



**HAL**  
open science

# L'impact du dirigisme économique de Vichy sur le droit administratif

Nicolas Paris

► **To cite this version:**

Nicolas Paris. L'impact du dirigisme économique de Vichy sur le droit administratif. Droit. Université Bourgogne Franche-Comté, 2020. Français. NNT : 2020UBFCF006 . tel-03202171

**HAL Id: tel-03202171**

**<https://theses.hal.science/tel-03202171>**

Submitted on 19 Apr 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**THÈSE DE DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ BOURGOGNE FRANCHE-COMTÉ**  
**UFR Droit et Sciences économique et politique de Dijon**

École doctorale n°593  
DGEP (Droit, gestion, économie et politique)

Doctorat de droit public

Par  
Nicolas PARIS

**L'impact du dirigisme économique de Vichy sur le  
droit administratif**

Thèse présentée et soutenue à Dijon, le lundi 12 octobre 2020

Composition du jury :

Monsieur Jacques PETIT	Professeur à l'Université Rennes I (rapporteur)
Madame Aude ROUYERE	Professeure à l'Université Montesquieu Bordeaux IV (rapporteure)
Madame Agathe VAN LANG	Professeure à l'Université de Nantes (examinatrice)
Monsieur Michel VERPEAUX	Professeur émérite à l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I (examinateur et président du jury)
Monsieur Bernard QUIRINY	Professeur à l'Université de Bourgogne (directeur de thèse)
Monsieur Yan LAIDIE	Professeur à l'Université de Bourgogne (co-directeur de thèse)



*L'Université de Bourgogne n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur.*



## Liste des abréviations

- AFDA – Association française pour la recherche en droit administratif
- AFHJ – Association française pour l’histoire de la justice
- AHC – Association Henri Capitant
- AIFP – *Annuaire internationale de la fonction publique*
- AJDA – *Actualité juridique du droit administratif*
- AJFP – *Actualité juridique de la fonction publique*
- ANSA – Association nationale des sociétés par actions
- APD – *Archives de la philosophie du droit*
- Art. cit. – Article déjà cité
- BJCP – *Bulletin juridique des contrats publics*
- Bull. – *Bulletin des lois*
- Bull. civ. – *Bulletin des arrêts de la Chambre civile de la Cour de cassation* - puis, à partir de 1947 : *Bulletin des arrêts des chambres civiles de la Cour de cassation*
- Bull. soc. – *Bulletin des arrêts de la Chambre sociale de la Cour de cassation*
- c. – contre
- CAA – Cour Administrative d’Appel
- Cass. Ass. – Assemblée plénière de la Cour de Cassation
- Cass. civ. – Chambre civile de la Cour de Cassation - puis, à partir de 1947 : Cour de cassation (affaires civiles)
- Cass. com. – Chambre commerciale de la Cour de cassation
- Cass. crim. – Chambre criminelle de la Cour de cassation
- Cass. req. – Chambre des requêtes de la Cour de cassation
- Cass. réu. – Chambres réunies de la Cour de cassation
- Cass. soc. – Chambre sociale de la Cour de cassation
- CC – Conseil Constitutionnel
- CCC – *Cahiers du Conseil Constitutionnel*
- CDS – *Collection Droit social*
- CE – Conseil d’Etat
- CE Ass. – Assemblée du contentieux du Conseil d’Etat
- CE Avis – Formation consultative du Conseil d’Etat
- CE Ord. – Juge des référés du Conseil d’Etat
- CE Sect. – Section du contentieux du Conseil d’Etat
- CERAM – Centre d’études et de recherches administratives de Montpellier
- CERAP – Centre d’études et de recherches en administration publique

*Cf.* – *Confer*  
CFP – *Cahiers de la fonction publique*  
chr. – chronique  
CJEG – *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*  
CMP – *Contrats et marchés publics*  
CNRS – Centre national de la recherche scientifique  
com. – commentaire  
concl. – conclusions  
Constit. – *Constitutions*  
CP – Conseil de préfecture  
CPH – Conseil de Prud'hommes  
CTHS – Comité des travaux historiques et scientifiques  
D. – *Recueil Dalloz*  
DA – *Droit administratif*  
D. A. – *Recueil analytique de jurisprudence et de législation Dalloz*  
D. C. – *Recueil critique de jurisprudence et de législation Dalloz*  
D. H. – *Recueil hebdomadaire de jurisprudence Dalloz*  
D. P. – *Recueil périodique et critique mensuel Dalloz*  
dir. – travaux dirigés par  
doct. – doctrine  
Dr. et patr. – *Droit et patrimoine*  
DS – *Droit social*  
EDCE – *Etudes et documents du Conseil d'État*  
édit. – édition  
ENS Cachan – Ecole normale supérieure Cachan  
esp. – espèce  
ex. – exemple  
fasc. – fascicule  
Gaz. Pal. – *Gazette du Palais*  
*Ibid.* – *Ibidem*  
IEP Paris – Institut d'études politiques de Paris  
IFRESI – Institut fédératif de recherche sur les économies et sociétés industrielles  
IR – Informations rapides  
IRHIS – Institut de recherches historiques du Septentrion  
IRJS – Institut de recherche juridique de la Sorbonne  
J. – Jurisprudence  
JCl. A – *JurisClasseur Administratif*

JCI. Sociétés – *JurisClasseur Sociétés*  
JCP – *La Semaine juridique*  
JCP A – *La Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*  
JCP G – *La Semaine juridique Générale*  
JCP N – *La Semaine juridique Notariale et immobilière*  
JO – *Journal Officiel*  
L. – Loi  
LGDJ – Librairie générale de droit et de jurisprudence  
LPA – *Les Petites Affiches*  
n° – numéro  
n° spéc. – numéro spécial  
*op. cit.* – ouvrage déjà cité  
p. – page  
Pan. – Panorama de droit administratif  
Pen. – *Recueil Penant*  
pp. – pages  
préc. – précité<sup>1</sup>  
PUAM – Presses universitaires d'Aix-Marseille  
PUF – Presses universitaires de France  
PUFC – Presses universitaires de Franche-Comté  
PUG – Presses universitaires de Grenoble  
PUL – Presses universitaires de Lyon  
PUR – Presses universitaires de Rennes  
PUS – Presses universitaires du Septentrion  
PUT – Presses universitaires de Toulouse  
R. – *Recueil Lebon*  
RA – *Revue administrative*  
RCC – *Revue de la concurrence et de la consommation*  
RCDIP – *Revue critique de droit international privé*  
RCLJ – *Revue critique de législation et de jurisprudence*  
RDP – *Revue du droit public et de la science politique*  
REC – *Revue de l'économie contemporaine*  
rectif. – rectificatif  
rep. – repère  
REP – *Revue d'économie politique*

---

<sup>1</sup> L'intitulé des textes officiels déjà cités ne sera suivi d'aucune mention.

RFAP – *Revue française d’administration publique*  
RFDA – *Revue française du droit administratif*  
RFSP – *Revue française de science politique*  
RG – numéro de rôle  
RGA – *Revue générale d’administration*  
RGDA – *Revue générale du droit des assurances*  
RHDGM – *Revue d’histoire de la Deuxième guerre mondiale*  
RHMC – *Revue d’histoire moderne et contemporaine*  
RIDC – *Revue internationale de droit comparé*  
RIDE – *Revue internationale de droit économique*  
RIDP – *Revue internationale de droit pénal*  
RJ com. – *Revue de la jurisprudence commerciale*  
RJEP – *Revue juridique de l’économie politique*  
RJPUF – *Revue juridique et politique de l’Union française*  
RPDA – *Revue pratique de droit administratif*  
RRJ – *Revue de la recherche juridique - Droit prospectif*  
R. T. – Tables du *Recueil Lebon*  
RTD civ. – *Revue trimestrielle de droit civil*  
RTD com. – *Revue trimestrielle de droit commercial*  
RTDE – *Revue trimestrielle de droit européen*  
RTDSS – *Revue trimestrielle de droit sanitaire et social*  
S. – *Recueil Sirey*  
SEES – Société d’édition d’enseignement supérieur  
Som. – Sommaire  
spéc. – spécialement  
SPID – Système d’information patrons et patronat français  
STAPS – *Revue internationale des sciences du sport et de l’éducation physique*  
suppl. – supplément  
TA – Tribunal administratif  
TC – Tribunal des conflits  
TI – Tribunal d’instance  
Trib. civ. – Tribunal civil  
Trib. com. – Tribunal de commerce  
Trib. corr. – Tribunal correctionnel  
Trib. paix – Tribunal de paix  
vol. – volume

# Sommaire

## Partie 1 : Des conditions propices à une rupture

Titre 1 : L'ambivalence des acteurs du dirigisme

Chapitre 1 : Une activité difficile à saisir

Chapitre 2 : Des organismes difficiles à identifier

Titre 2 : La dualité du droit du dirigisme

Chapitre 1 : Des règles difficiles à définir

Chapitre 2 : Une branche difficile à inventer

## Partie 2 : Des questions résolues dans la continuité

Titre 1 : L'intérêt de préserver le système traditionnel

Chapitre 1 : La garantie d'une bonne administration de la justice

Chapitre 2 : Le maintien d'un équilibre entre les intérêts en présence

Titre 2 : La capacité de résistance du système traditionnel

Chapitre 1 : Des distinctions arbitraires

Chapitre 2 : Des divisions solides



# **INTRODUCTION GENERALE**



« Le caractère à la fois passionnant et décevant de la tâche des juristes vient de ce que le droit est sans cesse à reconstruire. Traduisant la vie, il en suit les transformations. Aussi, les compartiments qu'il établit ne sont jamais étanches ni définitifs. »<sup>2</sup> Parce qu'il met à l'épreuve les catégories utilisées par la science du droit, le dirigisme économique de Vichy illustre bien ces propos de René Savatier. Cet auteur s'exprime au lendemain de la guerre, dans le cadre du débat sur l'avenir de la distinction entre le droit public et le droit privé, que le dirigisme économique de Vichy a largement contribué à obscurcir.

Le juriste est en effet désemparé car les manifestations du dirigisme sont tellement complexes qu'il ne parvient pas à les intégrer avec certitude dans les catégories qu'il a l'habitude d'utiliser. Il a en particulier du mal à trancher la question de savoir si elles relèvent du droit public ou du droit privé. Mais comme le souligne Jean Rivero, également dans l'après-guerre, cette « distinction, dans sa forme était le reflet d'un certain ordre du monde ; or, le monde change. L'ébranlement des cadres juridiques traditionnels est beaucoup plus qu'un épisode des relations entre droit public et droit privé : il y a moins envahissement de l'un par l'autre que bouleversement de l'un et de l'autre. Le publiciste et le privatiste se disputent sur ce mur qui sépare leurs champs, et qui, prodige ! se met à bouger ; mais qu'en mesurant l'ampleur de son mouvement, en recensant les lézardes, ils n'oublient pas qu'en général, lorsque les murs bougent, c'est que, dans ses profondeurs, la terre tremble. »<sup>3</sup>

En substituant le dirigisme au libéralisme, le régime de Vichy transforme la société française et remet en cause les classifications juridiques façonnées à l'époque libérale. Il oblige ainsi le juriste à se pencher sur des frontières qu'il pensait définitivement fixées. De quoi raviver la curiosité de la doctrine qui doit « éviter d'utiliser la pluralité et la multiplication des définitions dans un sens négatif (création de chapelles ; crispation sur une vérité ; excommunication) et, au contraire, tirer parti de leur confrontation en n'excluant jamais les définitions vastes et marginales qui permettent le plus grand renouvellement de la réflexion. Car fréquemment, la science progresse par les bords. »<sup>4</sup> C'est ce dont semble pouvoir témoigner le dirigisme économique de Vichy en ce qui concerne le droit administratif. Avant d'entreprendre cette étude, nous nous attacherons à délimiter d'abord le champ de la recherche (Section 1), puis l'orientation que nous souhaitons lui donner (Section 2), avant de formuler la problématique qu'elle nous paraît faire naître (Section 3) et d'exposer, enfin, la thèse que nous entendons défendre (Section 4).

---

<sup>2</sup> SAVATIER (R.), « Droit privé et droit public », D. 1946 (chr.) p. 25.

<sup>3</sup> RIVERO (J.), « Droit public et droit privé : conquête, ou *statu quo* ? », D. 1947 (chr.) p. 72.

<sup>4</sup> CUBERTAFOND (B.), « Pour une autre approche du droit : l'exemple du droit économique », RA 1982 p. 504.

## **Section 1 : Le champ de l'étude : le régime juridique du dirigisme économique de Vichy**

Définir le champ d'une étude, c'est en fixer les limites, c'est-à-dire répondre à une double question : sur quel objet porte-t-elle ? sous quel angle l'envisager ? A cet égard, le dirigisme économique de Vichy constitue l'objet sur lequel notre observation va se concentrer (§ 1) et son régime juridique, l'angle d'analyse que nous allons adopter (§ 2).

### **§ 1/ Le dirigisme économique de Vichy : l'objet de l'observation**

Le « dirigisme économique de Vichy » désigne le système d'économie dirigée en place sous le régime de Vichy. Pour comprendre cette expression, il importe de donner un sens non seulement à chacune des deux notions (« dirigisme économique » et « régime de Vichy ») qu'elle met en relation (A), mais encore à la méta-notion (« dirigisme économique de Vichy ») qui résulte de leur combinaison (B).

#### **A/ Le sens des deux notions**

Le « dirigisme économique » (1) est une notion d'économie politique, le « régime de Vichy » (2), une notion d'histoire politique. Ce constat explique la difficulté du sujet qui possède, en plus de sa dimension juridique, des aspects économiques, historiques et politiques.

#### ***1/ Le dirigisme économique***

L'économie désigne l'ensemble des « faits et gestes dans le domaine de la production, de la circulation et de la consommation des richesses »<sup>5</sup>. Cet ensemble s'organise selon un système qui constitue la « forme de l'économie »<sup>6</sup>, c'est-à-dire la façon dont les hommes l'agencent. Il existe à ce titre deux modèles économiques, qui alimentent les querelles idéologiques : le capitalisme et le socialisme.

---

<sup>5</sup> CULMANN (H.), « Considérations sur l'économie dirigée », REC mai 1943 p. 1.

<sup>6</sup> LHOMME (J.), *Capitalisme et économie dirigée dans la France contemporaine*, Paris, LGDJ, 1942, p. 51 ; RIPERT (G.), *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, LGDJ, 1951, 2<sup>e</sup> édit., p. 256.

Dans le système capitaliste, la recherche du profit personnel est le moteur de l'activité économique<sup>7</sup>. Le capitalisme laisse aux individus « la possibilité d'exercer un droit de propriété privée portant sur les moyens de production »<sup>8</sup>. Il les met en concurrence et, de cet « état de compétition »<sup>9</sup>, découle la satisfaction de l'intérêt général. Le socialisme, malgré la diversité de ses manifestations doctrinales, se présente comme la négation du système capitaliste : il se fonde sur l'idée que, au lieu de satisfaire l'intérêt général, celui-ci accroît les inégalités sociales, qu'il faut au contraire détruire. Le système socialiste prône donc la suppression de l'appropriation privée des moyens de production et l'abolition du mécanisme des profits pour substituer au capitalisme un système économique nouveau, sur lequel les différents socialistes ne s'entendent pas, même s'ils s'accordent tous sur ce « minimum vital »<sup>10</sup>.

Pour fonctionner, le système, quel qu'il soit, a besoin d'un régime économique. Celui-ci correspond au « cadre légal »<sup>11</sup> mis en place pour s'appliquer à l'économie telle qu'elle a été agencée, c'est-à-dire « l'ensemble des règles (...) qui régissent les activités économiques »<sup>12</sup>. Les régimes poursuivent tous un but commun : assurer l'équilibre économique, lequel se réalise par l'adaptation de la production à la consommation. Sans cet équilibre, « la vie sociale (...) n'est pas possible au niveau le plus agréable pour l'homme, c'est-à-dire le plus élevé »<sup>13</sup>. Or c'est l'idéal vers lequel tendent tous les régimes économiques. Ceux-ci s'opposent uniquement sur les moyens d'atteindre l'équilibre souhaité.

Il existe cinq régimes différents, dictés chacun par une doctrine particulière : le libéralisme, le corporatisme, le dirigisme, l'étatisme et le collectivisme. Chacun d'eux donne à l'économie un état de principe. Celle-ci peut ainsi être libérale, corporative, dirigée, étatiste ou collectiviste<sup>14</sup>. Puisque l'économie peut se diviser en secteurs<sup>15</sup>, son état peut très bien s'accommoder de ce que l'un d'eux

---

<sup>7</sup> Cf. CHENOT (B.), *Organisation économique de l'Etat*, Paris, Dalloz, 1965, 2<sup>e</sup> édit., p. 16.

<sup>8</sup> LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>9</sup> NOYELLE (H.), *Utopie libérale, chimère socialiste, économie dirigée*, Paris, Sirey, 1933, p. 37.

<sup>10</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>11</sup> CULMANN, « Considérations... », *art. cit.*, p. 1.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>14</sup> Louis Baudin prétend trouver entre le libéralisme et le dirigisme des régimes donnant à l'économie des états intermédiaires (BAUDIN (L.), *L'économie dirigée à la lumière de l'expérience américaine*, Paris, LGDJ, 1941, pp. 92-93). Pour lui, entretenant le flou quant à la place à donner au corporatisme, l'économie « associée » suppose « une collaboration de l'Etat et des entrepreneurs privés », l'économie « concertée », un « aménagement de la production par des groupements de privés », et enfin l'économie « disciplinée », une prise en charge par les « groupements privés de fonctions économiques sous le contrôle de l'Etat ». En réalité, ces distinctions, même si elles sont valables en doctrine, semblent trop subtiles pour s'appliquer en pratique (cf. LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 37).

<sup>15</sup> Cf. NOYELLE (H.), *Révolution politique et révolution économique*, Paris, Sirey, 1945, p. 54.

prenne le caractère d'un régime qui n'est pas celui de l'économie. Ce secteur est alors placé exclusivement sous les règles d'un autre régime économique, sans pour autant que ce dernier ne devienne celui de l'économie dans son ensemble. C'est ainsi qu'il est possible de trouver, sinon en pratique, du moins en théorie, des secteurs libéralisés, corporatisés<sup>16</sup>, placés sous direction<sup>17</sup>, étatisés ou collectivisés, en fonction du régime économique qui donne à l'ensemble de l'économie son caractère. Chacun de ces secteurs peut à son tour être considéré dans son état. On dira de lui qu'il est libéral, corporatif, dirigé, étatiste ou collectiviste<sup>18</sup>.

Une économie est étatiste à partir du moment où le tissu professionnel a été nationalisé dans son entier : l'Etat est alors propriétaire de l'ensemble des entreprises et il en organise lui-même la gestion, devenant « entrepreneur à la place des individus »<sup>19</sup>. Dans un régime étatiste, le capitalisme disparaît nécessairement puisque sont supprimés l'institution de l'entreprise privée et le mécanisme des profits : c'est le système socialiste qui s'impose par la force des choses. Il en est de même en économie collectiviste<sup>20</sup>, dans la mesure où la propriété des instruments de production est alors transférée à la collectivité formée de l'ensemble des individus qui se charge des fonctions économiques à la place de chacun d'eux<sup>21</sup>. Toutefois, lorsque l'Etat accomplit lui-même certaines activités industrielles ou commerciales, tout en laissant aux particuliers le soin d'assurer les autres, le capitalisme demeure. L'Etat ne fait alors que s'insérer dans le jeu de la concurrence, il « se glisse »<sup>22</sup> parmi les acteurs de l'économie et agit « apparemment comme le ferait un particulier mais avec toute la force que lui donnent ses possibilités financières et le pouvoir réglementaire dont il est investi »<sup>23</sup>. L'économie conserve son état initial ; elle ne devient pas étatiste. En revanche, le secteur concerné est étatisé : il devient public. Et si c'est une autre collectivité publique que l'Etat qui s'immisce dans le secteur en question, il est possible de dire de lui qu'il est publicisé, la logique restant la même, le

---

<sup>16</sup> Pour l'emploi de ce terme, voir PIROU (G.), *Essais sur le corporatisme*, Paris, Sirey, 1938, p. 103.

<sup>17</sup> Nous aurions pu dire « dirigés » mais nous nous garderons de ce néologisme.

<sup>18</sup> L'économie ne possède donc un état exclusif que tant que l'ensemble de ses secteurs obéissent aux lois de son régime. S'il en est autrement, l'état perd son exclusivité. Il doit se combiner mais il reste de principe. C'est ainsi qu'une économie libérale (état de principe) peut être « partiellement dirigée » (NOYELLE, *Révolution...*, *op. cit.*, p. 50).

<sup>19</sup> LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>20</sup> Cf. MOSSE (R.), *L'économie collectiviste*, Paris, LGDJ, 1939. C'est pourquoi étatisme et collectivisme sont associés au socialisme et que les auteurs ont tendance à les opposer directement au capitalisme, sans prendre le soin de distinguer les systèmes des régimes, ce qui prête à confusion (voir par ex. : LAUFENBURGER (H.), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, Paris, LGDJ, 1939, p. 3). La même remarque peut être faite au sujet du dirigisme vis-à-vis du socialisme (voir par ex. : BAUDIN, *L'économie...*, *op. cit.*, p. 98 ; LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, pp. 45-46 ; NOYELLE, *Révolution...*, *op. cit.*, pp. 21-34), en confondant capitalisme et libéralisme (voir par ex. : NOYELLE, *Révolution...*, *op. cit.*, p. 39). Le problème vient du fait que les objets d'analyse ne sont pas sur la même échelle.

<sup>21</sup> Cf. CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 18. Dans cette logique, un secteur de l'économie est collectivisé lorsque pour celui-ci, un tel transfert est réalisé.

<sup>22</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 57.

<sup>23</sup> CULMANN (H.), *Les services publics économiques*, Paris, PUF, 1943, p. 208.

phénomène changeant seulement d'échelle<sup>24</sup>. Collectivisme et étatismes ont en tout cas en commun de rendre possible le fonctionnement d'un système socialiste. Il en est autrement du libéralisme, du corporatisme et du dirigisme, sur lesquels nous nous attarderons davantage.

Le libéralisme est un régime économique où les échanges s'exécutent sous l'empire de la liberté : « n'importe qui a le droit (...) de fonder des entreprises, de produire ce que bon lui semble avec la matière première de son choix suivant les normes qu'il désire sans aucune contrainte d'aucune sorte ; de vendre le résultat de sa production au prix qu'il veut et de consommer ce qu'il produit ou ce qu'il trouve sur le marché sans aucune limitation »<sup>25</sup>. La liberté d'initiative est donc reine. Elle implique « chez les entrepreneurs le goût du risque »<sup>26</sup> lequel est sanctionné par un principe de responsabilité au sens économique du terme : celui qui s'engage sur le marché supporte les conséquences de ses choix, fussent-ils le mener à la ruine<sup>27</sup>. Pour les partisans de ce régime, c'est ainsi du « libre entrecroisement des forces individuelles [que naît] automatiquement et sûrement l'harmonie sociale »<sup>28</sup>. L'adaptation de la production à la consommation s'établit spontanément, par la force des choses. C'est pourquoi l'économie libérale est vue comme « l'économie de l'équilibre automatique » et que le libéralisme est marqué par « l'automatisme »<sup>29</sup>. L'unique régulateur de ce régime est le mécanisme des prix, fixés par le jeu de l'offre et de la demande<sup>30</sup>. Mais le régime libéral doit s'accommoder de « la notion de police, qui s'impose à toute société organisée et qui conduit l'Etat (...) à intervenir dans la vie économique, soit pour protéger la liberté en réprimant les abus, soit pour la restreindre en des circonstances où l'ordre public l'exige »<sup>31</sup>. Cette intervention minimale, qui relève des fonctions régaliennes de l'Etat, est indispensable pour que puisse jouer convenablement la libre concurrence. Loin de fausser les règles du libéralisme, elle leur permet de s'appliquer en créant les conditions de l'exercice de la liberté. Mais au-delà de cette limite nécessaire, le régime libéral se caractérise par « l'abstentionnisme »<sup>32</sup> des pouvoirs publics à l'égard des faits économiques.

---

<sup>24</sup> Parfois la collectivité publique entre dans une société qui exploite une entreprise tout en laissant entre les mains des particuliers une part du capital. Malgré cette circonstance l'entreprise concernée reste privée. Plus la participation financière de la collectivité publique à la société est grande et plus le droit de cette collectivité d'intervenir dans la gestion de celle-ci est important. Puisque dans ce type de structures, des capitaux publics et privés sont associés, l'entreprise est qualifiée de « société d'économie mixte ». Sur le sujet, voir CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, pp. 288-296.

<sup>25</sup> CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>26</sup> PIROU (G.), *Economie libérale et économie dirigée*, Paris, SEDES, tome 2, 1947, p. 127.

<sup>27</sup> Cf. NOYELLE, *Utopie...*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>28</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 123.

<sup>29</sup> NOYELLE, *Utopie...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>30</sup> Cf. *ibid.*, pp. 41-46.

<sup>31</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 501.

<sup>32</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 117.

En consacrant le principe de la liberté du commerce et de l'industrie sous la seule réserve de l'observation des règlements de police et des obligations fiscales, la loi des 2 et 17 mars 1791, dite décret d'Allarde, se plaçant dans la lignée de la philosophie individualiste de la Révolution, instaure le libéralisme en France<sup>33</sup>. A la veille de la Seconde guerre mondiale, le régime libéral demeure, malgré les atteintes qui lui sont portées par l'essor du phénomène syndical<sup>34</sup> et des ententes professionnelles<sup>35</sup>, et bien que les collectivités publiques se soient de plus en plus immiscées dans la gestion d'affaires industrielles et commerciales<sup>36</sup> et que l'interventionnisme se soit développé.

L'interventionnisme<sup>37</sup> est le « fait pour l'Etat (...) [de] réglementer les activités économiques exercées par autrui, [et donc de] restreindre le degré de liberté dont jouissent les initiatives privées »<sup>38</sup>. Cette politique<sup>39</sup> s'inspire d'une doctrine du même nom qui « n'a qu'une faible confiance dans l'individu, dans l'activité qu'il déploie, dans les conventions qu'il passe avec d'autres individus »<sup>40</sup> et qui admet « la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics, chaque fois que le fonctionnement

---

<sup>33</sup> Il faut donc noter qu'historiquement le capitalisme a été très tôt associé au libéralisme ; il a même prospéré grâce à lui (cf. RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 256).

<sup>34</sup> Le libéralisme a été confronté au développement des syndicats que les ouvriers, et dans une moindre mesure les patrons, ont constitués pour défendre leurs intérêts collectifs, la loi du 21 mars 1884 *relative à la création des syndicats professionnels* (JO 22 mars, p. 4577) leur en ayant donné la liberté. Or, au sens révolutionnaire, le régime libéral place l'individu au centre des débats. Il s'accommode donc mal de la création de groupements. Celui qui est isolé face à l'union de certains individus se trouve en position de faiblesse. Dans une telle situation, « le mécanisme libéral ne joue plus complètement » (CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 207).

<sup>35</sup> Les ententes résultent de « contrat[s] conclu[s] entre un certain nombre de producteurs ayant pour but et pour effet de régulariser la concurrence entre eux » (CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 208). Concrètement, de telles unions permettent aux entreprises de se partager géographiquement les marchés, d'uniformiser leurs conditions de vente avec pour finalité essentielle de s'entendre sur les prix à pratiquer. Ces entraves aux règles de libéralisme ont été prohibées par l'article 419 du Code pénal, qui punit sévèrement la « coalition » et toute « action sur le marché en vue de se procurer un gain qui ne serait pas le résultat du jeu naturel de l'offre et de la demande » (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 3 déc. 1926 *modifiant les art. 419, 420 et 421 du Code pénal*, JO 4 déc. 1926, p. 12722). Malgré ces dispositifs les ententes ont été tolérées ; les tribunaux judiciaires ne les ont pas sanctionnées dans les faits (CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 217). Sur le phénomène des ententes professionnelles, voir DUSSAUZE (E.), *L'Etat et les ententes industrielles*, thèse droit, Paris, 1938, Paris, Librairie technique et économique, 1938 ; LAZARD (D.), *Les ententes économiques imposées et contrôlées par l'Etat*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Sirey, 1937 ; PIETTRE (A.), *L'évolution des ententes industrielles en France depuis la crise*, Paris, Sirey, 1936 ; PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 19-30 et 131-140 ; SAINT-GERMES (J.), *Les ententes et la concentration de la production industrielle et agricole*, Paris, Sirey, 1941.

<sup>36</sup> C'est d'abord l'extension de la pratique du « socialisme municipal » qui s'inscrit dans ce mouvement : les communes entreprennent la gestion de certaines activités industrielles et commerciales. C'est ensuite le développement du procédé de l'économie mixte avec par exemple la création en 1937 de la Société nationale des chemins de fer. Pour un aperçu des différents secteurs où les collectivités publiques sont progressivement devenues « les seuls ou les principaux animateurs », voir CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, pp. 57-59.

<sup>37</sup> Sur le sens et les implications de l'utilisation de ce terme, voir CHARLIER (R.-E.), « Signification de "l'intervention" de l'Etat dans l'économie », in *Mélanges Péquignot*, Montpellier, CERAM, 1984, tome 1, pp. 95-105 ; PAVIA (M.-L.), « Un essai de définition de l'"interventionnisme" », in *Mélanges Péquignot*, *op. cit.*, tome 2, pp. 549-561.

<sup>38</sup> CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 209.

<sup>39</sup> Sur les différentes formes que peut prendre cet interventionnisme, voir LAUFENBURGER, *L'intervention...*, *op. cit.* L'auteur illustre ses réflexions surtout par l'étude d'exemples étrangers, essentiellement allemands, pour les comparer aux expériences françaises.

<sup>40</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 123.

des lois économiques produit de fâcheux effets »<sup>41</sup>, dans une logique uniquement curative<sup>42</sup>. Quatre éléments caractérisent ainsi l'action interventionniste. Elle est exceptionnelle, car l'interventionnisme « admet le maintien de la liberté comme régime de droit commun et ne fait appel à la contrainte que comme à un état d'exception »<sup>43</sup> ; elle est partielle<sup>44</sup>, car elle ne touche que tel ou tel point de la vie économique à travers des « réformes fragmentaires »<sup>45</sup> ; elle est négative, car elle ne vise qu'à écarter la partie du jeu des mécanismes économiques qui est défaillante<sup>46</sup> ; elle est enfin « empirique »<sup>47</sup>, car elle « ne prétend résoudre les difficultés qu'une à une, à mesure qu'elles se présentent »<sup>48</sup>. Les années 1930 sont marquées par le triomphe des politiques interventionnistes – qui jusque-là n'avaient été que sporadiques –, spécialement dans le but d'atténuer les effets de la crise de 1929 et pour satisfaire le programme du Front populaire<sup>49</sup>.

Au libéralisme, même corrigé par l'interventionnisme, la doctrine corporative<sup>50</sup> oppose le corporatisme, régime économique dont elle prône l'instauration pour « éviter l'anarchie et le chaos de l'économie libérale sans tomber dans la tyrannie et l'incompétence de l'économie dirigée » ou même de l'interventionnisme<sup>51</sup>. Dissipons donc d'emblée un malentendu : la doctrine dont il s'agit est née

---

<sup>41</sup> LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>42</sup> Cf. *ibid.*, p. 44.

<sup>43</sup> *Ibid.* En ce sens, Charles Bodin affirme que « les actes de la vie économique restent, *en principe*, libres » (BODIN (C.), *Economie dirigée, économie scientifique*, Paris, Sirey, 1933, 2<sup>e</sup> édit., p. 17. L'auteur souligne.).

<sup>44</sup> Cf. LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 42 et PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 126. Jean Lhomme parle d'interventions « occasionnelles » (LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, pp. 42 et 43) ce qui peut porter à confusion avec leur caractère exceptionnel.

<sup>45</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 126.

<sup>46</sup> PIETTRE (A.), *Economie dirigée d'hier et d'aujourd'hui. Colbertisme et « dirigisme »*, Paris, Editions politiques, économiques et sociales, 1947, p. 134.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>49</sup> Pour un aperçu des réformes entreprises à cette époque, voir BERTHELEMY (H.) et RIVERO (J.), *Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938 : législations, réglementation, jurisprudence : supplément à la XIII<sup>e</sup> édition du Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau et Cie, 1938, pp. 185-226. Voir aussi CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, pp. 54-57.

<sup>50</sup> Citons surtout : BAUDIN (L.), *Le corporatisme*, Paris, LGDJ, 1942 ; BOUVIER-AJAM (M.), *La doctrine corporative*, Paris, Sirey, 1937 ; MANOILESCU (M.), *Le siècle du corporatisme : doctrine du corporatisme intégral et pur*, Paris, Félix Alcan, 1938, 2<sup>e</sup> édit. ; PIROU, *Essais...*, *op. cit.* Sur l'histoire de cette doctrine et sur ses réalisations, voir : BAZEX (M.), *Corporatisme et droit administratif : le statut administratif des organismes professionnels*, thèse droit, Toulouse, 1967, pp. 8-111 ; BONNARD (R.), « Syndicalisme, Corporatisme et Etat corporatif », RDP 1937 pp. 58-123 et 177-253 ; BOUVIER-AJAM (M.), « La corporation dans les faits », *Etudes agricoles d'économie corporative*, 1942, pp. 25-44 ; BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « La corporation et l'Etat », APD 1938 pp. 77-118 ; BURDEAU (G.), *Cours de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1943, 2<sup>e</sup> édit., pp. 221-231 ; BUSSIÈRE (A.), *Esprit corporatiste et réalisations corporatives*, thèse droit, Paris, 1944, Paris, Flammarion, 1944 ; DOUENCE (S.), *Essai sur le corporatisme français*, thèse droit, Bordeaux, 1942, Bordeaux, Bière, 1942 ; LEIBHOLZ (G.), « Syndicalisme, Corporatisme et Etat corporatif », RDP 1939 pp. 65-79 ; MAURIAC (C.), *La corporation dans l'Etat*, thèse droit, Bordeaux, 1941, Bordeaux, Bière, 1941 ; PATRIAT (C.), *Le corporatisme ou la quête de l'ordre communautaire. Essai sur une idéologie de troisième voie*, thèse droit, Dijon, 1979, 3 vol.

<sup>51</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 129. Ailleurs, l'auteur précise : « Servie par la décadence du libéralisme, la cause corporatiste l'est plus encore peut-être par l'impopularité (...) des interventions de l'Etat dans les affaires économiques » ; leurs « défauts » et leurs « dangers » proviennent de « deux causes : en premier lieu, de son *incompétence*. Les organes de l'Etat sont, de toute évidence, aménagés en vue de fins *politiques et administratives* et ne sont

des imperfections du libéralisme et du rejet du dirigisme, elle refuse d'être apparentée à l'organisation corporative de l'Ancien Régime<sup>52</sup>, elle se veut moderne<sup>53</sup>. Il s'agit pour elle de repenser toute l'organisation de la société, et spécifiquement de l'économie, en modifiant son unité de base. Ainsi, si le libéralisme s'appuie sur l'individu, le corporatisme entend se baser sur la corporation<sup>54</sup>. Si l'on ramène la diversité des conceptions doctrinales<sup>55</sup> à un dénominateur commun, il est possible de dire que, pour que l'on soit en présence d'une société corporative, « il faut et il suffit que l'ensemble des individus appartenant à une profession soit constitué en corps et que les organes directeurs de ce corps aient pouvoir de parler et de légiférer au nom de la profession tout entière »<sup>56</sup>. Ce corps est la corporation. L'économie corporative est donc « une économie de groupes »<sup>57</sup>, plus exactement de groupements professionnels. Le corporatisme nie l'idée de classe et affirme l'idée de profession<sup>58</sup>, il dépasse le syndicalisme<sup>59</sup>. Les patrons et les ouvriers sont ainsi réunis dans la même corporation puisqu'ils ont en commun de partager la même profession ; ils forment une même « communauté de travail »<sup>60</sup>. La corporation assure en son sein l'équilibre social, c'est-à-dire celui des relations de travail, et elle représente seule les intérêts de la profession. Pour cette doctrine, c'est de la confrontation des intérêts des corporations que naît l'harmonie sociale<sup>61</sup>. Cette logique se transpose dans l'ordre économique, les corporations se chargeant aussi des questions économiques. Ainsi, le corporatisme remplace le principe de libre concurrence par celui d'une concurrence organisée par chaque corporation, affirmant

---

nullement préparés aux besognes nouvelles qu'on a voulu leur confier. Et, en second lieu, du caractère nécessairement *tyrannique* de l'action de l'Etat qui ne peut s'exercer que de l'extérieur et par contrainte. » (*Essais...*, *op. cit.*, pp. 26-27, l'auteur souligne).

<sup>52</sup> Sur le corporatisme pré-révolutionnaire, voir COORNAERT (E.), *Les corporations en France avant 1789*, Paris, Gallimard, 1941, 6<sup>e</sup> édit. ; DETOEUF (A.), « Réflexions sur le vieux corporatisme français », CDS, XII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 4, 1941, pp. 5-11 ; LOUSSE (E.), *La société d'Ancien Régime : organisation et représentation corporative*, Louvain, Universitas, 1952, 2<sup>e</sup> édit., pp. 245-368 ; MARTIN SAINT-LEON (E.), *Histoire des corporations de métiers*, Paris, PUF, 1941, 4<sup>e</sup> édit. ; OLIVIER-MARTIN (F.), *L'organisation corporative de la France d'ancien régime*, Paris, Sirey, 1938.

<sup>53</sup> Cf. MURAT (A.) et TRUCHY (H.), *Précis d'économie politique*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1951, tome 1, p. 53.

<sup>54</sup> Le même mot (« corporatisme ») désigne donc à la fois une doctrine, la philosophie qui la guide en opposition à l'individualisme, un régime économique et plus largement un modèle de société, celui qu'elle veut instaurer.

<sup>55</sup> Sur ce point, voir BAUDIN, *Le corporatisme*, *op. cit.*, pp. 16-29 (pour les doctrines étrangères) ; BOUVIER-AJAM, *La doctrine...*, *op. cit.*, pp. 90-120 (pour les doctrines françaises).

<sup>56</sup> PIROU, *Essais...*, *op. cit.*, pp. 114-115.

<sup>57</sup> BAUDIN, *Le corporatisme*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>58</sup> Cf. BOUVIER-AJAM, *La doctrine...*, *op. cit.*, p. 154. Il convient de préciser le sens à donner à ce terme. Par opposition au « métier » qui est « l'aptitude de l'individu à exercer une activité », il désigne une « nature d'activité, caractérisée par son résultat, qu'exerce [une] entreprise » (CULMANN (H.), *Essai sur les principes de l'organisation professionnelle*, thèse droit, Paris, 1944, Paris, PUF, 1944, p. 2). Par conséquent, « le métier caractérise l'individu et la profession l'entreprise » (*ibid.*, p. 3). Ainsi, l'exercice d'une profession peut supposer la mise en œuvre de plusieurs métiers.

<sup>59</sup> Cf. PIROU, *Essais...*, *op. cit.*, pp. 86-94 et 117-121. La question qui anime la doctrine est donc celle de l'avenir du syndicalisme face au corporatisme. Sur ce point, voir BOUVIER-AJAM, *La doctrine...*, *op. cit.*, pp. 154-160 ; COLLIARD (H.), *Le corporatisme et la lutte des classes*, thèse droit, Lyon, 1940, Rive-de-Gier, Grataloup, 1940.

<sup>60</sup> Cf. PERROUX (F.), *Capitalisme et communautés de travail*, Paris, Sirey, 1938. Voir aussi : BURDEAU, *Cours...*, *op. cit.*, pp. 175-177 ; PRINCIPALE (M.), *Communauté et corporation*, thèse droit, Paris, 1943, Paris, Domat-Montchrestien, 1943.

<sup>61</sup> Cf. MURAT et TRUCHY, *Précis...*, *op. cit.*, tome 1, p. 54.

l'idée d'une « confraternité »<sup>62</sup> entre ses membres. Pour chaque profession, les échanges sont mis en ordre par le groupement compétent. L'équilibre économique interne à la corporation est donc dirigé par celle-ci<sup>63</sup>. Contrairement au libéralisme, et si l'on considère désormais l'économie dans son ensemble, l'équilibre est réalisé par la confrontation des forces corporatistes, et non plus des forces individuelles<sup>64</sup>. Par conséquent, le corporatisme ne fait pas disparaître le capitalisme<sup>65</sup> : le profit reste le moteur de l'activité économique, même s'il est contrôlé par les corporations. Il cherche seulement à remplacer la marque libérale du capitalisme par un caractère corporatif.

Cette hostilité au libéralisme est partagée par le dirigisme moderne. Ce régime économique repose sur une doctrine qui, comme le corporatisme, se veut moderne. Même si elle s'inspire d'expériences anciennes<sup>66</sup>, en particulier le colbertisme, variante française du mercantilisme<sup>67</sup>, elle s'en démarque car elle se construit contre le libéralisme, cherchant à transformer l'économie libérale en une « économie dirigée ». L'expression pose des difficultés même pour les défenseurs du dirigisme qui se manifestent à partir de la crise économique des années 1930<sup>68</sup>. Henri Noyelle avoue ainsi : « Qu'est-ce que l'économie dirigée ? Nous ne sommes pas sûrs de le savoir. »<sup>69</sup> Il est pourtant possible de dire qu'en régime dirigiste, l'action sur l'économie se caractérise par quatre éléments, qui

---

<sup>62</sup> BOUVIER-AJAM, *La doctrine...*, *op. cit.*, p. 161.

<sup>63</sup> A ce titre, le corporatisme se situe au-delà du « néo-corporatisme », qui, pour corriger les effets indésirables du libéralisme, se fonde sur une interconnexion entre l'Etat et les divers groupes d'intérêts officiellement reconnus, même dans d'autres domaines que celui de l'économie : d'un côté l'Etat s'appuie sur l'avis de ces groupes pour adapter au mieux sa politique aux besoins de la nation ; de l'autre, ces groupes se servent de cette relation privilégiée avec l'Etat pour asseoir leur légitimité et influencer en leur faveur l'élaboration des normes étatiques. Sur ce phénomène de « lobbying » qui se perçoit en France surtout depuis les années 1970 : HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996 (en particulier les contributions d'Isabelle Poirot-Mazères – « L'Etat et la démarche néo-corporative : l'institutionnalisation de l'unité normative », pp. 61-87 –, d'Hélène Simonian-Gineste – « Le néo-corporatisme et la norme étatique », pp. 89-153 – et de Philippe Ségur – « Conclusions », pp. 221-235, spéc. pp. 223-227 –).

<sup>64</sup> Cf. BAUDIN, *Le corporatisme*, *op. cit.*, p. 29. Sur les difficultés du corporatisme pour parvenir réellement à l'équilibre économique : PIROU, *Essais...*, *op. cit.*, pp. 39-64.

<sup>65</sup> Sur ce débat, voir PIROU, *Essais...*, *op. cit.*, pp. 122-134.

<sup>66</sup> Comme l'observe André Piettre (*Economie...*, *op. cit.*, p. 9), l'économie dirigée est un fait très ancien : « On la trouve en Egypte quinze siècles avant le Christ et mille ans plus tard à la fin du Nouvel Empire. Elle domine par la suite la plus large partie du monde hellénistique ; elle se manifeste en Chine, vers la même époque et à d'autres périodes de l'histoire. On la retrouve à Rome, au Bas-Empire ; à Byzance, pendant des siècles ; en Amérique, chez les Incas. Elle réapparaît en Europe, avec la Renaissance et la Monarchie absolue. »

<sup>67</sup> Le mercantilisme est une ancienne doctrine économique qui fondait la richesse des Etats sur l'accumulation des réserves en or et argent. Le colbertisme désigne la politique menée par Jean-Baptiste Colbert, contrôleur général des finances, de 1665 à 1683, qui, imbu des idées mercantilistes, multiplia les mesures protectionnistes et interventionnistes pour augmenter la puissance économique de la France. A ce sujet, voir en particulier : PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, pp. 13-111.

<sup>68</sup> Citons surtout JOUVENEL (B. de), *L'économie dirigée : le programme de la nouvelle génération*, Paris, Valois, 1928 ; NOYELLE, *Utopie...*, *op. cit.* Sur les différentes tendances de la doctrine dirigiste, voir PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, pp. 140-162. Nous renvoyons à la bibliographie très complète de cet ouvrage (*ibid.*, pp. 217-219), laquelle énumère avec le souci de l'exhaustivité et de la hiérarchie les nombreuses études consacrées à l'économie dirigée parues entre 1928 et 1946.

<sup>69</sup> *Utopie...*, *op. cit.*, p. 34. Les ambiguïtés naissent d'ailleurs des autres épithètes qui sont utilisées pour caractériser ce type d'économie dont certains disent, sans que cette liste ne soit exhaustive, qu'elle est administrée (AZEMA (J.-P.) et WIEVIORKA (O.), *Vichy, 1940-1944*, Paris, Perrin, 2004, p. 163 ; MARGAIRAZ (M.) et ROUSSO (H.), « Vichy, la guerre et les entreprises », *Histoire, économie et société*, 1992, p. 340), organisée (ALIPERT (P.), *L'économie organisée*,

s'opposent terme à terme à l'interventionnisme<sup>70</sup> alors même que les techniques de direction de l'économie ne se différencient pas de celles utilisées par l'Etat pour intervenir sur le marché. Elle est d'abord permanente (ou « prolongée »<sup>71</sup>), car les atteintes à la liberté cessent d'avoir le caractère d'exceptions pour devenir continues<sup>72</sup> ; elle est totale (ou « générale »<sup>73</sup>), en tant que l'économie est touchée dans son ensemble<sup>74</sup>, et non en partie seulement<sup>75</sup> ; elle est positive, puisque les mécanismes économiques sont directement touchés dans leurs causes<sup>76</sup> ; elle est enfin « systématique »<sup>77</sup>,

---

Paris, Pascal, 1933 ; PERROUX (F.), *Economie organisée, économie socialisée*, Paris, Domat-Montchrestien, 1945), ordonnée (PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 129), surveillée (LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 37 ; RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 216), orientée (NOYELLE, *Utopie...*, *op. cit.*, p. 37), sans que l'on sache véritablement ce qu'il faut entendre par chacun de ces termes. Signalons que le Maréchal Pétain parle quant à lui d'une économie « organisée et contrôlée » (discours aux Français du 11 octobre 1940, cité par KUISEL (R.), *Le capitalisme et l'État en France : modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, 1984, p. 232). Voir aussi pour une litanie de pas moins de vingt-sept qualificatifs : LEPANY (J.), *La loi du 16 août 1940, moyen d'économie dirigée et source d'organisation professionnelle*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Librairie sociale et économique, 1942, p. 14.

<sup>70</sup> Certains auteurs considèrent ainsi l'économie dirigée comme « une sorte d'interventionnisme » (DECHESNE (L.), *Le capitalisme, la libre concurrence et l'économie dirigée*, Paris, Sirey, 1934, p. 160), sous-entendu poussé à son extrême. C'est oublier que le raisonnement par degré est impossible dans la mesure où l'interventionnisme et le dirigisme s'opposent par nature, le premier s'intégrant dans le libéralisme auquel s'oppose le second. Cela explique en tout cas pourquoi certains auteurs (voir par ex. BODIN, *Economie...*, *op. cit.*) parlent d'« économie dirigée » pour désigner en réalité une économie libérale marquée par l'interventionnisme (cf. NOYELLE (H.), « Les divers modes d'économie dirigée », in *Mélanges Truchy*, Paris, Sirey, 1938, pp. 405 et 414).

<sup>71</sup> RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 221.

<sup>72</sup> Cf. LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>73</sup> RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 221.

<sup>74</sup> Il est important de garder à l'esprit que ce n'est pas parce que l'ensemble de l'économie est touché par le dirigisme que l'ensemble de l'économie est réellement dirigé dans sa totalité. Certains secteurs, même dans un régime dirigiste, peuvent être laissés sous l'empire des règles du libéralisme, qui pourtant a disparu. D'autres, qui ont été dirigés pendant un temps, peuvent très bien être libéralisés. Il n'en demeure pas moins que l'économie reste touchée dans son ensemble par le dirigisme puisque c'est l'autorité dirigeante qui décide de la libéralisation des secteurs en question. Il faut donc comprendre que dans ces hypothèses, c'est l'autorité dirigeante qui ordonne aux acteurs de l'économie d'obéir à la liberté. Il est donc possible de dire que l'action dirigiste consiste à suivre « de plus ou moins près, le déroulement des processus économiques » (CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 496). Lorsqu'un espace de liberté est laissé aux acteurs de l'économie, c'est que l'action dirigiste s'éloigne, tout en restant maîtresse du secteur en tant qu'elle est toujours susceptible de le reprendre. En économie d'abondance, il est ainsi possible d'imaginer que l'autorité dirigeante renonce à réglementer la consommation, par exemple parce qu'elle ne trouve plus nécessaires les mesures de rationnement. Cette remarque touche aussi à l'aspect progressif du dirigisme. Ce régime doit nécessairement s'accommoder d'une période de transition au cours de laquelle il se met en place. Le libéralisme s'efface alors peu à peu devant le dirigisme en marche. Les règles libérales sont peu à peu abrogées et remplacées par celles que l'autorité dirigeante fixe. Jusqu'à ce que ces règles soient déterminées, celles du régime libéral demeurent mais elles sont considérées (fictivement) comme des règles dirigistes laissant aux acteurs de l'économie un espace de liberté appelé à se restreindre. Cette période transitoire est inévitable. Pour mettre en place le libéralisme, « il suffit de quelques lignes » pour édicter le principe d'« une liberté généralisée de produire, de commercer et de consommer » (CULMANN, « Considérations... », art. cit., p. 1). Il en découle que « l'application [de ce] régime suit immédiatement sa promulgation », elle « se trouve réalisée dès l'instant qu'un premier citoyen a pu librement accomplir un premier acte de production » (*ibid.*, pp. 1-2). La mise en place du dirigisme est beaucoup plus complexe. Il ne suffit pas de proclamer le principe de la direction de l'économie pour que les opérations se réalisent sous l'empire de l'autorité : il faut construire et faire fonctionner le système de cette direction, ce qui demande du temps (cf. *ibid.*, pp. 1-2). Cela explique pourquoi le dirigisme de Vichy est marqué par un nombre important de réformes successives, lesquelles cherchent à perfectionner la direction de l'économie, notamment en l'élargissant.

<sup>75</sup> Cf. LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>76</sup> Cf. PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 134.

<sup>77</sup> BODIN, *Economie...*, *op. cit.*, p. 17 ; CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 19 ; LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 38 ; PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 134 ; PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 126.

puisqu'elle « n'attend pas que les difficultés soient nées pour chercher à les résoudre, elle veut les empêcher de naître (...) [de façon] préventive »<sup>78</sup>.

Avec le dirigisme, l'économie est en quelque sorte placée sous tutelle. Pour reprendre les termes d'Henri Noyelle, à « l'automatisme » du libéralisme s'oppose le « directionnisme » du dirigisme<sup>79</sup> : l'équilibre économique n'est plus automatique, l'autorité chargée de diriger l'économie la conduit vers l'équilibre<sup>80</sup>. Dès lors, au principe d'une « répartition passive »<sup>81</sup> des échanges se substitue celui d'une « répartition autoritaire »<sup>82</sup>. La loi de l'offre et de la demande est remplacée par une série de décisions unilatérales<sup>83</sup>. Celles-ci réalisent un partage<sup>84</sup> des opérations de la vie économique entre ses différents acteurs, en leur indiquant « comment il faut agir et dans quelle mesure »<sup>85</sup>.

Ainsi, « l'économie dirigée s'oppose à l'économie libérale comme le conscient s'oppose à l'inconscient, la raison à l'instinct, la réflexion au réflexe »<sup>86</sup> ; elle se caractérise essentiellement par son « ambition de substituer à l'ordre naturel des choses, l'ordre rationnel de l'homme »<sup>87</sup>. Il n'est donc pas étonnant que l'action dirigiste s'inscrive dans un « plan méthodique, c'est-à-dire résultant d'une vue systématique sur les tâches à remplir »<sup>88</sup> et d'un « état de prévision »<sup>89</sup> de la situation.

---

<sup>78</sup> LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>79</sup> NOYELLE, *Utopie...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>80</sup> Cf. BODIN, *Economie...*, *op. cit.*, p. 23 ; NOYELLE, *Révolution...*, *op. cit.*, p. 34. Par conséquent, on peut dire d'un secteur de l'économie qu'il est placé sous direction pour trouver un état dirigiste, à partir du moment où ce secteur est régi par le principe du directionnisme.

<sup>81</sup> CATHERINE (R.), *Economie de la répartition des produits industriels*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, PUF, 1942, p. 13. En économie libérale, la répartition est passive car le partage des échanges se fait automatiquement par le jeu de la loi de l'offre et de la demande. Dans le même sens, voir BICHELONNE (J.), « Principes de la répartition des produits industriels », REC avr.-mai 1942 p. 1.

<sup>82</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 20. Sur le principe de la répartition autoritaire, voir BICHELONNE, « Principes... », art. cit. ; CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, pp. 13-14 ; CELIER (C.), *Droit public et vie économique*, Paris, PUF, 1949, p. 192 ; CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, pp. 494-500.

<sup>83</sup> Cf. CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 503 ; MOREAU-NERET (O.), *Le contrôle des prix en France*, Paris, Sirey, 1941, pp. 29-30 et 36-38.

<sup>84</sup> Comme l'indique Robert Catherine, « répartir c'est (...) opérer un partage » (CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 13).

<sup>85</sup> RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 217. La répartition intègre la préoccupation du comment. Il ne s'agit pas seulement de partager les échanges entre les acteurs de l'économie ; il s'agit aussi de prescrire les règles qui organisent les échanges partagés, par exemple concernant les prix à pratiquer. Il faut noter dès à présent que de la répartition autoritaire des échanges ne découle pas nécessairement la répartition autoritaire des biens qui en sont objets. En effet, les échanges peuvent être répartis autoritairement de deux manières : soit ils sont forcés, soit ils sont conditionnés. Dans le second cas, la répartition laisse place à une parcelle de liberté car l'échange peut ne pas se réaliser. Dans cette hypothèse, la répartition même autoritaire de l'échange n'aboutit pas à la répartition autoritaire du bien qui en est l'objet. Rien n'oblige par exemple un consommateur à acheter l'intégralité de la ration à laquelle il a droit auprès du commerçant désigné pour le lui vendre. C'est pourquoi nous ne réduirons pas le problème de la répartition à celui du partage des biens, ce que font certains auteurs (cf. par ex. CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 13), mais l'étendrons au partage de l'ensemble des opérations économiques, dans toutes leurs dimensions.

<sup>86</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 127. Dans le même sens, voir PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>87</sup> PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 136. Voir le titre évocateur de l'ouvrage de Roger Francq : *L'économie rationnelle*, Paris, Gallimard, 1929. Sur le caractère rationnel du dirigisme, voir NOYELLE, *Révolution...*, *op. cit.*, pp. 101-103.

<sup>88</sup> LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>89</sup> CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 212.

Puisqu'on ne peut concevoir de direction efficace sans plan<sup>90</sup>, il est possible de dire que le planisme est nécessaire au dirigisme<sup>91</sup>. L'économie planée n'est donc pas l'expression d'une doctrine mais d'une méthode, d'une technique dont le dirigisme s'empare pour arriver à ses fins<sup>92</sup>.

Il faut pourtant souligner que la forme de l'économie ne change pas : elle demeure capitaliste à la base, ce qui fait dire à Gaëtan Piron que « le dirigisme va moins loin que le socialisme »<sup>93</sup>. L'entreprise individuelle est conservée et le profit ne disparaît pas. Toutefois, il faut bien reconnaître que les institutions du capitalisme, bien que maintenues, « subissent (...) d'importantes transformations qui diminuent leur importance, et parfois modifient leur nature même »<sup>94</sup>. L'activité des entreprises privées est dirigée et le profit est limité dans son montant puisqu'il est « subordonné à des mobiles autres, tels que le souci de l'intérêt national ou de la justice sociale »<sup>95</sup>. Le dirigisme est ainsi plus préoccupé de « bien répartir les richesses que de les produire au maximum »<sup>96</sup>. Il est donc possible de dire qu'il fait passer le social avant l'économique<sup>97</sup>.

Ainsi, pour reprendre la définition qu'en donne Henri Culmann, « le dirigisme est un régime économique dans lequel l'équilibre entre la production et la consommation est réalisé suivant les données d'un plan arrêté par voie d'autorité, et dont l'exécution s'impose aux initiatives privées »<sup>98</sup>.

---

<sup>90</sup> Cf. LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 42 ; PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 135 ; RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 221.

<sup>91</sup> Cf. RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 221.

<sup>92</sup> Cf. BAUDIN, *L'économie...*, *op. cit.*, pp. 100-101 ; LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 42. Le planisme n'est donc qu'une « note mineure » du dirigisme (CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 19). Il s'agit d'une technique qui peut être utilisées dans le cadre d'un autre régime économique, que la nature du système soit d'ailleurs capitaliste ou socialiste (cf. NOYELLE, « Les divers... », art. cit., pp. 414-417). Signalons que les termes « planisme » et « planification » sont synonymes en tant que l'un et l'autre se rapportent à l'idée de « plan ». Il semble toutefois qu'en doctrine la planification et le planisme peuvent se distinguer en degrés, ce qui ne change rien au fait que les deux se rejoignent quant à leur nature. Ainsi, par le planisme, l'autorité définit seulement quelques objectifs plus ou moins précis, elle peut donc procéder par incitations ; au contraire, pour la planification elle ne peut agir que par la contrainte puisque les objectifs sont « si nombreux et si précis qu'ils enserment, dans un réseau d'obligations, l'activité de la plupart des entreprises » (CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, pp. 19-20). Par ailleurs, en planification, l'économie est englobée par un plan unique, alors qu'en planisme, elle l'est par une multiplicité de plans partiels (cf. PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 135). Pour Henri Noyelle, le planisme (qu'il considère comme synonyme de planification) ne peut raisonnable n'être que partiel. Il note : « le planisme intégral visant à calculer la demande de milliers d'objets de consommation nous paraît téméraire pour ne pas dire plus » (NOYELLE, *Révolution...*, *op. cit.*, p. 63).

<sup>93</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 126. Dans le même sens, voir BODIN, *Economie...*, *op. cit.*, p. 18. Sur la comparaison du socialisme et du dirigisme, voir LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, pp. 45-46 ; NOYELLE, *Révolution...*, *op. cit.*, pp. 21-32.

<sup>94</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 126. Sur la question de l'influence du dirigisme sur le capitalisme, voir LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.* ; RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, pp. 214-264. Henri Noyelle parle à ce sujet d'une « consolidation » par le dirigisme d'un « capitalisme plus ou moins rénové » (NOYELLE, « Les divers... », art. cit., p. 402).

<sup>95</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 126-127.

<sup>96</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>97</sup> Dans le même sens, voir PIETTRE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 135. Si pour cet auteur le dirigisme place l'économique avant le social, ce n'est que pour mieux « aboutir à une juste répartition », ce qui revient à dire, malgré les mots employés, que le social passe avant l'économique puisque le second n'est que le moyen du premier.

<sup>98</sup> CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 212.

Il reste à savoir qui, en économie dirigée, est l'autorité dirigeante ou, en d'autres termes, qui arrête le plan de direction de l'économie. Un premier constat est nécessaire. Dans le sens le plus large du terme, toute économie capitaliste, quel que soit le régime qui lui est applicable, est dirigée, « mais ce sont les dirigeants qui diffèrent »<sup>99</sup>. Le libéralisme place les individus et le marché aux commandes ; le corporatisme, les groupements professionnels. Qu'en est-il du dirigisme ? Sous son empire, rappelons-le, l'action sur l'économie est totale et systématique. Ce régime implique donc que « règne l'unité »<sup>100</sup>. L'économie doit donc être « soumise à une seule direction »<sup>101</sup>. Or, seul l'Etat, par ses compétences matérielles et territoriales, est capable d'assurer cette unité de direction. Ainsi, il est possible de dire que par « économie dirigée », il faut entendre économie « dirigée par l'Etat »<sup>102</sup>, ce qui amène certains auteurs<sup>103</sup> à parler d'« étatisme » pour désigner le dirigisme, ce qui peut prêter à confusion puisque, comme nous l'avons vu, l'étatisme est avant tout un régime économique qui, en cela, s'oppose au dirigisme<sup>104</sup>. Il est plus juste de parler de « dirigisme étatique », même si c'est un pléonasme<sup>105</sup>.

La perspective d'une guerre proche conduit l'Etat à se tourner vers le dirigisme. La loi du 11 juillet 1938 *sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*<sup>106</sup> se détache de toute influence doctrinale, elle est le fruit de cette unique préoccupation<sup>107</sup>. Afin de tirer les enseignements de l'expérience de 1914-1918<sup>108</sup>, le législateur permet l'installation, dès le temps de paix<sup>109</sup>, d'un régime d'économie dirigée conçu comme provisoire. Il s'agit de faire face aux nécessités économiques de la guerre possible. Dans cette optique, le législateur met au point un « système complet d'institutions et

<sup>99</sup> BAUDIN, *L'économie...*, *op. cit.*, p. 97.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> *Ibid.* Dans le même sens, voir CULMANN, « Considérations... », art. cit., p. 3 ; LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 42.

<sup>102</sup> Voir le rapport de Georges de Leener, in LEENER (G. de) et NOGARO (B.), *Economie libérale et économie dirigée*, Paris, Domat-Montchrestien, 1933, p. 50, mentionné par BAUDIN, *L'économie...*, *op. cit.*, p. 97. Il est donc possible de réécrire la définition précitée d'Henri Culmann. Ainsi, « le dirigisme est un régime économique dans lequel l'équilibre entre la production et la consommation est réalisé suivant les données d'un plan arrêté par [l'Etat], et dont l'exécution s'impose aux initiatives privées ».

<sup>103</sup> Voir par ex. : PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 129.

<sup>104</sup> L'emploi du même terme pose problème car la place de l'Etat en régime étatiste est radicalement différente de celle qui l'occupe en régime dirigiste. En économie étatisée, l'Etat ne dirige rien, il fait tout ; en économie dirigée, il ne fait rien mais dirige tout : « sans assumer directement aucune tâche de production, ni de répartition, l'Etat [exerce] son contrôle sur toutes les productions, sur toutes les répartitions laissées aux mains des particuliers » (LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 45). Voir aussi en ce sens : BURDEAU, *Cours...*, *op. cit.*, p. 170 (pour clarifier les choses, l'auteur distingue l'« étatisme éducateur », véritable dirigisme, et « l'étatisme négateur de l'initiative privée », véritable étatisme) ; GIGNOUX (C.-J.), « Limites de l'économie dirigée », REC déc. 1943 pp. 3-4.

<sup>105</sup> Sur le débat de savoir si le dirigisme est nécessairement étatique, voir BODIN, *Economie...*, *op. cit.*, p. 23 ; LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, p. 37-39 ; NOYELLE, *Révolution...*, *op. cit.*, pp. 95-107.

<sup>106</sup> JO 13 juill., p. 8330, rectific., JO 14 juill., p. 8402.

<sup>107</sup> Cf. CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>108</sup> Sur cette question voir OLPHE-GALLIARD (G.), *Histoire économique et financière de la guerre (1914-1918)*, Paris, M. Rivière, 1923.

<sup>109</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 11 juill. 1938 préc.

de règles de droit »<sup>110</sup>. Il permet à l'Etat d'« élargir à l'extrême le domaine des entreprises publiques »<sup>111</sup>, en l'autorisant à prendre possession de tout établissement industriel ou commercial pour l'exploiter par ses propres moyens<sup>112</sup>. D'autre part, le gouvernement est investi du pouvoir de régler « l'importation, l'exportation, la circulation, l'utilisation, la détention, la mise en vente de certaines ressources, de les taxer et de rationner leur consommation »<sup>113</sup>. En dehors des questions financières qui sont réservées au ministre des Finances<sup>114</sup>, le travail est réparti entre les ministères selon la ressource. Ainsi, « en vue de la production et de la réunion de (...) chaque catégorie bien définie de ressources, un seul ministre est désigné (...) comme responsable des mesures à prendre, à charge pour lui de devenir (...) le fournisseur de tous les ministères utilisateurs »<sup>115</sup>. C'est le cas pour les divers services de transports<sup>116</sup>, la fabrication et la répartition des produits industriels finis<sup>117</sup>, la

---

<sup>110</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 61.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Art. 24 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 11 juill. 1938 préc.

<sup>113</sup> Art. 46 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 11 juill. 1938 préc. Les lois du 19 mars *tendant à accorder au gouvernement des pouvoirs spéciaux* (JO 20 mars, p. 3646) et du 8 déc. 1939 *modifiant l'art. 36 de la loi du 11 juill. 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre* (JO 10 déc., p. 13834) lui donnent d'ailleurs le pouvoir de prendre des mesures, même en matière législative.

<sup>114</sup> Art. 56 de la loi du 11 juill. 1938 préc.

<sup>115</sup> Art. 45 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 11 juill. 1938 préc.

<sup>116</sup> Art. 50 de la loi du 11 juill. 1938 préc. Cette tâche a d'abord été confiée au ministre des Communications (*cf.* CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 43) avant que ce département ne fusionne, en avril 1942, avec le ministère de la Production industrielle. Jusqu'en novembre 1942, deux ministres sont à la tête de cette entité double, avant que le ministre de la Production industrielle ne se charge aussi, dans les faits, des Communications (*cf.* MARGAIRAZ (M.), *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)*, thèse sciences économiques, Paris I, 1989, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991, tome 1, p. 678).

<sup>117</sup> Art. 51 de la loi du 11 juill. 1938 préc. En application de cette disposition, un ministère de la Production industrielle est créé en juillet 1940, lors de la formation du gouvernement Laval. Jusqu'à la création de ce département, et conformément à l'art. 53 de la loi précitée, la fabrication et la répartition des produits industriels finis ont été placées sous l'autorité et la responsabilité du ministre du Commerce et de l'Industrie. Sur l'organisation du ministère de la Production industrielle, voir CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 48-52 ; GORGUES (A.), *Les grandes réformes administratives du régime de Vichy*, thèse droit, Poitiers, 1969, tome 2, pp. 152-153 ; MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 518-519 et 515 pour un organigramme.

production, la transformation et la répartition des produits alimentaires<sup>118</sup>, la main d'œuvre<sup>119</sup> et la coordination des opérations d'importation et d'exportation<sup>120</sup>. Pour accomplir leur tâche, les ministres se font aider par des comités consultatifs<sup>121</sup> et peuvent même s'appuyer sur des groupements composés de producteurs, de commerçants et de consommateurs<sup>122</sup>, qui rappellent les consortiums<sup>123</sup> apparus pendant la Première guerre mondiale. Les fournitures de prestations nécessaires pour les besoins du pays sont obtenues par accord amiable, ou à défaut, par réquisition<sup>124</sup>. Le gouvernement détermine pour chaque département ministériel les services publics qu'il lui appartient de gérer et les organes privés dont il lui incombe de contrôler l'emploi à l'effort économique<sup>125</sup>. Le dispositif juridique de l'économie de guerre se met en place progressivement. A la déclaration du conflit, toutes les pièces de l'édifice s'actionnent : « un régime provisoire mais complet d'économie dirigée s'installe »<sup>126</sup> en France. L'armistice du 22 juin 1940 consenti après la débâcle militaire n'en signe pas la fin. Avec le régime de Vichy, le dirigisme s'installe dans le paysage économique et juridique.

---

<sup>118</sup> Art. 52 de la loi du 11 juill. 1938 préc. Cette tâche a d'abord été confiée dans son intégralité au ministre de l'Agriculture (décret-loi du 21 avr. 1939 *relatif à l'organisation du ravitaillement des populations en temps de guerre*, JO 22 avr., p. 5205). A partir de mars 1940, les questions de la production agricole et du ravitaillement ont été séparées : la première restant du ressort du ministère de l'Agriculture, la seconde relevant quant à elle, à partir de ce moment, d'un ministère autonome du Ravitaillement. Ces deux départements ont fusionné en juin 1940 puis ils ont été de nouveau séparés de décembre 1940 à avril 1942, jusqu'à ce que le ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement soit finalement reconstitué avec la particularité d'avoir, jusqu'en septembre 1942, deux ministres à sa tête. Sur les organisations successives de ces départements, voir CEPEDE (M.), *Agriculture et alimentation en France durant la Seconde guerre mondiale*, Paris, M.-Th. Génin, 1961, 102-112 avec un organigramme p. 105 ; CHOUMERT (P.), *L'organisation administrative et professionnelle du ravitaillement de l'Etat français*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Arthur Rousseau, 1942, pp. 61-71 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 52-60 ; DUCASSE-ALLEGRET (J.), *Le ravitaillement général durant la dernière guerre (1939-1945)*, thèse droit, Poitiers, 1951, pp. 140-156 ; ESQUILAT (P.), *Le ravitaillement de la France en temps de guerre*, thèse droit, Toulouse, 1940, Paris, Sirey, 1941, pp. 86-98. Le ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement s'appuie dans sa tâche sur des services extérieurs qui n'ont pas fait l'objet de tentative de fusion comme ce fut le cas à l'échelon central. Dans chaque département on retrouve donc d'un côté les services agricoles (pour leur organisation, voir CEPEDE, *Agriculture...*, *op. cit.*, pp. 114-115) et de l'autre les services du Ravitaillement (pour leur organisation, voir CEPEDE, *Agriculture...*, *op. cit.*, p. 117 ; CHOUMERT, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. 202-208 ; DUCASSE-ALLEGRET, *Le ravitaillement...*, *op. cit.*, pp. 165-207 ; ESQUILAT, *Le ravitaillement...*, *op. cit.*, pp. 61-82). Il en est de même dans les régions (*cf.* CHOUMERT, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. 192-195).

<sup>119</sup> Art. 54 de la loi du 11 juill. 1938 préc. Cette tâche a d'abord été confiée au ministre du Travail avant que son département ne fusionne, en juillet 1940, avec celui de la Production industrielle nouvellement créé. Les ministères sont de nouveau disjoints à partir de février 1941, même si dans les faits, de novembre 1943 à janvier 1944, c'est le ministre de la Production industrielle qui se charge par intérim du Travail (MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, p. 678). Pour l'organisation du ministère du Travail sous Vichy, voir CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 60-62.

<sup>120</sup> Art. 55 de la loi du 11 juill. 1938 préc. Cette tâche, qui consiste à délivrer les autorisations d'importations et d'exportations, a été confiée au ministre du Commerce jusqu'en juin 1940, avant d'être prise en charge par le ministre de la Production industrielle et par celui du Ravitaillement en coopération avec le ministre des Finances (*cf.* CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 43).

<sup>121</sup> Art. 48 de la loi du 11 juill. 1938 préc.

<sup>122</sup> Art. 49 de la loi du 11 juill. 1938 préc.

<sup>123</sup> Sur ces organismes, voir MURON (P.), *L'organisation des achats sur les marchés étrangers en France durant la guerre. Les groupements d'importation à caractère industriel*, thèse droit, Paris, 1945, Paris, Tepac, 1945, pp. 8-20.

<sup>124</sup> Art. 20 à 26 de la loi du 11 juill. 1938 préc.

<sup>125</sup> Article 4 (al. 2) de la loi du 11 juill. 1938 préc.

<sup>126</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 63.

## 2/ Le régime de Vichy

Le « régime de Vichy », appelé aussi « gouvernement de Vichy », « France de Vichy », ou simplement, par métonymie, « Vichy », désigne le régime politique dirigé par le Maréchal Pétain qui assure le gouvernement de la France, depuis la ville de Vichy située dans l'Allier, pendant la Seconde guerre mondiale, du 10 juillet 1940 au 20 août 1944, durant l'occupation du pays par les forces de l'armée allemande. Ces deux dates correspondent, la première au jour où l'Assemblée nationale de la Troisième République se saborde en votant les pleins pouvoirs au Maréchal Pétain<sup>127</sup>, et la seconde, au jour où ce dernier est enlevé par les Allemands qui le conduisent avec ses fidèles d'abord à Belfort, puis en Allemagne, à Sigmaringen<sup>128</sup>.

Vichy est un régime que la France a voulu oublier<sup>129</sup>. Il est en effet lié aux années quarante qui « demeurent un drame majeur de la conscience française »<sup>130</sup> à l'image des guerres de religion et de la Terreur révolutionnaire. Comme le souligne Jean-Pierre Le Crom, « dans la mémoire collective, la période de Vichy [est] avant tout celle de la persécution des Juifs, de la collaboration avec les Nazis, de la suppression des libertés républicaines [et] de la répression contre la Résistance »<sup>131</sup>. Mais elle renvoie aussi aux noirs souvenirs de la période de l'Épuration qui fractura durablement la cohésion des Français au lendemain de la Libération, à l'occasion de la répression judiciaire mais surtout

---

<sup>127</sup> Cf. BERL (E.), *La fin de la III<sup>ème</sup> République : 10 juillet 1940*, Paris, Gallimard, 1968 ; DEGARDIN (A.), *Les parlementaires radicaux-socialistes, socialistes et groupes proches qui votèrent les pleins pouvoirs au maréchal Pétain, le 10 juillet 1940 : étude du vote et de leur évolution*, mémoire de maîtrise en histoire, Paris X, 1972, 2 vol. ; FLEUTOT (F.-M.), *Voter Pétain ? : députés et sénateurs sous la Collaboration, 1940-1944*, Paris, Pygmalion, 2015 ; LEVY (C.), « Les débuts de "Vichy" », RHDGM juill. 1967 pp. 51-54 ; MARIELLE (J.) et SAGNES (J.), *Le vote des quatre-vingts : le 10 juillet 1940 à Vichy*, Perpignan, Talaia, 2010. Voir aussi, sur les parlementaires de la Troisième République sous Vichy : WIEVIORKA (O.), *Les orphelins de la République : destinées des députés et des sénateurs français, 1940-1945*, Paris, Seuil, 2015, 2<sup>e</sup> édit.

<sup>128</sup> Cf. CATTANEO (B.), *La route de Sigmaringen*, Bruxelles et Paris, Jourdan, 2013 ; COINTET (J.-P.), *Sigmaringen : une France en Allemagne, septembre 1944-avril 1945*, Paris, Perrin, 2014 ; NOGUERES (L.), *La dernière étape : Sigmaringen*, Paris, Fayard, 1956 ; ROUSSO (H.), *Un château en Allemagne : la France de Pétain en exil, Sigmaringen 1944-1945*, Paris, Pluriel, 2012 ; ; STUCKI (W.), *La fin du régime de Vichy*, Neuchâtel et Paris, La Baconnière et La Presse française et étrangère, 1947.

<sup>129</sup> Sur ce point : BEDARIDA (F.), « Vichy et la crise de la conscience française », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 77-96 ; CONAN (E.) et ROUSSO (H.), *Vichy, un passé qui ne passe pas*, Paris, Pluriel, 2013 ; MICHEL (H.), « Lumières sur Vichy ? », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, oct.-déc. 1956, pp. 510-525 ; ROUSSO (H.), *Le syndrome de Vichy : 1944 à nos jours*, Paris, Seuil, 2<sup>e</sup> édit., 1990 ; ROUSSO (H.), *Vichy : l'évènement, la mémoire, l'histoire*, Paris, Gallimard, 2001 ; VIAUD (J.), « Représentations du régime de Vichy ou "se souvenir de ne pas oublier" », *Temporalités* [En ligne], 3 | 2005, mis en ligne le 07 juillet 2009, consulté le 15 septembre 2019, <http://journals.openedition.org/temporalites/400> ; WIEVIORKA (O.), *La mémoire désunie, le souvenir politique des années sombres de la Libération à nos jours*, Paris, Seuil, 2013.

<sup>130</sup> COINTET (J.-P.), *Histoire de Vichy*, Paris, Perrin, 2003, p. 15.

<sup>131</sup> « Droit de Vichy ou droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *Histoire@Politique*, 2009/3, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2009-3-page-95.htm>, p. 1. Dans cet esprit l'ouvrage de Dominique Rémy, *Les lois de Vichy. Actes dits « lois » de l'autorité de fait se prétendant « gouvernement de l'Etat français »* (Paris, Romillat, 1992), fait le choix de ne présenter que « les textes les plus criminels », les autres étant considérés comme « insignifiants » ou « circonstanciels » (*ibid.*, p. 15).

populaire des faits de collaboration commis sous le régime de Vichy<sup>132</sup>. Ces règlements de compte, ces procès et les différentes lois d'amnistie finirent de solder « les errements de l'État français dont peu revendiquaient le funeste héritage »<sup>133</sup>. Surtout, les élites de l'après-guerre s'attachèrent à entretenir « le mythe d'une France unanimement résistante »<sup>134</sup> et à reconnaître *a posteriori* comme seul gouvernement légitime du pays sous la Seconde guerre mondiale celui de la « France libre », fondé à Londres par le général De Gaulle à la suite de son appel du 18 juin 1940<sup>135</sup>, reléguant dès lors le régime de Vichy au rang d'une simple « autorité de fait » se prétendant « gouvernement de l'État français »<sup>136</sup>. Cette théorie de « l'usurpation »<sup>137</sup> trouve son fondement juridique dans l'ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*<sup>138</sup>.

<sup>132</sup> Sur l'Épuration, voir : AMOUROUX (H.), *La grande Histoire des Français après l'Occupation*, Paris, Robert Laffont, tomes 9 et 10, 1991 et 1993 ; ARON (R.), *Histoire de l'Épuration*, Paris, Fayard, 4 vol., 1967-1975 ; AFHJ, *La justice de l'épuration à la fin de la Seconde guerre mondiale*, Paris, La Documentation française, 2008 ; ASSOULINE (P.), *L'épuration des intellectuels*, Bruxelles, Complexe, 1996, 3<sup>e</sup> édit. ; BARUCH (M.-O.) [dir.], *Une poignée de misérables : l'épuration de la société française après la Seconde guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003 ; BAUDOT (M.), « La résistance française face aux problèmes de répression et d'épuration », RHDGM janv. 1971 pp. 23-47 ; BAUDOT (M.), « L'épuration : bilan chiffré », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, sept. 1986, pp. 37-52 ; BERGERE (M.) [dir.] *L'épuration économique en France à la Libération*, Rennes, PUR, 2008 ; BERLIERE (J.-M.), BERSTEIN (S.), BANCAUD (A.), BURIN DES ROZIERES (E.), CHEVALLIER (J.), ROUQUET (F.), SINGER (C.) et WATIN-AUGOUARD (M.), « L'épuration dans l'administration », in Fondation Charles de Gaulle, *Le rétablissement de la légalité républicaine*, Bruxelles, Complexe, 1996, pp. 431-542 ; BERLIERE (J.-M.) et LIAIGRE (F.), *Ainsi finissent les salauds. Séquestrations et exécutions clandestines dans Paris libéré*, Paris, Robert Laffont, 2012 ; BONCOMPAIN (J.), *Dictionnaire de l'épuration des gens de lettres*, Paris, Champion, 2016 ; BOUDRIOT (P.-D.), *L'Épuration 1944-1949*, Paris, Grancher, 2011 ; BOURDREL (P.), *L'épuration sauvage : 1944-1945*, Paris, Perrin, 2008 ; COINTET (J.-P.), *Expier Vichy : l'épuration en France (1943-1958)*, Paris, Perrin, 2008 ; LACROIX-RIZ (A.), « Les grandes banques françaises de la collaboration à l'épuration 1940-1950. II. La non-épuration bancaire 1944-1950 », RHDGM avr. 1986 pp. 81-101 ; LOTTMAN (H.), *L'Épuration (1943-1953)*, Paris, Fayard, 1986 ; NOVICK (P.), *L'Épuration française (1944-1945)*, Paris, Seuil, 1991 ; ROUQUET (F.), « L'épuration administrative en France après la Libération : une analyse statistique et géographique », *Vingtième siècle*, janv.-mars 1992, pp. 106-117 ; ROUQUET (F.), *Mon cher Collègue et Ami... : l'épuration des universitaires (1940-1953)*, Rennes, PUR, 2010 ; ROUQUET (F.), *Une épuration ordinaire (1944-1949) : petits et grands collaborateurs de l'administration française*, Paris, CNRS, 2018 ; ROUQUET (F.) et VIRGILI (F.), *Les Françaises, les Français et l'Épuration, 1940 à nos jours*, Paris, Gallimard, 2018 ; ROUSSO (H.), « L'épuration en France : une histoire inachevée », *Vingtième siècle*, janv.-mars 1992, pp. 78-105 ; ROUSSO (H.), « Sortir de Vichy : commentaires en forme de comparaison », *Francia*, n°31/3, 2004, pp. 199-204 ; VERGEZ-CHAIGNON (B.), *Vichy en prison. Les épurés à Fresnes après la Libération*, Paris, Gallimard, 2006 ; VERGEZ-CHAIGNON (B.), *Histoire de l'épuration*, Paris, Larousse, 2010 ; VIRGILI (F.), *La France « virile ». Des femmes tondues à la Libération*, Paris, Payot, 2004. Sous l'angle juridique, voir en particulier : LAEDERICH (O.), *Étude juridique des épurations françaises de la Seconde guerre mondiale. 1939-1953*, thèse droit, Paris II, 1999.

<sup>133</sup> AZEMA (J.-P.) et WIEVIORKA (O.), *Vichy, 1940-1944*, Paris, Perrin, 2004, p. 294.

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Le Comité national français, organe de direction de la France libre, devenue France combattante le 13 juillet 1942, fusionna le 3 juin 1943, pour donner naissance au « Comité français de libération nationale », avec le « Commandement en chef français civil et militaire », dirigé à Alger par le général Giraud à la suite de la libération d'une partie des territoires français d'Afrique du Nord lors du débarquement allié des 7 et 8 novembre 1942. Le 3 juin 1944, le « gouvernement provisoire de la République française » succéda au « Comité français de libération nationale ».

<sup>136</sup> Art. 7 de l'ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*, JORF 10 août, p. 688.

<sup>137</sup> VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 273.

<sup>138</sup> Sur ce texte et son application : ACCOLAS (L.), *Le rétablissement de la légalité républicaine. Le sort des actes législatifs, administratifs et juridictionnels intervenus sous le régime de Vichy*, thèse droit, Paris, 1946 ; BERLIA (G.), note sur l'ordonnance du 9 août 1944 préc., RDP 1944 pp. 319-321 ; CARTIER (E.), « De l'anéantissement au retour du *de cuius* ou l'insoutenable ambivalence de l'ordonnance du 9 août 1944 », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 43-65 ; DUBOIS (J.-P.), « La jurisprudence : la validation des décisions de 1944 », in Fondation Charles

Le gouvernement provisoire de la République française y proclame, « en droit »<sup>139</sup>, la continuité de la République et l'inexistence de Vichy. Il déclare que sont « nuls et de nul effet tous les actes constitutionnels législatifs ou réglementaires, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution, sous quelque dénomination que ce soit, promulgués sur le territoire continental postérieurement au 16 juin 1940 »<sup>140</sup>, tout en précisant, pour répondre aux exigences du réalisme<sup>141</sup>, que « cette nullité doit être expressément constatée »<sup>142</sup>. Comme le remarque Marcel Waline, cette contradiction engendre une « situation (...) pratiquement sensiblement la même que [s'il] avait suivi une marche apparemment inverse et avait validé en bloc la législation de Vichy en se réservant d'en abroger une partie par des décisions expresses »<sup>143</sup>. Mais l'essentiel est dans le symbole de la déclaration générale de nullité, qui proclame l'illégitimité des gouvernants de l'Etat français.

A cause de la politique et du droit, « la mémoire de Vichy se réduisait [ainsi] à une curieuse amnésie dont la population se satisfaisait, reportant à d'improbables lendemains les examens de conscience »<sup>144</sup>. Il a d'ailleurs fallu attendre dix ans avant que la communauté scientifique s'intéresse à l'histoire du régime de Vichy, le premier ouvrage fondateur étant celui de Robert Aron paru en 1954<sup>145</sup>. Cet état d'esprit se ressent dans l'évolution de la manière dont les chercheurs ont analysé la politique de l'Etat français. L'historiographie de ce régime est traditionnellement divisée en trois grandes phases<sup>146</sup> : l'avant Paxton (temps d'amnésie), la révolution paxtonienne (temps d'anamnèse)

---

de Gaulle, *Le rétablissement...*, *op. cit.*, pp. 831-853 ; LE CROM (J.-P.), « L'avenir des lois de Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 453-478 ; LUCHAIRE (F.), « L'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine », *Gaz. Pal.* 1944 II (doct.) pp. 17-20 ; MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.), « La transition juridique : l'ordonnance du 9 août 1944 », in Fondation Charles de Gaulle, *Le rétablissement...*, *op. cit.*, pp. 805-830 ; VEDEL, *Manuel...*, *op. cit.*, pp. 273-281 ; WALINE (M.), « L'ordonnance du 9 août 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine », *JCP* 1945 I n°441.

<sup>139</sup> Art. 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 9 août 1944 préc.

<sup>140</sup> Art. 2 de l'ordonnance du 9 août 1944 préc.

<sup>141</sup> Voir *infra* (p. 56).

<sup>142</sup> Art. 2 de l'ordonnance du 9 août 1944 préc.

<sup>143</sup> « L'ordonnance... », art. cit.

<sup>144</sup> AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, *op. cit.*, p. 294.

<sup>145</sup> *Histoire de Vichy : 1940-1944*, Paris, Fayard, 1954.

<sup>146</sup> Sur ce point : AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, *op. cit.*, pp. 291-357 ; AZEMA (J.-P.), « Vichy et la mémoire savante, quarante-cinq ans d'historiographie », in AZEMA et BEDARIDA, *Vichy...*, *op. cit.*, pp. 23-44 ; AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.), « Vichy et les historiens », *Esprit*, mai 1992, pp. 43-51 ; BONAFoux (C.), « L'historiographie de Vichy : une valse à trois temps », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, *op. cit.*, pp. 5-16 ; CONAN (E.) et LINDENBERG (D.), « Que faire de Vichy ? », *Esprit*, mai 1992, pp. 5-15 ; COTILLON (J.), *Ce qu'il reste de Vichy*, Paris, Armand Colin, 2003 ; DOWNS (L.-L.), FISHMAN (S.) et SIANOGLOU (I.) [dir.], *La France sous Vichy : autour de Robert O. Paxton*, Bruxelles, Complexe, 2004 ; LE CROM, « Droit... », art. cit. ; LOISEAUX (G.) et PAYR (B.), *La littérature de la défaite et de la collaboration*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1984 ; ROUSSO, *Vichy...*, *op. cit.* ; MARGAIRAZ (M.), « L'histoire de l'économie, de la politique et du droit de et sous Vichy », DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 1-9.

et l'après Paxton (temps d'hypermnésie)<sup>147</sup>. Cette dernière période est marquée par deux préoccupations : déterminer la nature politique du régime de Vichy et faire la lumière sur chacune de ses réalisations ainsi que sur la vie des Français sous sa domination.

La première phase est marquée par l'influence de Robert Aron et d'André Siegfried<sup>148</sup> qui avancent la thèse selon laquelle il n'y pas eu un mais deux Vichy, le premier de Pétain (1940-1942), le second, de Laval (1942-1944). Face à l'Allemagne, le Maréchal Pétain aurait pratiqué un double jeu pour protéger les Français ; sa stratégie aurait été entravée par l'action Pierre Laval, « homme de paille du Reich »<sup>149</sup>, devenu chef du gouvernement le 18 avril 1942. Au « bon Vichy » s'opposerait donc un « mauvais Vichy »<sup>150</sup>. On insiste sur la force de contrainte des autorités allemandes et sur la faible marge de manœuvre des autorités françaises. La plupart des mesures prises par le régime sont ainsi présentées comme ayant été imposées par le Troisième Reich, en particulier celles qui relèvent de la politique antisémite<sup>151</sup>. Cette théorie est soutenue par les anciens vichystes qui, « dans leurs souvenirs, se livrèrent assez tôt à une défense et illustration de leur action » en mettant surtout en avant les réformes entreprises par le régime pour moderniser l'Etat et la société<sup>152</sup>. Elle est inspirée du dernier message adressé aux Français par le Maréchal avant qu'il soit enlevé par les Allemands : « tout ce qui a été fait par moi, tout ce que je n'ai pas consenti, subi, que ce fût de gré ou de force, ne l'a été que pour votre sauvegarde, car, si je ne pouvais plus être votre épée, j'ai voulu rester votre bouclier »<sup>153</sup>. Elle convenait d'ailleurs à l'opinion qui se montrait critique à l'égard de la politique du gouvernement, mais qui restait majoritairement bienveillante à l'égard de la personne du chef de l'Etat français et qui trouvait dans l'argument de la contrainte un moyen d'apaiser les consciences.

---

<sup>147</sup> BONAFOUX, « L'historiographie... », art. cit., p. 7. Contestant ce schéma : AZOUVI (F.), *Le mythe du grand silence, Auschwitz, les Français, la mémoire*, Paris, Gallimard, 2015.

<sup>148</sup> *De la III<sup>ème</sup> à la IV<sup>ème</sup> République*, Paris, B. Grasset, 1956 ; « Le Vichy de Pétain, le Vichy de Laval », RFSP 1976 pp. 737-749.

<sup>149</sup> AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, *op. cit.*, p. 346.

<sup>150</sup> Le premier colloque organisé sur le régime de Vichy, par la Fondation nationale des sciences politiques en 1970, dont les actes furent publiés en 1972 (REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques), s'inscrit dans cette logique car il ne s'intéresse qu'aux deux premières années du régime (1940-1942) et n'aborde pas les sujets sensibles tels que l'antisémitisme et la collaboration d'Etat.

<sup>151</sup> Développant la thèse de la survie partielle des Juifs de France grâce au double jeu du gouvernement de Vichy : HILBERG (R.), *La destruction des Juifs d'Europe*, Paris, Gallimard, 1991 ; REITLINGER (G.), *The final solution : the Attempt to Exterminate the Jews of Europe, 1939-1945*, London, Vallentine Mitchell, 1961.

<sup>152</sup> AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, *op. cit.*, p. 294. Le colloque de la Fondation nationale des sciences politiques donna d'ailleurs l'occasion à certains acteurs du régime de s'expliquer sur le fonctionnement du gouvernement de Vichy comme l'atteste la retranscription des témoignages et des débats dans l'ouvrage qui publie ses actes (REMOND, *Le gouvernement...*, *op. cit.*).

<sup>153</sup> Cf. AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, *op. cit.*, p. 294.

L'exploitation méthodique des archives allemandes par Eberhard Jäckel<sup>154</sup> et surtout Robert Paxton<sup>155</sup> ainsi que la diffusion du film documentaire *Le chagrin et la pitié : chronique d'une ville française sous l'Occupation* réalisé par Marcel Ophüls allaient révéler à la société française, tournant peu à peu la page du gaullisme, un autre visage du régime de Vichy. Ces auteurs démontrent que l'Etat français n'a jamais joué de double jeu<sup>156</sup>. Il a dès le début, y compris par le projet de Révolution nationale visant à réformer la société française<sup>157</sup>, recherché la collaboration avec l'Allemagne nazie, qui en a véritablement tiré profit. Robert Paxton prouve en particulier que la politique antisémite n'a pas été imposée par l'Occupant mais librement voulue par Vichy. Il souligne ainsi la spécificité et les responsabilités propres du régime. Ceux qui avaient été opprimés sous le régime de Vichy et qui avaient été invités à se taire par les partis de gouvernement, commencèrent à exiger que la France leur rende des comptes : « A l'amnésie consensuelle refoulant Vichy succédait la dénonciation de l'Etat français ; à la construction d'une mémoire nationale succédait l'émergence de mémoires spécifiques qui entendaient accéder à la reconnaissance »<sup>158</sup>. Débute ainsi un temps d'introspection collective qui mènera notamment au discours de Jacques Chirac au Vélodrome d'Hiver le 16 juillet 1995, dans lequel le président de la République reconnaît explicitement la responsabilité de la France dans le génocide des Juifs.

La spécificité de Vichy ne signifie pourtant pas qu'il soit une simple parenthèse dans l'Histoire de France. Malgré les apparences, le programme de la Révolution nationale ne s'inscrit en effet pas complètement contre l'héritage républicain<sup>159</sup>. C'est ce que démontre Robert Paxton en soulignant que les symboles de 1789 (14 juillet, Marseillaise et drapeau tricolore) sont conservés. Mais cet auteur va plus loin. Analysant les origines idéologiques de la Révolution nationale, et confirmant sur ce point les intuitions de Stanley Hoffmann<sup>160</sup>, il inscrit Vichy dans la lignée de courants de pensées nullement minoritaires au sein de l'opinion de l'entre-deux-guerres : sur le plan politique, le régime, influencé par le milieu des anciens combattants de la Première guerre mondiale, se placerait dans la continuité de la droite contre-révolutionnaire et réactionnaire, héritière de la culture traditionaliste, proche de la pensée de l'Action française ; sur le plan économique, il puiserait ses inspirations dans

---

<sup>154</sup> *La France dans l'Europe de Hitler*, Paris, Fayard, 1968.

<sup>155</sup> *La France de Vichy*, Paris, Seuil, 1973.

<sup>156</sup> Après l'ouverture des archives françaises, cette thèse est confirmée par Jean-Baptiste Duroselle (*L'abîme : 1939-1945*, Paris, Imprimerie nationale, 1982). Elle reste pourtant contestée par François-Georges Dreyfus qui maintient l'idée d'un bon Vichy (*Histoire de Vichy*, Paris, De Fallois, 2004).

<sup>157</sup> En 1966, Henri Michel (*Vichy année 40*, Paris, Robert Laffont) avançait déjà l'idée selon laquelle ce projet s'est inscrit au moins en partie dans le cadre de la collaboration avec l'Allemagne d'Hitler.

<sup>158</sup> AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, *op. cit.*, p. 295.

<sup>159</sup> Il faut d'ailleurs remarquer que ce n'est que le 4 janvier 1941 que le *Journal officiel de la République française* est rebaptisé *Journal officiel de l'Etat français* (cf. REMY, *Les lois...*, *op. cit.*, p. 15).

<sup>160</sup> « Aspects du régime de Vichy », RFSP 1956 pp. 44-69 ; *Essais sur la France : déclin ou renouveau ?*, Paris, Seuil, 1974.

les doctrines dirigiste, corporatiste et étatiste multipliées au lendemain de la crise de 1929 dans le but de restaurer la puissance économique de la France, perdue à cause des excès du libéralisme. Vichy serait donc un régime « hybride »<sup>161</sup> en « constante tension entre l'unité et la fragmentation »<sup>162</sup>, une dictature sinon « pluraliste »<sup>163</sup>, du moins « plurielle »<sup>164</sup>.

Ce régime incarne-t-il pour autant l'idéologie fasciste ? Telle est la question au centre du débat de l'histoire politique depuis les années 1970. Ce débat, qui ouvre la troisième et dernière phase de l'évolution de la mémoire savante de Vichy, oppose les partisans d'une réponse radicale et les partisans d'une réponse de compromis. Les premiers<sup>165</sup>, ne s'accordant ni sur la définition du fascisme, ni sur celle de l'Etat français, se déchirent entre ceux qui soutiennent, comme Zeev Sternhell<sup>166</sup>, Michel Dobry<sup>167</sup>, Roger Bourderon et Germaine Willard<sup>168</sup>, que Vichy doit être classé parmi les régimes fascistes, en tant qu'il correspondrait à l'avènement au pouvoir d'un fascisme à la française, né en France d'une réaction nationaliste, antilibérale et antirationnaliste, et ceux qui, comme René Rémond<sup>169</sup>, Alain-Gérard Slama<sup>170</sup> et Serge Berstein<sup>171</sup>, rejettent cette thèse en estimant que la culture républicaine et démocratique était, à la veille de la Seconde guerre mondiale, trop profondément ancrée dans la société française pour que celle-ci ne fût pas immunisée contre les tentations du fascisme. Les seconds, parmi lesquels Yves Durand<sup>172</sup>, Denis Peschanski<sup>173</sup>, Pierre Milza<sup>174</sup> et Michèle Cointet<sup>175</sup>, s'accordent pour dire que le régime de Vichy constitue une expérience de type fasciste. Pour

---

<sup>161</sup> REMOND (R.), « Conclusion », in REMOND, *Le gouvernement...*, op. cit., p. 297.

<sup>162</sup> PESCHANSKI (D.), « Vichy au singulier, Vichy au pluriel. Une tentative avortée d'encadrement de la société (1941-1942) », *Annales*, 1988, p. 640.

<sup>163</sup> HOFFMANN, « Aspects... », art. cit., p. 46 ; JACKSON (J.), *La France sous l'Occupation*, Paris, Flammarion, 2004, p. 293.

<sup>164</sup> PESCHANSKI (D.), « Vichy un et pluriel », in DOWNS, FISHMAN et SIANOGLOU, *La France...*, op. cit., p. 126.

<sup>165</sup> Sur le débat : BERSTEIN (S.) et WINOCK (M.) [dir.], *Fascisme français ? : la controverse*, Paris, CNRS, 2014.

<sup>166</sup> Maurice Barrès et le nationalisme français, la France entre nationalisme et fascisme, thèse science politique, IEP Paris, 1969, Paris, Armand Colin, 1972 ; *La droite révolutionnaire 1885-1914. Les origines françaises du fascisme*, Paris, Seuil, 1978 ; *Ni droite ni gauche. L'idéologie fasciste en France*, Bruxelles, Complexe, 1987 ; *Naissance de l'idéologie fasciste*, Paris, Gallimard, 1989.

<sup>167</sup> « Février 1934 et la découverte de l'allergie de la société française à la "révolution fasciste" », *Revue française de sociologie*, 1989, pp. 511-533 ; *Le mythe de l'allergie française au fascisme*, Paris, Albin Michel, 2003.

<sup>168</sup> BOURDERON (R.), « Le régime de Vichy était-il fasciste ? », RHDGM juill. 1973 pp. 23-46 ; BOURDERON (R.) et WILLARD (G.), *Histoire de la France contemporaine*, tome 6 : 1940-1947, Paris, Editions sociales, 1980 ; BOURDERON (R.) et WILLARD (G.), *La France dans la tourmente : 1939-1944*, Paris, Editions sociales, 1982.

<sup>169</sup> *Les droites en France*, Paris, Aubier-Montaigne, 1982, 4<sup>e</sup> édit.

<sup>170</sup> « Vichy était-il fasciste ? », *Vingtième siècle*, juill.-sept. 1986, pp. 41-54.

<sup>171</sup> BERSTEIN (S.), « La France des années 1930 allergique au fascisme, à propos d'un livre de Zeev Sternhell », *Vingtième siècle*, avr. 1984, pp. 83-94 ; BERSTEIN (S.) et RUDELLE (O.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992.

<sup>172</sup> *La France dans la Deuxième guerre mondiale, 1939-1945*, Paris, A. Colin, 2011, 4<sup>e</sup> édit.

<sup>173</sup> « Vichy au singulier, Vichy au pluriel. Une tentative avortée d'encadrement de la société », *Annales : économies, sociétés, civilisations*, 1988, pp. 639-662.

<sup>174</sup> *Les fascismes*, Paris, Imprimerie nationale, 1985 ; *Fascisme français. Passé et présent*, Paris, Flammarion, 1987.

<sup>175</sup> COINTET-LABROUSSE (M.), *Vichy et le fascisme. Les hommes, les structures et les pouvoirs*, Bruxelles, Complexe, 1987. Sur cet ouvrage, voir ROUSSO (H.), « Vichy était-il fasciste ? », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 1988, pp. 133-135.

eux, le gouvernement a entamé à partir de 1942 un processus de fascisation, ce dont témoignent l'instauration d'un encadrement total de la société par l'Etat, la mise en place d'un parti unique<sup>176</sup>, le rejet de la démocratie, la personnalisation du pouvoir et la radicalisation en matière de répression, de politique antisémite et de collaboration avec l'Occupant. Pourtant, le régime de Vichy ne serait pas parvenu à basculer pleinement dans le fascisme, système politique autoritaire associant populisme, nationalisme et totalitarisme au nom d'un idéal collectif suprême. En effet, comme le démontrent Philippe Burrin<sup>177</sup> et Robert Paxton<sup>178</sup>, il manque à Vichy deux ingrédients du fascisme : le projet de conquête territoriale et l'épreuve de la guerre. Avec ces auteurs, il est d'ailleurs permis de douter qu'il soit possible d'envisager un authentique fascisme alors que le territoire de l'Etat est occupé par des forces étrangères et que le régime est entièrement bâti sur l'acceptation de la défaite. En outre, comme le remarque Corinne Bonafoux, Vichy « échoue dans sa tentative de modeler un “homme nouveau” et il ne cherche pas à remplacer les élites traditionnelles par des élites nouvelles »<sup>179</sup>. Selon la doctrine aujourd'hui majoritaire, il serait donc plus exact de parler, pour caractériser Vichy, d'un régime autoritaire à « dérive totalitaire »<sup>180</sup>, fonctionnant selon un modèle de « monocratie gérontocratique »<sup>181</sup> jusqu'en 1944, année de la « colonisation par les hommes de Darnand d'un appareil d'Etat coupé de la société civile et maintenu en place par le seul bon vouloir de l'Occupant »<sup>182</sup>, l'Etat français devenant alors un « Etat milicien »<sup>183</sup>.

A partir des années 1980, Vichy suscite la « curiosité passionnée »<sup>184</sup> des historiens et des chercheurs en science politique, poussés à la réflexion par une opinion publique envahie de questions et avide de réponses<sup>185</sup>. Les études générales<sup>186</sup> et sectorielles se multiplient, surtout dans les années

<sup>176</sup> Créée par une fusion autoritaire de toutes les associations d'anciens combattants existantes, par la loi du 29 août 1940 relative à la création de la Légion française des combattants (JO 30 août, p. 4845), cette organisation fait figure de parti unique. Sur cette question, voir COINTET (J.-P.), « Les anciens combattants. La Légion française des combattants », in REMOND, *Le gouvernement...*, op. cit., pp. 123-143 ; COINTET (J.-P.), *La Légion française des combattants : la tentation du fascisme*, thèse histoire, Paris IV, 1991, Paris, Albin Michel, 1995.

<sup>177</sup> *La dérive fasciste : Doriot, Déat, Bergery, 1933-1945*, Paris, Seuil, 2003, 2<sup>e</sup> édit. ; *Fascisme, nazisme, autoritarisme*, Paris, Points, 2017.

<sup>178</sup> *Fascisme en action*, Paris, Seuil, 2004.

<sup>179</sup> « L'historiographie... », art. cit., p. 12.

<sup>180</sup> MILZA, *Fascisme...*, op. cit., p. 268.

<sup>181</sup> COINTET (M.), *Nouvelle histoire de Vichy*, Paris, Fayard, 2011, p. 101.

<sup>182</sup> MILZA, *Fascisme...*, op. cit., p. 273.

<sup>183</sup> COINTET-LABROUSSE, *Vichy...*, op. cit., p. 226. Sur cette évolution : GIOLITTO (P.), *Histoire de la Milice*, Paris, Perrin, 2002.

<sup>184</sup> AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, op. cit., p. 295.

<sup>185</sup> Comme le note le romancier Laurent Binet, « la Seconde guerre mondiale concentre tous les cas de figure qui peuvent faire réfléchir sur la condition humaine (...) dans cinq cents ans, dans mille ans, on en reparlera encore. C'est notre guerre de Troie, la mère de toutes les épopées modernes, de toutes les tragédies modernes. » (cité par BONAFOUX, « L'historiographie... », art. cit., p. 5).

<sup>186</sup> AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992 ; AZEMA (J.-P.), *De Munich à la Libération, 1938-1944*, Paris, Points, 2002 ; AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, op. cit. ; AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.), *La France des années noires*, Paris, Seuil, 2000, 2 vol. ; BARUCH (M.-O.), *Le régime de Vichy*, Paris, Tallandier, 2017 ; COINTET (J.-P.), *Histoire de Vichy*, Paris, Perrin, 2003 ; COINTET, *Nouvelle...*, op. cit. ; DALISSON

1990-2000, toutes orientées sur la question de la continuité ou de la rupture du régime de Vichy avec la Troisième République<sup>187</sup> comme avec les régimes de l'après-guerre<sup>188</sup>. L'intérêt se porte sur les institutions de l'Etat (police<sup>189</sup>, justice<sup>190</sup>, armée<sup>191</sup>, colonies<sup>192</sup>, universités et grandes écoles<sup>193</sup>, administrations<sup>194</sup>, entreprises publiques<sup>195</sup>), sur les corps de la société civile (entreprises privées<sup>196</sup>,

---

(R.), *Vichy une histoire si française*, Toulouse, Uppr, 2018 ; ROUSSO (H.), *Le régime de Vichy*, Paris, PUF, 2012. Voir aussi, avant 1980 : MICHEL (H.), *Pétain et le régime de Vichy*, Paris, PUF, 1978.

<sup>187</sup> Voir spécifiquement : NOIRIEL (G.), *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Fayard, 2013 ; WORMSER (O.), *Les origines doctrinales de la « Révolution nationale » : Vichy 10 juillet 1940-31 mars 1941*, Paris, Plon, 1971.

<sup>188</sup> Voir spécifiquement : DESPRAIRIES (C.), *L'héritage de Vichy : ces 100 mesures toujours en vigueur*, Paris, Armand Colin, 2012.

<sup>189</sup> BERLIERE (J.-M.) et CHABRUN (L.), *Les policiers français sous l'Occupation : d'après les archives de l'épuration*, Paris, Perrin, 2009 ; BERLIERE (J.-M.), *Polices des temps noirs : France, 1939-1945*, Paris, Perrin, 2018 ; RAJSFUS (M.), *La police de Vichy : les forces de l'ordre françaises au service de la Gestapo, 1940-1944*, Paris, Cherche-Midi, 1995.

<sup>190</sup> AFHJ, *La justice des années sombres 1949-1944*, Paris, La Documentation française, 2001 ; BANCAUD (A.), *Une exception ordinaire : la magistrature en France, 1930-1950*, Paris, Gallimard, 2002 ; GIRAUDIER (V.), *Procédures et juridictions d'exceptions du régime de Vichy*, thèse histoire, Montpellier III, 2002, 2 vol. ; JOLY (L.), « Louis Canet, le Conseil d'Etat et la législation antisémite de Vichy (1940-1944) », *Les Cahiers du judaïsme*, 2008, pp. 80-101 ; SANSICO (V.), *La justice déshonorée 1940-1944*, Paris, Tallandier, 2015.

<sup>191</sup> COSTAGLIOLA (B.), *La marine de Vichy : blocus et collaboration, juin 1940-novembre 1942*, Paris, Tallandier, 2009 ; PAXTON (R.), *L'armée de Vichy : le corps des officiers français, 1940-1944*, Paris, Tallandier, 2005, 2<sup>e</sup> éd.

<sup>192</sup> CANTIER (J.), *L'Algérie sous le régime de Vichy*, thèse histoire, Toulouse II, 1999, Paris, Odile Jacob, 2002 ; CANTIER (J.) et JEANNINGS (E.-T.) [dir.], *L'empire colonial sous Vichy*, Paris, Odile Jacob, 2004 ; DROZ (B.) [dir.], *Vichy et les colonies*, Saint-Denis, Société française d'histoire d'outre-mer, 2004 ; JEANNINGS (E.-T.), *Vichy sous les tropiques : la Révolution nationale à Madagascar, en Guadeloupe, en Indochine*, Paris, Grasset, 2004 ; VERNEY (S.), *L'Indochine sous Vichy : entre Révolution nationale, collaboration et identités nationales, 1940-1945*, thèse histoire, Saint-Etienne, 2010, Paris, Riveneuve, 2012.

<sup>193</sup> BARUCH (M.-O.) et GUIGUENO (V.) [dir.], *Le choix des X : l'Ecole polytechnique et les polytechniciens : 1939-1945*, Paris, Fayard, 2000 ; GUESLIN (A.) [dir.], *Les facs sous Vichy : étudiants, universitaires et Universités de France pendant la Seconde guerre mondiale*, Clermont-Ferrand, Institut d'Etudes du Massif Central, 1994 ; SINGER (C.), *Vichy, l'université et les Juifs : les silences et la mémoire*, Paris, Les Belles Lettres, 1996.

<sup>194</sup> BARUCH (M.-O.), « Vichy, les fonctionnaires et la République », in DUCLERT (V.) [dir.], *Serviteurs de l'Etat français, une histoire politique de l'administration*, Paris, La Découverte, 2000, pp. 523-538 ; BARUCH (M.-O.), *Servir l'Etat français : l'administration en France de 1940 à 1944*, thèse histoire, IEP Paris, 1996, Paris, Fayard, 1997 ; BLOCH-LAINE (F.) et GRUSON (C.), *Hauts fonctionnaires sous l'Occupation*, Paris, Odile Jacob, 1996.

<sup>195</sup> BACHELIER (C.), *La SNCF sous l'occupation allemande, 1940-1944*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 2000, 4 vol.

<sup>196</sup> BARZMAN (J.), JOLY (H.) et POLINO (M.-N.) [dir.], *Transports dans la France en guerre 1939-1945*, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2007 ; BELTRAN (A.), FRANK (R.) et ROUSSO (H.) [dir.], *La vie des entreprises sous l'Occupation, une enquête à l'échelle locale*, Paris, Belin, 1994 ; BONIN (H.) [dir.], *Les entreprises et l'outre-mer français pendant la Seconde guerre mondiale*, Pessac, Maisons des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2010 ; CALLU (A.), EVENO (P.) et JOLY (H.), *Culture et médias sous l'Occupation : des entreprises dans la France de Vichy*, Paris, CTHS, 2009 ; CHEVANDIER (C.) et DAUMAS (J.-C.) [dir.], *Travailler dans les entreprises sous l'Occupation*, Besançon, PUF, 2007 ; DARD (O.), JOLY (H.) et VERHEYDE (P.) [dir.], *Les entreprises françaises, l'Occupation et le second XX<sup>ème</sup> siècle*, Metz, Centre de recherche universitaire lorrain d'histoire, 2011 ; DARD (O.), DAUMAS (J.-C.) et MARCOT (F.) [dir.], *L'Occupation, l'Etat français et les entreprises*, Paris, Association pour le développement de l'histoire économique, 2000 ; EFFOSSE (S.), FERRIERE LE VAYER (M. de) et JOLY (H.) [dir.], *Les entreprises de biens de consommation sous l'Occupation*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2010 ; HAZERA (J.-C.) et ROQUEBRUNE (R. de) [dir.], *Les patrons sous l'Occupation*, Paris, Odile Jacob, 1995 ; JOLY (H.) [dir.], *Faire l'histoire des entreprises sous l'Occupation : les acteurs économiques et leurs archives*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 2004 ; JOLY (H.) [dir.], *Les archives des entreprises sous l'Occupation : conservation, accessibilité et apport*, Lille, IFRESI, 2005 ; LACROIX-RIZ (A.), *Industriels et banquiers français sous l'Occupation*, Paris, A. Colin, 2013 ; LE BOT (F.), « La naissance du Centre des jeunes patrons (1938-1944). Entre réaction et relève », *Vingtième siècle*, avr.-juin 2012, pp. 99-116 ; RAYTKE-DELACOR, « Produire pour le Reich. Les commandes allemandes à l'industrie française. 1940-1944 », *Vingtième siècle*, avr.-juin 2001, pp. 99-115 ; VARASCHIN (D.) [dir.], *Les entreprises du secteur de l'énergie sous l'Occupation*, Artois, Artois Presses Université, 2006.

banques<sup>197</sup>, laboratoires scientifiques<sup>198</sup>, églises catholique et protestante<sup>199</sup>, milieux intellectuels et artistiques<sup>200</sup>, partis politiques<sup>201</sup>), mais aussi, plus généralement, sur l'attitude et la vie des Français sous le régime<sup>202</sup>.

---

<sup>197</sup> ANDRIEU (C.), *La banque sous l'Occupation : paradoxes de l'histoire d'une profession : 1936-1946*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990 ; LACROIX-RIZ (A.), « Les grandes banques françaises de la collaboration à l'épuration 1940-1950. I. La collaboration bancaire », *RHDGM* janv. 1986 pp. 3-44 ; LACROIX-RIZ, *Industriels...*, *op. cit.* ; MARGAIRAZ (M.) [dir.], *Banques, Banque de France et Seconde guerre mondiale*, Paris, Albin Michel, 2002.

<sup>198</sup> CHEVASSUS-AU-LOUIS (N.), *Savants sous l'Occupation : enquête sur la vie scientifique française entre 1940 et 1944*, Paris, Seuil, 2004.

<sup>199</sup> BEDARIDA (F.) et BEDARIDA (R.), « L'Eglise catholique sous Vichy : une mémoire trouble », *Esprit*, mai 1992, pp. 52-66 ; CABANEL (P.), *De la paix aux résistances : les protestants français de 1930 à 1945*, Paris, Fayard, 2016 ; COINTET (M.), *L'Eglise sous Vichy, 1940-1944 : la repentance en question*, Paris, Perrin, 1998 ; COINTET (J.-P.), « L'Eglise et l'Etat dans la cité totalitaire : la vision de l'ultra-collaboration parisienne (1940-1944) », in VANDEN-BUSSCHE (R.) [dir.], *De Georges Clemenceau à Jacques Chirac : l'Etat et la pratique de la Loi de Séparation*, Villeneuve-d'Ascq, IRHIS, 2008, pp. 123-130 ; COMTE (B.), *L'Honneur et la Conscience : catholiques français en Résistance, 1940-1944*, Paris, L'Atelier, 1998 ; DUQUESNE (J.), *Les Catholiques français sous l'Occupation*, Paris, Grasset, 1996, 3<sup>e</sup> édit. ; ENCREVE (A.) et POUJOL (J.), *Les protestants français pendant la Seconde guerre mondiale*, Paris, Société de l'histoire du protestantisme français, 1994 ; HALLS (D.), « Les catholiques, l'intermède de Vichy, et la suite », in DOWNS, FISHMAN et SIANOGLU, *La France...*, *op. cit.*, pp. 245-259 ; MOLETTE (C.), *Prêtres, religieux et religieuses dans la résistance au nazisme, 1940-1945*, Paris, Fayard, 1995 ; YAGIL (L.), *Chrétiens et Juifs sous Vichy (1940-1944). Sauvetage et désobéissance civile*, Paris, Cerf, 2005.

<sup>200</sup> BETZ (A.) et MARTENS (S.) [dir.], *Les intellectuels et l'Occupation*, Paris, Autrement, 2004 ; BOIRON (S.), « Antisémites sans remords : les "bons motifs" des juristes de Vichy », *Cités*, 2008/4, pp. 37-50 ; HEBEY (P.), *La Nouvelle Revue Française des années sombres (juin 1940-juin 1941) : des intellectuels à la dérive*, Paris, Gallimard, 1992 ; RIDING (A.), *Intellectuels et artistes sous l'Occupation. Et la fête continue*, Paris, Flammarion, 2013 ; SAPIRO (G.), *La guerre des écrivains : 1940-1953*, Paris, Fayard, 1999.

<sup>201</sup> AZEMA (J.-P.), PROST (A.) et RIOUX (J.-P.), *Le Parti communiste français des années sombres. 1938-1941*, Paris, Seuil, 1986 ; BERSTEIN (S.), CEPEDA (F.), MORIN (G.) et PROST (A.), *Le Parti socialiste entre Résistance et République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2000 ; BUFFET (C.) et HANDOURTZEL (R.), *La collaboration... à gauche aussi*, Paris, Perrin, 1989 ; COINTET (M.), « Les radicaux dans la tourmente (1940-1944) », in LE BEGUEC (G.) et DUHAMEL (E.) [dir.], *La Reconstruction du parti radical, 1944-1946*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 15-30 ; COURTOIS (S.), *Le PCF dans la guerre*, Paris, Ramsay, 1980 ; GUIDONI (P.) et VERDIER (R.) [dir.], *Les socialistes en Résistance (1940-1944) : combats et débats*, Paris, Séli Arslan, 1999 ; LAMBERT (P.) et LE MAREC (G.), *Partis et mouvements de la Collaboration : Paris, 1940-1944*, Paris, J. Grancher, 1993 ; SADOON (M.), *Les Socialistes sous l'Occupation : Résistance et collaboration*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982. Voir aussi, avant 1980 : MAYER (D.), *Les Socialistes dans la Résistance*, Paris, PUF, 1968.

<sup>202</sup> ALARY (E.), GAUVIN (G.) et VERGEZ-CHAIGNON (B.), *Les Français au quotidien, 1939-1949*, Paris, Perrin, 2006 ; AMOUROUX, *La grande...*, *op. cit.*, 10 vol., 1976-1993 ; BELOT (R.), *La Résistance sans de Gaulle*, Paris, Fayard, 2006 ; ARNAUD (P.), *Les STO. Histoire des Français requis en Allemagne nazie*, Paris, CNRS, 2014, 2<sup>e</sup> édit. ; BARAZ (J.), « De Vichy à la Résistance : les vichysto-résistants 1940-1944 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2011/2, pp. 27-50.10.3917 (<https://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-et-conflits-contemporains-2011-2-page-27.htm>) ; BERGER (F.), « L'exploitation de la main-d'œuvre française dans l'industrie sidérurgique allemande pendant la Seconde Guerre mondiale », *RHMC* juill.-sept. 2003 pp. 148-181 ; BORIES-SAWALA (H. E.), *Dans la gueule du loup. Les Français requis du travail en Allemagne*, Villeneuve-d'Ascq, PUS, 2010 ; BURRIN (P.), *La France à l'heure allemande, 1940-1944*, Paris, Seuil, 1995 ; BOUGEARD (C.) et SAINCLIVIER (J.) [dir.], *La Résistance et les Français : enjeux stratégiques et environnement social*, Rennes, PUR, 1995 ; BROCHE (F.), CAITUCOLI (G.) et MURACCIOLE (J.-F.) [dir.], *Dictionnaire de la France libre*, Paris, Robert Laffont, 2010 ; COINTET (J.-P.) et COINTET (M.) [dir.], *Dictionnaire historique de la France sous l'Occupation*, Paris, Taillandier, 2000 ; DOUZOU (L.) et PESCHANSKI (D.), « La Résistance française face à l'hypothèque Vichy », *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 1995, pp. 3-42 (<https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/411405/filename/HAL-00364984HypothèqueVichyV2.pdf>) ; DOUZOU (L.), *La résistance française, une histoire périlleuse*, Paris, Seuil, 2005 ; EPSTEIN (S.), *Un paradoxe français : antiracistes dans la Collaboration, antisémitisme dans la Résistance*, Paris, Albin Michel, 2008 ; FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *Les Résistants*, Paris, Fayard, 1989 ; FIGUERES (L.), *Et si nous reparlions de la Résistance...*, Paris, Le Temps des Cerises, 2004 ; FLONNEAU (J.-M.) et VEILLON (D.) [dir.], *Le temps des restrictions en France : 1939-1949*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1996 ; GARNIER (B.) et QUELLIEN (J.) [dir.], *La main-d'œuvre exploitée par le III<sup>ème</sup> Reich*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2003 ; GRANET (M.), *Les Jeunes dans la Résistance*, Paris, France-Empire, 1995 ; JACKSON, *La France...*, *op. cit.* ; LABORIE (P.), *L'opinion française sous*

C'est toutefois la politique de Vichy qui fait l'objet du plus grand nombre de travaux. Aucun aspect n'échappe aux chercheurs : collaboration avec l'Allemagne<sup>203</sup>, spécifiquement dans le domaine économique<sup>204</sup>, réforme de l'Etat<sup>205</sup>, politique antisémite<sup>206</sup> et de persécution des minorités<sup>207</sup>,

---

*Vichy : les Français et la crise d'identité nationale 1936-1944*, Paris, Seuil, 2001 ; MARCOT (F.) [dir.], *Dictionnaire historique de la Résistance*, Paris, Robert Laffont, 2006 ; ORY (P.), *Les Collaborateurs, 1940-1944*, Paris, Seuil, 1976 ; PESCHANSKI (D.) et ROBERT (J.-L.) [dir.], *Les ouvriers en France pendant la Seconde guerre mondiale*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1992 ; RAJSFUS (M.), *Des Juifs dans la collaboration*, Paris, L'Harmattan, 2 vol., 1980-1989 ; SEMELIN (J.), *Persécutions et entrades dans la France occupée. Comment 75% des Juifs en France ont échappé à la mort*, Paris, Les Arènes-Seuil, 2013 ; SPINA (R.), *La France et les Français devant le service du travail obligatoire (1942-1945)*, thèse histoire, ENS Cachan, 2012 ; SPINA (R.), *Histoire du STO*, Paris, Perrin, 2017. Voir aussi, avant 1980 : EVRARD (J.), *La Déportation des travailleurs français dans le III<sup>e</sup> Reich*, Paris, Fayard, 1972 ; NOGUERES (H.), *Histoire de la Résistance en France de 1940 à 1945*, Paris, Robert Laffont, 1967-1982, 5 vol. ; MICHEL (H.), *Les Courants de pensée de la Résistance*, thèse histoire, Paris, 1962, Paris, PUF, 1962 ; MICHEL (H.), *Histoire de la Résistance (1940-1944)*, Paris, PUF, 1987, 10<sup>e</sup> édit. ; TOLLET (A.), *La classe ouvrière dans la Résistance*, Paris, Editions sociales, 1969.

<sup>203</sup> BENE (K.), *La collaboration militaire française dans la Seconde guerre mondiale*, Talmont-Saint-Hilaire, Codex, 2012 ; HIRSCHFELD (G.) et MARSH (P.), *Collaboration in France : politics and culture during the Nazi occupation, 1940-1944*, Oxford, Berg, 1989 ; VERGEZ-CHAIGNON (B.), *Les vichysto-résistants de 1940 à nos jours*, Paris, Perrin, 2016, 2<sup>e</sup> édit. Voir aussi, avant 1980 : COTTA (M.), *La Collaboration (1940-1944)*, Paris, Armand Colin, 1965, 2<sup>e</sup> édit. ; ORY (P.), *La France allemande (1933-1945) : paroles du collaborationnisme français*, Paris, Gallimard et Julliard, 1977.

<sup>204</sup> MARGAIRAZ (M.), « Deutschland, Vichy und die ökonomische Kollaboration », in HIRSCHFELD (G.), MARSH (P.) [dir.], *Kollaboration in Frankreich : Politik, Wirtschaft und Kultur während der nationalsozialistischen Besatzung, 1940-1944*, Frankfurt am Main, S. Fischer, 1991, pp. 109-129 ; MARGAIRAZ (M.), « La collaboration économique d'Etat et le rôle dans la France occupée (1940-1944) : une ambivalence radicale », in BAHR (J.) et BANKEN (R.) [dir.], *Das Europa des « Dritten Reichs »*. *Recht, Wirtschaft, Besatzung*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005, pp. 177-186 ; MILWARD (A.), *The New Order and the French Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1970.

<sup>205</sup> COINTET (M.), *Le Conseil national de Vichy : vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire, 1940-1944*, thèse histoire, Paris X, 1984, Paris, Aux amateurs de livres, 1989. Voir aussi, avant 1980 : BARRAL (P.), « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », RFSP 1974 pp. 911-939 ; KIDD (W.), STEEL (J.) et WEISS (D.), « Les commissions administratives départementales », in REMOND, *Le gouvernement...*, *op. cit.*, pp. 55-64 ; ROSSILANDI (G.), « Le Conseil national », in REMOND, *Le gouvernement...*, *op. cit.*, pp. 47-54.

<sup>206</sup> *Les évictions professionnelles sous Vichy*, *Archives Juives*, 2008/1 ; BRUTTMANN (T.) [dir.], *Persécutions et spoliation des Juifs pendant la Seconde guerre mondiale*, Grenoble, PUG, 2004 ; BRUTTMANN (T.), *Au bureau des affaires juives : l'administration française et l'application de la législation antisémite (1940-1944)*, Paris, La Découverte, 2006 ; BRUTTMANN (T.), « La langue de la persécution », in BATTINI (M.) et MATARD-BONUCCI (M.-A.), *Anisemitismi a confronto : Francia e Italia. Ideologie, retoriche, politiche*, Pise, Edizioni Plus et Pisa University Press, 2010, pp. 121-137 ; JOLY (L.), *Xavier Vallat, Du nationalisme chrétien à l'antisémitisme d'Etat*, Paris, Grasset, 2001 ; JOLY (L.), *Vichy dans la « Solution finale »*. *Histoire du Commissariat aux questions juives*, Paris, Grasset, 2006 ; JOLY (L.), « Tradition nationale et “emprunts doctrinaux” dans l'antisémitisme de Vichy », in BATTINI et MATARD-BONUCCI, *Anisemitismi...*, *op. cit.*, pp. 139-154 ; JOLY (L.), *L'antisémitisme de bureau : enquête au cœur de la Préfecture de police de Paris et du Commissariat général aux questions juives (1940-1944)*, Paris, Grasset, 2011 ; JOLY (L.), « The Genesis of Vichy's Jewish Statute of October 1940 », *Holocaust and Genocide Studies*, automne 2013, pp. 276-298 ; JOLY (L.), *L'Etat contre les Juifs : Vichy, les nazis et la persécution antisémite*, Paris, Grasset, 2018 ; KLARSFELD (S.), *Vichy-Auschwitz, la « solution finale » de la question juive en France*, Paris, Fayard, 2001 ; LAFITTE (M.), « La question des “aménagements” du statut des Juifs sous Vichy », in BATTINI et MATARD-BONUCCI, *Anisemitismi...*, *op. cit.*, pp. 179-194 ; MARRUS (M.) et PAXTON (R. O.), *Vichy et les Juifs*, Paris, Librairie générale française, 1990, 2<sup>e</sup> édit.

<sup>207</sup> GIRAUDIER (V.), *Les bastilles de Vichy : répression politique et internement administratif (1940-1944)*, Paris, Talandier, 2009 ; PESCHANSKI (D.), *Les Tsiganes en France, 1939-1946*, Paris, CNRS, 1994 ; PESCHANSKI (D.), *Vichy, 1940-1944 : contrôle et exclusion*, Bruxelles, Complexe, 1997 ; PESCHANSKI (D.), *La France des camps : l'internement, 1938-1946*, Paris, Gallimard, 2002 ; ROSSIGNOL (D.), *Vichy et les francs-maçons : la liquidation des sociétés secrètes, 1940-1944*, thèse histoire, Ecole des hautes études en sciences sociales, 1981, Paris, J.-C. Lattès, 1981.

politique répressive<sup>208</sup>, politique économique<sup>209</sup>, politique des cultes<sup>210</sup>, politique de la nationalité<sup>211</sup>, politique familiale<sup>212</sup>, politique agrarienne<sup>213</sup>, politique de l'information<sup>214</sup>, politique du renseignement<sup>215</sup>, politique éducative et sportive<sup>216</sup>, politique de l'ordre moral<sup>217</sup>, politique culturelle<sup>218</sup> ou encore politique environnementale<sup>219</sup>. Notre étude sur le dirigisme économique de Vichy s'inscrit, par sa dimension historique, dans cet ensemble de recherches.

---

<sup>208</sup> AZEMA (J.-P.), « La milice », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 1990, pp. 83-106 ; COINTET (M.), *La milice française*, Paris, Fayard, 2013.

<sup>209</sup> BARJOT (D.) [dir.], *Stratégies industrielles sous l'Occupation*, in *Histoire, économie et société*, 1992, n°3 ; GRENARD (F.), LE BOT (F.) et PERRIN (C.), *Histoire économique de Vichy : l'Etat, les hommes, les entreprises*, Paris, Perrin, 2017 ; JOLY (H.) [dir.], *Les comités d'organisation et l'économie dirigée sous le régime de Vichy*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2004 ; JOLY (H.) [dir.], *L'économie de la zone non occupée, 1940-1942*, Paris, CTHS, 2007 ; MARGAIRAZ, *L'Etat...*, op. cit., tome 1 ; MARGAIRAZ (M.), « L'Etat et la décision économique : contraintes, convergences, résistances », in AZEMA et BEDARIDA, *Vichy...*, op. cit., pp. 329-344 ; MARGAIRAZ (M.), « Les politiques économiques sous et de Vichy », *Histoire@Politique*, 2009/3 (<https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2009-3-page-93.htm>) ; ROUSSO (H.), « L'organisation industrielle de Vichy (perspectives de recherche) », *RHDGM* oct. 1979 pp. 27-44 ; ROUSSO (H.), « Les paradoxes de Vichy et de l'Occupation. Contraintes, archaïsmes et modernités », in FRIDENSON (P.) et STRAUS (A.) [dir.], *Le capitalisme français, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles. Blocages et dynamismes d'une croissance*, Paris, Fayard, 1986, pp. 69-82 ; ROUSSO (H.), « L'activité industrielle en France de 1940 à 1944. Economie "nouvelle" et occupation allemande », *Bulletin de l'Institut du temps présent*, déc. 1989, pp. 25-68. Voir aussi, avant 1980 : JULLIARD (J.), « La charte du travail », in REMOND, *Le gouvernement...*, op. cit., pp. 157-194.

<sup>210</sup> COINTET (M.), « Vichy et la séparation de l'Eglise et de l'Etat : une remise en cause limitée (1940-1945) », in VANDENBUSSCHE, *De Georges...*, op. cit., pp. 107-121.

<sup>211</sup> LAGUERRE (B.), « Les dénaturés de Vichy (1940-1944) », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 1988, pp. 3-15.

<sup>212</sup> BORDEAUX (M.), *La victoire de la famille dans la France défaite*, Paris, Flammarion, 2002. Voir aussi, avant 1980 : COURTOT (A.), « La politique familiale », in REMOND, *Le gouvernement...*, op. cit., pp. 245-263.

<sup>213</sup> BOUSSARD (I.), *Vichy et la Corporation paysanne*, thèse sciences politiques, Paris X, 1971, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 1980. Voir aussi, avant 1980 : BARRAL (P.) et BOUSSARD (I.) « La politique agrarienne », in REMOND, *Le gouvernement...*, op. cit., pp. 211-233.

<sup>214</sup> AZEMA (J.-P.), « La stratégie en matière de propagande déployée par l'Etat vichyssois », *Mélanges de l'Ecole française de Rome*, 1996, n°1, pp. 55-63 ; BERTIN-MAGHIT (J.-P.), *Les documenteurs des années noires : les documentaires de propagande, France 1940-1944*, Paris, Nouveau Monde, 2004 ; BIROT (L.) et PECOUT (C.), « Les actualités sportives cinématographiques dans la France occupée (1940-1944) », in ATTALI (M.) [dir.], *Sports et Médias. Du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Atlantica, 2010, pp. 511-519 ; DALISSON (R.), *Les fêtes du Maréchal : propagande festive et imaginaire dans la France de Vichy*, Paris, CNRS, 2015 ; DELPORTE (C.), *Les crayons de la propagande d'actualité et de propagande sous le régime de Vichy*, Paris, CNRS, 1993 ; DENOYELLE (F.), *La photographie d'actualité et de propagande sous le régime de Vichy*, Paris, CNRS, 2003 ; PASSERA (F.), « La propagande anti-britannique en France pendant l'Occupation », *Revue LISA/LISA e-journal*, 2008, n°1 (<http://journals.openedition.org/lisa/501>) ; PECOUT (C.), « Les affiches sportives de propagande du régime de Vichy : un support médiatique au service de la Révolution nationale », in ATTALI, *Sports...*, op. cit., pp. 771-780 ; ROSSIGNOL (D.), *Histoire de la propagande en France de 1940 à 1944 : l'utopie Pétain*, Paris, PUF, 1991 ; SERAY (J.), *La presse et le sport sous l'Occupation*, Toulouse, Le Pas d'oiseau, 2011.

<sup>215</sup> KITSON (S.), *Vichy et la chasse aux espions nazis, 1940-1942 : complexités de la politique de collaboration*, Paris, Autrement, 2005.

<sup>216</sup> ARNAUD (P.), GROS (P.), SAINT-MARTIN (J.-P.) et TERRET (T.) [dir.], *Le sport et les Français pendant l'Occupation. 1940-1944*, Paris, L'Harmattan, 2002, 2 vol. ; BARREAU (J.-M.), *Vichy, contre l'école de la République : théoriciens et théories scolaires de la « Révolution nationale »*, Paris, Flammarion, 2001 ; BERTHIER (B.), « Courchevel, une station de sports d'hiver héritée de Vichy ? », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 229-265 ; COMTE (B.), « Les organisations de jeunesse sous Vichy », in AZEMA et BEDARIDA, *Vichy...*, op. cit., pp. 409-421 ; GAY-LESCOT (J.-L.), *Sport et éducation sous Vichy. 1940-1944*, Lyon, PUL, 1991 ; GIOLITTO (P.), *Histoire de la jeunesse sous Vichy*, Paris, Perrin, 1991 ; HALLS (W. D.), *Les jeunes et la politique de Vichy*, Paris, Syros alternatives, 1988 ; HANDOURTZEL (R.), *Vichy et l'école : 1940-1944*, Paris, Noësis, 1997 ; PECOUT (C.), « La politique sportive du gouvernement de Vichy : discours et réalité », *Les Cahiers de psychologie politique*, juill. 2005, n°7 (<http://odel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=1127>) ; PECOUT (C.), *Les Chantiers de la Jeunesse et la revitalisation physique et morale de la jeunesse française (1940-1944)*, thèse sciences et techniques des activités physiques et sportives, Rouen, 2006, Paris, L'Harmattan, 2007 ; PECOUT (C.), « Les pratiques physiques et sportives au service de l'idéal vichyste : l'exemple des Chantiers de la Jeunesse », *Sciences sociales et sports*, 2008, n°1, pp. 5-25 ; PECOUT (C.), « Les jeunes et la politique de Vichy. Le cas des Chantiers de la Jeunesse », *Histoire@Politique*,

## **B/ Le sens de la méta-notion**

L'économie d'armistice qui succède à celle de la guerre est durement marquée par la pénurie qui touche la plupart des ressources nationales à cause de la désorganisation de la production et des échanges, et qui se trouve aggravée par les charges de l'occupation et les prélèvements de l'ennemi<sup>220</sup>. Dans une telle situation, un retour du libéralisme conduirait à une augmentation mécanique des prix. « Les consommateurs se diviseraient [alors] en deux catégories : ceux ne seraient pas assez riches et qui ne pourraient pas acheter ou qui achèteraient des quantités seulement minimales et les consommateurs les plus riches qui non seulement pourraient continuer à satisfaire à leurs besoins essentiels, mais qui, encore, dans la crainte d'une pénurie croissante, se livreraient à des opérations d'accaparement »<sup>221</sup>. Par conséquent, la nécessité impose que le dirigisme soit maintenu. Cette idée est unanimement partagée par les décideurs publics et privés<sup>222</sup>. Jean Bichelonne affirme ainsi : « Quelles que fussent ses préférences doctrinales, chacun sentit bien qu'une seule méthode était possible : il fallait

---

2008/1 (<https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2008-1-page-9.htm>) ; PECOUT (C.), « Pour une autre histoire des Chantiers de la Jeunesse (1940-1944) », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 2012, pp. 97-107 ; PECOUT (C.), « Le sport dans la France du gouvernement de Vichy (1940-1944) », *Histoire sociale*, 2012, vol. XLV, n°90, pp. 319-337 ; PECOUT (C.) et ROBENE (L.), « Sport et régime autoritaire : le cas du gouvernement de Vichy (1940-1944) » *International Review on Sport and Violence*, 2012, n°6, pp. 70-85 ; PRETET (B.), *Sports et sportifs français sous Vichy*, thèse sciences et techniques des activités physiques et sportives, Paris X, 2014, Paris, Nouveau monde, 2016 ; SERAY, *La presse..., op. cit.* ; TERFOUS (F.), « Sport et éducation physique sous le Front populaire et sous Vichy : approche comparative selon le genre », *STAPS* 2010/4, pp. 49-58 ; TERFOUS (F.), « Femmes et activités physiques sous le régime de Vichy : politiques et enjeux médicaux », *Genre & Histoire*, printemps 2018, n°21 (<http://journals.openedition.org/genrehistoire/3181>) ; TRAVERS (A.), *Politique et représentation de la montagne sous Vichy. La montagne éducatrice 1940-1944*, Paris, L'Harmattan, 2001. Voir aussi, avant 1980 : COURTOT (A.), « Quelques aspects de la politique de la jeunesse », in REMOND, *Le gouvernement..., op. cit.*, pp. 265-284 ; HERVET (R.), *Les Compagnons de France*, Paris, France-Empire, 1965.

<sup>217</sup> MUEL-DREYFUS (F.), *Vichy et l'éternel féminin : contribution à une sociologie politique de l'ordre des corps*, Paris, Seuil, 1996 ; PUYBOUFFAT-MERRIEN (R.), *Vichy et les femmes : ordre moral, contrôle social, accommodement et résistances : famille, jeunesse, travail*, thèse psychologie sociale, Amiens, 2004, 3 vol.

<sup>218</sup> CORCY (S.), *La vie culturelle sous l'Occupation*, Paris, Perrin, 2005 ; FAURE (C.), *Le projet culturel de Vichy : folklore et révolution nationale*, thèse histoire, Lyon II, 1986, Lyon, PUL, 1989 ; JOUBERT (M.-A.), *La Comédie-Française sous l'Occupation*, thèse lettres et sciences humaines, Paris X, 1995, Paris, Tallandier, 1998 ; RIOUX (J.-P.) [dir.], *Politiques et pratiques culturelles dans la France de Vichy*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1988.

<sup>219</sup> PEARSON (C.), « La politique environnementale de Vichy », *Vingtième siècle*, janv.-mars 2012, pp. 41-50.

<sup>220</sup> Pour une description de la situation alarmante dans laquelle se trouve le pays au lendemain de la défaite, voir CHELINI (M.-P.), « Économie administrée », in COINTET (J.-P. et M.) [dir.], *Dictionnaire historique de la France sous l'Occupation*, Paris, Tallandier, 2000, pp. 267-268 ; CULMANN (H.), « L'économie française depuis l'armistice », in *Nouvel aspect des institutions françaises*, Paris, PUF, 1942, pp. 7-11 ; MERIGOT (J.-G.), *Essai sur les comités d'organisation professionnelle*, thèse droit, Bordeaux, 1943, Bordeaux, Delmas, 1943, pp. 12-19.

<sup>221</sup> CULMANN, *Les services..., op. cit.*, p. 283. Dans le même sens, voir MOREAU-NERET, *Le contrôle..., op. cit.*, pp. 35-36.

<sup>222</sup> MARGAIRAZ, *L'Etat..., op. cit.*, tome 1, pp. 503-506 ; MARGAIRAZ, « L'Etat... », art. cit., pp. 329-332. Sur la délicate question de l'efficacité économique du dirigisme : BARTOLI (H.), *Essai d'étude théorique de l'autofinancement de la nation*, thèse droit, Lyon, 1943, Lyon, E. Vinay, 1943.

instaurer rapidement une économie dirigée. La naissance de l'économie dirigée n'a donc aucun fondement théorique, elle a un point de départ essentiellement pratique. »<sup>223</sup> De façon urgente, il s'agit de « gérer à court terme une situation de crise »<sup>224</sup> et mettre en place, au plus vite, une « politique de présence »<sup>225</sup> pour éviter que l'Occupant n'exploite à son avantage les désordres économiques<sup>226</sup>. L'Etat garde donc les commandes de l'économie. Pour que l'action dirigiste soit unitaire, le ministre des Finances, par une loi du 23 février 1941<sup>227</sup>, est « chargé de la direction d'ensemble de la politique économique du gouvernement pour la France et son empire »<sup>228</sup>. A ce titre, il préside le Comité économique interministériel réunissant, selon une périodicité quasi hebdomadaire, les ministres chargés d'attributions économiques<sup>229</sup> pour coordonner les divers aspects de la politique économique<sup>230</sup>. D'une manière générale, le ministère des Finances, qui est rebaptisé « secrétariat d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances »<sup>231</sup>, assure, par l'intermédiaire de sa Direction de l'Economie générale,

---

<sup>223</sup> BICHELONNE (J.), *L'état actuel de l'organisation économique française* (conférence à l'Ecole libre des Sciences politiques), Mesnil, Firmin-Didot, 1942, p. 4, cité par MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 535-536. Jean Bichelonne est alors secrétaire général au Commerce et de l'Industrie et secrétaire à la Répartition. Voir aussi PAINVIN (G.-J.), « Nécessité de l'initiative privée au sein de l'économie dirigée », DS 1942 pp. 80-81 (« l'industrie (...) ne saurait dans les circonstances actuelles se passer de l'intervention et de l'aide de l'Etat »).

<sup>224</sup> MARGAIRAZ et ROUSSO, « Vichy... », art. cit., p. 338.

<sup>225</sup> MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 499 ; MARGAIRAZ, « L'Etat... », art. cit., p. 329.

<sup>226</sup> MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 504.

<sup>227</sup> Loi organisant le secrétariat d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances, JO 25 févr., p. 894.

<sup>228</sup> Art. 2 de la loi du 23 févr. préc.

<sup>229</sup> De ce fait, ces ministres sont appelés plus couramment « ministres économiques » (cf. CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 45).

<sup>230</sup> MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 509-510.

<sup>231</sup> Pour l'organisation de ce ministère, voir CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 44-48 ; MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 506-509 avec un organigramme p. 508.

une tutelle<sup>232</sup> sur les ministères économiques<sup>233</sup>. C'est notamment<sup>234</sup> pour « assurer la diffusion effective de la politique économique »<sup>235</sup> qu'une loi du 19 avril 1941<sup>236</sup> crée des préfets régionaux en leur confiant des « pouvoirs spéciaux en matière économique »<sup>237</sup>. A cet effet, ce texte leur transfère « toutes les attributions réglementaires des préfets [départementaux] relatives à la production, la répartition et la distribution des produits alimentaires ainsi qu'à la fixation de leurs prix » mais « les préfets régionaux peuvent déléguer tout ou partie des pouvoirs ainsi définis aux préfets de leur région »<sup>238</sup>. Une loi du 25 août 1941<sup>239</sup> leur attribue même une compétence générale de principe en matière économique en prévoyant que leur autorité « s'exerce dans chaque région sur la production agricole, la production industrielle, le ravitaillement, le travail, les transports et l'équipement national »<sup>240</sup>. Chacun d'entre eux est assisté, dans l'exercice de ses pouvoirs, d'un « intendant des affaires économiques »<sup>241</sup> qui fait figure de véritable « chef d'Etat-major pour l'économie »<sup>242</sup>.

Au-delà de cet aspect, et dans une optique de plus long terme, en dirigeant l'économie, le gouvernement de Vichy espère « intégrer la collaboration économique en grande partie forcée des

---

<sup>232</sup> Cette tutelle rompt donc avec le principe posé par la loi du 6 sept. 1940 *relative à la composition du gouvernement* (JO 7 sept., p. 4917) selon lequel les ministres demeurent sur un pied d'égalité, tout comme d'ailleurs les secrétaires d'Etat ayant prérogatives de ministres que nous avons jusque-là appelé « ministres » par commodité de langage. Nous continuerons dans la suite de nos propos à faire ainsi. Pour la tutelle implicite sur le ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement, voir CEPPEDE, *Agriculture...*, *op. cit.*, p. 100.

<sup>233</sup> CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 45. Cela revient à dire que « les problèmes financiers ont priorité sur les problèmes de production et d'organisation économique » (GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 150-151). Il faut toutefois relativiser cette prépondérance du ministre des Finances qui se limite en pratique à agir « par la voie des techniques financières traditionnelles » (*ibid.*, p. 159). Dans les faits, son administration laisse libre celles des ministères économiques plus compétents que lui pour les questions techniques du fait de leur personnel spécialisé. Cela a pour effet de leur abandonner la direction de l'économie (*cf. ibid.*, pp. 159-162), laissant entier le problème de l'unité. Pour des réquisitoires contre cette situation, voir FAYOL (H.), « Economie dirigée, soit ! Mais bien dirigée », REC juin 1942 pp. 1-4 ; GIGNOUX, « Limites... », art. cit., pp. 2-3. Ces auteurs militent pour la création d'un véritable ministère de l'Economie nationale capable de diriger effectivement l'ensemble de l'économie en subordonnant à son autorité les Finances et les ministères techniques. Cette idée n'est pas neuve. Elle apparaît dans les années 1930 chez la doctrine dirigiste mais aussi chez les partisans de l'interventionnisme qui recherchent l'unité de la politique économique (*cf. GORGUES, Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 125-127 ; MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 245-250). Sur les tentatives de réalisations et les projets avortés d'un « ministère économique impérial » sous Vichy, voir CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 64-96 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 146-151. Pour une intégration de cette problématique dans la moyenne durée, au-delà de Vichy, voir CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, pp. 122-128.

<sup>234</sup> Les préfets régionaux détiennent aussi des pouvoirs spéciaux de police.

<sup>235</sup> MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 511.

<sup>236</sup> *Loi instituant des préfets régionaux*, JO 22 avr., p. 1722.

<sup>237</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 19 avr. 1941 préc.

<sup>238</sup> Art. 2 de la loi du 19 avr. 1941 préc.

<sup>239</sup> *Loi relative aux attributions et pouvoirs des préfets régionaux en matière économique*, JO 26 août, p. 3599.

<sup>240</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 25 août 1941 préc. L'article 2 de cette même loi prévoit la possibilité pour les ministres de transférer certaines de leurs attributions d'exécution aux préfets régionaux.

<sup>241</sup> Art. 3 de la loi du 19 avr. 1941 préc.

<sup>242</sup> BOUTHILLIER (Y.), *Le drame de Vichy*, tome 2 : *Finances sous la contrainte*, Paris, Plon, 1951, p. 267, cité par MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 511. Sur le rôle de cet intendant, essentiellement conseiller technique du préfet régional, voir GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 164-177 ; LESPEDES (J.), *Les régions administratives et la nouvelle économie française : préfets régionaux et intendants des affaires économiques*, thèse droit, Strasbourg, 1942, Paris, Sirey, 1942.

entreprises, des branches ou des secteurs, dans le cadre d'une politique d'ensemble, la collaboration économique et financière d'Etat, de telle sorte à contrôler le processus, limiter éventuellement les pertes et en tirer un profit politique »<sup>243</sup>. Les partisans de la collaboration avec l'Allemagne voient donc dans l'économie dirigée un moyen de mener à bien cette politique, d'autant plus que ce régime « a la faveur de l'Occupant »<sup>244</sup>. Ce dernier y trouve en effet un moyen idéal pour soumettre l'économie française aux besoins de la sienne<sup>245</sup>. Mais puisque dans ce cas aussi le dirigisme est dicté par les circonstances, la question de savoir s'il doit rester provisoire ou s'il doit se substituer définitivement au libéralisme n'est pas véritablement posée<sup>246</sup>.

Sur un autre plan, l'économie dirigée de Vichy s'inscrit dans le cadre idéologique de la « Révolution nationale »<sup>247</sup> qui se donne pour ambition de redresser la France, notamment du point de vue économique en répudiant le capitalisme libéral et ses dérives. L'idée centrale est celle d'une économie libérale tombée en faillite à cause d'un chômage impossible à résorber et d'un déséquilibre devenu permanent entre la production et la consommation, malgré le développement des politiques interventionnistes<sup>248</sup>. Il s'agit donc de « modifier durablement les rapports entre l'Etat, l'économie [et] la société »<sup>249</sup>. Or plusieurs courants de pensée, parfois contradictoires, mais ayant « un fond commun

---

<sup>243</sup> MARGAIRAZ et ROUSSO, « Vichy... », art. cit., p. 338.

<sup>244</sup> ROUSSO, *Le régime...*, op. cit., p. 52.

<sup>245</sup> Sur les contraintes des autorités allemandes sur la direction de l'économie française pendant la Seconde guerre mondiale, voir : GERMAIN-THOMAS (J.-C), *Un exemple d'économie de contrainte : les idées et l'administration du gouvernement de Vichy en matière économique et sociale*, thèse sciences économiques, Paris, 1969. A ce sujet, pour certains auteurs, l'économie sous Vichy n'est pas dirigée mais « plutôt administrée sous domination allemande » (MARGAIRAZ, « L'histoire... », art. cit., p. 5). En réalité, la question de l'état de l'économie française sous Vichy est bien différente de celle de la place de l'initiative allemande en la matière. Ainsi il faut bien reconnaître qu'elle est dirigée et ce, quel que soit le degré d'autonomie de l'autorité gouvernementale en charge de sa direction.

<sup>246</sup> Cela explique certaines ambiguïtés. Yves Bouthillier, ministre des Finances de 1940 à 1942, semble ainsi favorable à un retour au libéralisme dès la fin des hostilités. Il affirme ainsi à propos du dirigisme de Vichy : « Nous devons les [les Français] diriger, nous substituer à leurs réflexes habituels, choisir pour eux, bref organiser l'intérim de la liberté » (BOUTHILLIER, *Le drame...*, op. cit., tome 2, p. 254, cité par MARGAIRAZ, *L'Etat...*, op. cit., tome 1, p. 536). Il faut dire qu'avant la guerre il « s'est proclamé adepte des principes libéraux » (MARGAIRAZ, *L'Etat...*, op. cit., tome 1, p. 537). Pourtant, c'est le même homme qui déclare aussi : « J'ai toujours été dirigiste. Seulement, je n'affirmais pas mon opinion sous le régime précédent (...), je considérais que faire de l'économie dirigée, c'était donner de grandes possibilités à des gouvernements qui en auraient mésusé. Je ne voulais pas consolider ce régime » (paroles rapportées par Bertrand de Jouvenel, cité *ibid.*).

<sup>247</sup> Sur cette idéologie, voir : BURDEAU, *Cours...*, op. cit., pp. 145-187 ; COINTET, *Nouvelle...*, op. cit., pp. 211-345 ; GUILLON (J.-M.), « La philosophie politique de la Révolution nationale », in AZEMA et BEDARIDA, *Vichy...*, op. cit., pp. 167-181 ; PAXTON, *La France...*, op. cit., pp. 137-224 ; YAGIL (L.), « *L'Homme nouveau* » et *la Révolution nationale (1940-1944)*, thèse histoire, IEP Paris, 1992, Villeneuve-d'Ascq, PUS, 1997. Pour une étude de la Révolution nationale spécifiquement sous l'angle de l'économie, voir KUISEL, *Le capitalisme...*, op. cit., pp. 226-270.

<sup>248</sup> CULMANN (H.), *La nouvelle organisation professionnelle*, Paris, PUF, 4<sup>e</sup> édit., 1943, p. 17 ; PIETTRE, *Economie...*, op. cit., pp. 119-126.

<sup>249</sup> MARGAIRAZ et ROUSSO, « Vichy... », art. cit., p. 338. Un Conseil d'études économiques est constitué par le décret du 15 mai 1941 portant création de ce Conseil (JO 16 mai, p. 2068) auprès du ministre des Finances pour réfléchir à cette question en étant chargé d'examiner les problèmes généraux intéressant l'économie nationale et de formuler des avis, des suggestions sur les questions d'ordre économique et financier, soumises par le gouvernement (cf. MARGAIRAZ, *L'Etat...*, op. cit., tome 1, p. 510).

d'hostilité au libéralisme économique et [partageant] le souhait d'un ordre social différent »<sup>250</sup>, cohabitent au sein du régime, chacun ayant « une conception personnelle de la nouvelle carte à dessiner pour les institutions du pays »<sup>251</sup>. Vichy joue d'ailleurs sur cette divergence pour ne pas formuler de programme économique cohérent afin de rallier le plus largement, satisfaisant tantôt les uns, tantôt les autres, au gré des mesures adoptées. Jean Bichelonne, alors ministre de la Production industrielle, affirme : « Nous travaillons tous à fonder pour l'après-guerre l'économie logique, l'économie intelligente et humaine, qui permettra à notre pays de surmonter les effets de la concurrence économique. »<sup>252</sup> Reste à savoir quel régime il s'agit d'instaurer pour restaurer la puissance de l'économie française. La diversité des opinions<sup>253</sup> peut se ramener à deux grandes catégories.

On trouve d'un côté les traditionalistes ou conservateurs, incarnés notamment par le Maréchal Pétain lui-même<sup>254</sup>, qui ont en commun « un goût prononcé pour des thèmes au parfum suranné, comme la glorification de la terre et du paysan, de l'atelier et de l'artisan, bref d'une France traditionnelle, qui serait comme l'antithèse de la modernité et de la société de masses »<sup>255</sup>. Ce faisant, ils partagent des préoccupations habituellement classées comme de droite : « la terre, la discipline, la tradition, la profession, la virilité, la moralité, avec, au-dessus de tout, l'ordre »<sup>256</sup>. Ils s'accordent sur le fait que les professions doivent jouer un rôle dans la future économie. S'ils hésitent entre le corporatisme et le dirigisme<sup>257</sup>, ils ne souhaitent pas que l'économie soit dirigée par l'Etat sans le concours des professionnels.

A ces traditionalistes s'opposent les modernistes, pour qui « l'effondrement de la III<sup>e</sup> République [apparaît] comme une occasion inattendue »<sup>258</sup> de réformer en profondeur toute l'organisation de l'économie. Ils sont influencés par « les expériences menées dans les nouvelles dictatures fascistes, à commencer par l'Allemagne nazie »<sup>259</sup>. Mais leurs idées s'inspirent surtout de réflexions engagées avant la guerre dans des cercles intellectuels et patronaux pour débattre des remèdes à apporter à la

---

<sup>250</sup> ROUSSO, *Le régime...*, *op. cit.*, p. 52.

<sup>251</sup> KUISEL, *Le capitalisme...*, *op. cit.*, p. 231.

<sup>252</sup> Discours du 5 août 1943, cité par ROUSSO, *Le régime...*, *op. cit.*, p. 52.

<sup>253</sup> Sur la question très complexe des écoles de pensée que l'on peut repérer derrière les orientations ou les réalisations de Vichy, notamment grâce à l'analyse du parcours des hommes du régime, voir COINTET, *Histoire...*, *op. cit.*, pp. 137-151 ; PAXTON, *La France...*, *op. cit.*, pp. 225-264. Spécifiquement en matière économique, voir KUISEL, *Le capitalisme...*, *op. cit.*, pp. 230-234.

<sup>254</sup> Cf. KUISEL, *Le capitalisme...*, *op. cit.*, pp. 231-232.

<sup>255</sup> ROUSSO (H.), « L'économie : pénurie et modernisation » in AZEMA et BEDARIDA, *La France...*, *op. cit.*, tome 1, p. 474.

<sup>256</sup> KUISEL, *Le capitalisme...*, *op. cit.*, p. 231.

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>259</sup> ROUSSO, « L'économie... », *art. cit.*, p. 474.

crise économique<sup>260</sup>, tels « X-crise »<sup>261</sup> et le groupe des *Nouveaux Cahiers*<sup>262</sup>. Ces modernistes ne sont pas des politiques mais des experts dont la compétence technique séduit Vichy qui doit faire face à l'urgence des tâches matérielles. C'est l'apogée de la technocratie : des techniciens sont placés par le régime à ses plus hautes sphères, tant administratives que gouvernementales<sup>263</sup>, ce qui marque « une rupture par rapport à la III<sup>e</sup> République, caractérisée par l'accès réservé aux parlementaires pour les fonctions ministérielles »<sup>264</sup>. Cela s'explique par l'idéologie antiparlementaire du régime<sup>265</sup> mais cela s'inscrit surtout dans la continuité d'un phénomène, apparu avec le dirigisme de la Première guerre mondiale et développé par l'interventionnisme de l'entre-deux-guerres<sup>266</sup>, qui a poussé les décideurs politiques à s'entourer de plus en plus de spécialistes compétents<sup>267</sup>. Ces technocrates sont « débarrassé[s] de tout contrôle parlementaire »<sup>268</sup>, les Chambres ayant été mises en sommeil. « A

---

<sup>260</sup> Sur ce point, voir EBERHARDT (A.), *L'influence des non-conformistes des années trente sur la politique économique de l'Etat français (1940-1944)*, thèse histoire du droit, Strasbourg III, 2000.

<sup>261</sup> Le groupe « X-crise » est un cercle de polytechniciens fondé par Georges Bardet, André Loizillon et John Nicolétis qui exista de 1931 à 1939. Sur son organisation, ses membres et leurs idées, voir DARD (O.), « Voyage à l'intérieur d'X-crise », *Vingtième siècle*, juill.-sept. 1995, pp. 132-147. On se reportera aux références bibliographiques citées dans cet article ainsi qu'à la thèse de son auteur qui porte sur l'un des principaux animateurs d'X-crise : *Les novations intellectuelles des années trente : l'exemple de Jean Coutrot* (thèse histoire, IEP Paris, 1994), publiée sous le titre *Jean Coutrot : de l'ingénieur au prophète* (Besançon, PUFC, 1999).

<sup>262</sup> Les *Nouveaux Cahiers* est une revue économique et politique fondée par Jacques Barnaud, Boris Souvarine, Guillaume de Tarde et Auguste Deteuf, publiée de 1937 à 1940 et réunissant les articles de hauts-fonctionnaires, de banquiers, d'industriels, de syndicalistes et d'intellectuels (cf. COINTET, *Nouvelle...*, *op. cit.*, pp. 410-411).

<sup>263</sup> Pour un aperçu biographique des principaux experts au pouvoir sous Vichy en matière économique, voir VALODE (P.), *Les hommes de Pétain*, Paris, Nouveau Monde, 2013, pp. 281-302. Jean Bichelonne, major de Polytechnique, reste « le type même du technocrate » (KUISEL, *Le capitalisme...*, *op. cit.*, p. 233 ; dans le même sens, COINTET, *Nouvelle...*, *op. cit.*, pp. 413-414). Secrétaire général à l'Industrie et au Commerce et secrétaire à la Répartition de 1940 à 1942 puis ministre de la Production industrielle de 1942 à 1944, il est l'un des principaux rédacteurs des lois des 16 août et 10 septembre 1940 (voir *infra*, pp. 74 et 96) qui posent les bases de l'organisation industrielle du pays (cf. MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 512 et 514) ce qui fait souvent dire de lui qu'il est, sinon le père de l'économie dirigée sous Vichy (cf. ROUSSO et MARGAIRAZ, « Vichy... », art. cit., p. 342 ; ROUSSO, « L'économie... », art. cit., p. 475), du moins celui qui en a été le moteur, par la continuité et l'importance de ses responsabilités en matière de direction industrielle. Michel Margairaz dit ainsi de Jean Bichelonne qu'il est « l'homme-orchestre de l'économie dirigée » (MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 678). Sur ce personnage, voir l'ouvrage engagé de SABIN (G.), *Jean Bichelonne, ministre sous l'Occupation, 1942-1944*, Paris, France-Empire, 1991.

<sup>264</sup> COINTET, *Histoire...*, *op. cit.*, p. 145.

<sup>265</sup> Sur « la victoire des experts sur les élus », voir BIGOT (G.) et LE YONCOURT (T.), *L'administration française. Politique, droit et société*, Paris, LexisNexis, tome 2, 2014, pp. 373-375.

<sup>266</sup> Sur la montée en puissance de la technocratie, voir BIGOT et LE YONCOURT, *L'administration...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 160-165 ; BRUN (G.), *Technocrates et technocratie en France : 1914-1945*, Paris, Albatros, 1985. Sur le renouvellement de la pensée politique et économique à partir du début des années 1930, on ajoutera : BAUCHARD (P.), *Les technocrates et le pouvoir. X-Crise, Synarchie, CGT, Clubs*, Paris, Arthaud, 1966 ; LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), *Les non conformistes des années trente*, thèse droit, Toulouse, 1968, Paris, Seuil, 1969.

<sup>267</sup> Il faut d'ailleurs remarquer que les technocrates de Vichy sont loin d'être « des hommes neufs » dans la mesure où ils ont, pour la plupart, commencé leurs carrières dans les années 1930 au sein de certains ministères (COINTET, *Nouvelle...*, *op. cit.*, p. 425). Jean Bichelonne, pour le reprendre comme exemple, a ainsi appartenu au cabinet d'Henri Queuille aux Travaux publics en 1937 puis au cabinet de Raoul Dautry, ministre de l'Armement de 1939-1940 (*ibid.*).

<sup>268</sup> AZEMA et WIEVIORKA, *Vichy...*, *op. cit.*, p. 164.

l'abri de la volonté des majorités électorales précaires »<sup>269</sup>, ils peuvent réaliser les réformes modernistes appelées de leurs vœux<sup>270</sup>, ce qui marque leur victoire sur les traditionalistes<sup>271</sup>. Ils peuvent aussi mettre en place une « forme durable d'économie dirigée (...) destinée à subsister même en temps de paix »<sup>272</sup> et même en situation d'abondance<sup>273</sup>, ce qui justifie par la même occasion leur maintien au pouvoir.

A partir de 1942, avec le retour de Laval et le rétrécissement des espoirs de Révolution nationale, l'influence des technocrates décline au sein du régime<sup>274</sup>, mais le phénomène ne disparaît pas pour autant, même avec la Libération. Certains ont mis en avant la continuité sinon des personnes, du moins du personnel technicien<sup>275</sup> et de ses idées modernisatrices<sup>276</sup>, attribuant à Vichy une place fondatrice dans la construction du néo-libéralisme d'après-guerre<sup>277</sup>.

Par « dirigisme économique de Vichy » nous entendons donc la politique économique menée par le régime de Vichy, c'est-à-dire le régime économique en vigueur sous l'Etat français. Comme angle d'analyse, nous adoptons celui du régime juridique.

---

<sup>269</sup> GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, p. 138.

<sup>270</sup> Le courant technocratique a suscité de nombreux fantasmes sur l'existence d'un prétendu « complot synarchique » selon lequel « le régime de Vichy aurait été l'aboutissement d'une véritable conspiration échafaudée entre les deux guerres par divers milieux polytechniciens, avec l'aide de groupes financiers, qui auraient ainsi réussi s'emparer systématiquement des leviers de commande de l'Etat » (GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, p. 133). Sur cette question voir surtout DARD (O.), *La synarchie ou le mythe du complot permanent*, Paris, Perrin, 2012 ; KUISEL (R.), « The legend of Vichy Synarchy », in *French Historical Studies*, vol. VI, 1970, pp. 365-398.

<sup>271</sup> MARCOU (J.), *Le Conseil d'Etat sous Vichy (1940-1944)*, thèse droit, Grenoble II, 1984, pp. 318-324 ; MARCOU (J.), « Le corporatisme contre le corporatisme. Etudes des stratégies corporatistes sous Vichy », in COLAS (D.) [dir.], *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988, pp. 67-87 ; MARGAIRAZ (M.), « Les politiques... », art. cit., p. 2. Sur les rapports entre les deux courants, voir VALLAR (C.), *Vichy : traditionalisme et technocratie*, thèse droit, Nice, 1990.

<sup>272</sup> BICHELONNE, *L'état...*, *op. cit.*, pp. 9 et 23, cité par MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 538.

<sup>273</sup> Cf. PAXTON, *La France...*, *op. cit.*, p. 330.

<sup>274</sup> KUISEL, *Le capitalisme...*, *op. cit.*, p. 234. Certains grands noms de ce courant, comme celui d'Yves Bouthillier, haut-fonctionnaire, ministre des Finances de 1940 à 1942, sont alors renvoyés de leur poste.

<sup>275</sup> MARGAIRAZ, « Les politiques... », art. cit., p. 2.

<sup>276</sup> Voir surtout KUISEL (R.), « Vichy et les origines de la planification économique (1940-1946) », *Le mouvement social*, n°98, janv.-mars 1977, pp. 77-101 et KUISEL, *Le capitalisme...*, *op. cit.*, pp. 227-448. L'auteur montre d'ailleurs les points de convergence entre les idées modernistes de Vichy et celle de la Résistance (*ibid.*, pp. 271-314), ce qui peut expliquer la continuité des expériences de ce régime et de celles de l'après-guerre. Sur la question spécifique de la planification, voir aussi MIOCHE (P.), *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration, 1941-1947*, thèse histoire économique, Paris I, 1983, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987. La thèse de Michel Margairaz (*op. cit.*, 2 vol.) consacrée à *L'Etat, les finances et l'économie (1932-1952)*, retrace l'histoire d'une conversion du rôle de l'Etat dans la direction de l'économie et des finances en donnant au régime de Vichy (tome 1, pp. 497-717) une place centrale. D'une manière générale, l'institution par Vichy d'un grand ministère de la Production industrielle (voir *supra*, p. 26) s'inscrit dans cette modernisation de l'organisation économique de l'Etat. Certains voient même en cette réforme « l'acte de création de l'actuel ministère de l'Industrie » (MARGAIRAZ et ROUSSO, « Vichy... », art. cit., p. 345 ; dans le même sens, voir ROUSSO, « L'économie... », art. cit., p. 474).

<sup>277</sup> Cf. KUISEL, *Le capitalisme...*, *op. cit.* pp. 409-448. S'interrogeant, au lendemain de la chute du régime de Vichy sur l'avenir du dirigisme et du corporatisme : BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « L'organisation professionnelle : bilan d'une expérience – perspectives actuelles », *Economie contemporaine*, févr. 1947, pp. 28-33 ; HEILBRONNER (A.), « L'éclipse de l'organisation professionnelle », DS 1946 pp. 314-317 ; PIROU (G.), « Perspectives d'avenir de l'économie dirigée », DS 1944 pp. 240-241.

## § 2/ Le régime juridique : l'angle de l'analyse

Un « régime juridique » désigne l'ensemble des règles juridiques applicables à une réalité ou une abstraction que le droit se donne pour tâche de saisir. Par métonymie, le « régime juridique » d'une chose est désigné comme étant son « droit ». Par « régime juridique du dirigisme économique de Vichy », nous entendons donc l'ensemble des règles de droit encadrant, sous l'Etat français, l'organisation et le fonctionnement de l'activité de direction de l'économie. L'angle adopté pour notre étude est donc celui du juriste, « qualité (...) reconnue à ceux qui, dotés d'une certaine formation en droit, sont réputés le connaître »<sup>278</sup>. Notre point de vue n'est pas celui de l'historien (même du droit), de l'économiste ou du politologue. Pourtant, notre démarche ne sera pas non plus celle d'un juriste qui, dans une logique positiviste, se bornerait à analyser le droit sans chercher à connaître son essence. Mettant au cœur de notre étude la notion de cause, nous nous appuyerons sur des considérations historiques, économiques ou politiques, toutes les fois qu'elles permettront de mieux comprendre le droit du dirigisme de Vichy, sans hésiter donc à parcourir les trois cercles successifs dont parle Bernard Durand : « celui “sur Vichy”, celui “par-dessus Vichy” et celui “au-delà de Vichy” »<sup>279</sup>.

L'étude de ce droit présente l'intérêt d'être originale. A ce jour, une telle recherche n'a jamais été menée. Cela ne signifie pas que la doctrine juridique se soit désintéressée du phénomène. Nombreux sont en effet les travaux de droit positif publiés entre 1940 et 1944 consacrés à des aspects, plus ou moins larges, de ce régime juridique<sup>280</sup>. Nombreux sont également les juristes qui, après la guerre, ont évoqué l'un de ces aspects dans une perspective historique<sup>281</sup>. Mais ces derniers traitent toujours à titre principal d'un autre sujet que Vichy, laissant largement dans l'ombre le droit de ce régime. A notre connaissance, aucune étude n'a pour objet l'ensemble du droit du dirigisme économique de l'Etat français. Cela n'a d'ailleurs pas lieu d'étonner puisque « la production législative et réglementaire du régime de Vichy n'a pas fait l'objet, en tant que telle, de travaux universitaires avant les

---

<sup>278</sup> ATIAS (C.), *Epistémologie juridique*, Paris, Dalloz, 2002, p. 145.

<sup>279</sup> « Conclusion », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 481. Le premier cercle correspond à l'événement historique, le deuxième, au contexte économique et politique, présent, passé mais aussi futur dans lequel il s'inscrit, et le troisième, aux enseignements qu'il est possible de tirer de cette période.

<sup>280</sup> Nous aurons l'occasion de citer ces différentes études au cours de nos développements.

<sup>281</sup> Nous aurons l'occasion de nous appuyer sur ces différentes études au cours de nos développements.

années 1990 »<sup>282</sup>. Les études juridiques sont encore aujourd'hui peu nombreuses, malgré l'organisation des colloques de Dijon (1994)<sup>283</sup>, Blankensee (2004)<sup>284</sup> et Chambéry (2014)<sup>285</sup>, et même si l'intérêt se porte sur des domaines de plus en plus variés du droit de l'Etat français : droit antisémite<sup>286</sup>, droit du rationnement, du ravitaillement et du contrôle des prix<sup>287</sup>, droit du travail<sup>288</sup>, droit de la protection sociale<sup>289</sup>, droit de l'organisation professionnelle<sup>290</sup>, droit de la famille<sup>291</sup>, droit des biens<sup>292</sup>, droit rural<sup>293</sup>, droit successoral<sup>294</sup>, droit commercial<sup>295</sup>, droit de la fonction publique<sup>296</sup>, droit du cinéma<sup>297</sup>, droit de la presse<sup>298</sup>, droit de la protection d'un ordre moral<sup>299</sup>, droit de la santé<sup>300</sup>, droit

---

<sup>282</sup> LE CROM, « Droit... », art. cit., p. 1. Il y a pour cet auteur deux raisons principales à cet état des choses : la séparation universitaire de l'enseignement de l'histoire et du droit et l'intérêt tardif de la recherche pour le régime de Vichy.

<sup>283</sup> GROS (D.) [dir.], *Le droit antisémite de Vichy*, Paris, Seuil, 1996.

<sup>284</sup> DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit.

<sup>285</sup> BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit.

<sup>286</sup> ATTALI (S.), *Le droit antisémite de Vichy : un droit politique d'exception*, thèse droit, Toulouse I, 2008 ; GROS, *Le droit...*, op. cit. ; WEISBERG (R.), *Vichy, la justice et les Juifs*, Amsterdam, Editions des archives contemporaines, 1998.

<sup>287</sup> DUCASSE-ALLEGRET, *Le ravitaillement...*, op. cit. ; HEILBRONNER (A.), « Le ravitaillement en France depuis 1940 », REP 1947 pp. 1644-1682 ; HESSE (J.-P.) et MENARD (O.), « Contrôle des prix et rationnement : l'action du gouvernement de Vichy en matière de régulation de l'offre et de la demande », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 165-207.

<sup>288</sup> PIGNARRE (G.), « L'esprit des lois sur le travail sous Vichy. Autopsie du rapport d'emploi », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 137-154.

<sup>289</sup> HESSE (P.-J.) et LE CROM (J.-P.) [dir.], *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Rennes, PUR, 2001 ; LE CROM (J.-P.), « Penser la protection sociale sous Vichy : le poids du passé, le choc des événements », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 163-175.

<sup>290</sup> LE CROM (J.-P.), *L'organisation des relations professionnelles en France (1940-1944) : corporatisme et charte du travail*, thèse histoire du droit, Nantes, 1992 ; LE CROM (J.-P.), « Le syndicalisme ouvrier et la Charte du travail », in AZEMA et BEDARIDA, *Vichy...*, op. cit., pp. 433-443 ; LE CROM (J.-P.), *Syndicats nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, l'Atelier, 1995 ; LIET-VEAUX (G.), « L'organisation professionnelle (1939-1946) », REP 1947 pp. 1274-1292.

<sup>291</sup> AMADIO (C.), « Lo statuto giuridico della donna nel periodo di Vichy », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 87-95 ; MONTAZEL (L.), « La filiation sous le régime de Vichy : un droit en manque d'unité », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 67-86.

<sup>292</sup> VITA (A. de), « Proprietà e persona nella strategia dell'esclusione », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 11-50.

<sup>293</sup> BILON (J.-L.), « Le statut du fermage, œuvre oubliée de la Corporation paysanne », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 97-110 ; CLARET (H.), « La ruralité au cœur de la France de Vichy : l'impact du gouvernement de Vichy sur le droit rural », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 181-197.

<sup>294</sup> DURAND (B.), « La loi du 20 novembre 1940 sur les successions vacantes et non réclamées », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 51-66.

<sup>295</sup> FORTIER (V.), « Les sociétés commerciales sous Vichy », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 111-128 ; TUNC (A.), « La législation commerciale interne », REP 1947 pp. 1375-1409 ; VOLANTE (R.), « Progetti a lungo termine e disciplina delle necessità di guerra. La regolamentazione del mercato dei capitali nella Repubblica di Vichy », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 129-164.

<sup>296</sup> MELLERAY (F.), « L'héritage de Vichy en droit de la fonction publique », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 103-112.

<sup>297</sup> GILLES (P.-J.), *La contribution du régime de Vichy au statut juridique contemporain du cinéma français*, thèse droit, Toulouse I, 2003.

<sup>298</sup> MALLET-POUJOL (N.), « Le droit de la presse sous Vichy », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 209-230.

<sup>299</sup> BONINCHI (M.), *Vichy et l'ordre moral*, thèse histoire du droit, Lyon III, 2005, Paris, PUF, 2005 ; BONINCHI (M.), « Ordre moral et protection de la famille sous Vichy », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 333-357.

<sup>300</sup> MEMETEAU G.), « Le droit médical pendant la Seconde guerre mondiale », *Médecine & Droit*, 1996, pp. 17-22 ; ROUSSET (G.), « Le rôle majeur du régime de Vichy dans l'encadrement des professions de santé », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 155-162.

constitutionnel<sup>301</sup>, droit des institutions administratives<sup>302</sup> et judiciaires<sup>303</sup>, droit des libertés publiques<sup>304</sup>, droit pénal<sup>305</sup>, droit de l'urbanisme<sup>306</sup> ou encore droit de la montagne<sup>307</sup>. Exceptés ceux qui concernent le droit antisémite, tous ces travaux sont principalement orientés sur le problème des racines juridiques et politiques de l'œuvre de Vichy et de son devenir après la Libération<sup>308</sup>. Les

---

<sup>301</sup> BITTMANN (B.), *L'esprit de la loi et le régime de Vichy : ruptures et continuités juridiques d'une République à une autre*, thèse histoire du droit, Limoges, 2013 ; BITTMANN (B.), « L'impact du régime de Vichy sur la conception de la loi : la rupture dans la continuité », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 17-36 ; CARTIER (E.), *La transition constitutionnelle en France (1940-1945). La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, thèse droit, Paris I, 2004, Paris, LGDJ, 2005 ; LE FLOCH (E.), *Les projets de constitution de Vichy (1940-1944)*, thèse droit, Paris II, 1994 ; MILLON (C.), « L'application des règles dites "lois" de Vichy dans la zone rattachée : la souveraineté en question », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 253-284 ; PRELOT (M.), « La révision et les actes constitutionnels », in REMOND, *Le gouvernement...*, op. cit., pp. 23-36. Voir aussi les études s'intéressant au procédé de rétablissement de la légalité républicaine (*supra*, note 138).

<sup>302</sup> AMAURY (P.), *Les deux premières expériences d'un « Ministère de l'Information » en France : l'apparition d'institutions politiques et administratives d'information et de propagande sous la III<sup>ème</sup> République en temps de crise (juillet 1939-juin 1940), leur renouvellement par le régime de Vichy (juillet 1940-août 1944)*, thèse droit, Paris, 1968, Paris, LGDJ, 1969 ; DOUEIL (P.), *L'administration locale à l'épreuve de la guerre*, thèse droit, Toulouse, 1948, Paris, Sirey, 1950 ; GORGUES, *Les grandes...*, op. cit.

<sup>303</sup> FILLON (C.), « Les projets de réforme des gardes des sceaux de Vichy, ou les rêveries judiciaires du régime de Vichy », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 231-251.

<sup>304</sup> BENELBAZ (C.) et FROGER (C.), « Vichy et la laïcité : la continuité de la rupture », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 67-102.

<sup>305</sup> DREUILLE (J.-F.), « Les incidences de la législation de Vichy en matière pénale », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 117-135 ; LE GALL (Y.), « Travail, Famille, Patrie, à l'épreuve de la peine », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, op. cit., pp. 285-332.

<sup>306</sup> JOYE (J.-F.), « Organiser le développement urbain : Vichy ou la politique nationale d'urbanisme », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 199-227.

<sup>307</sup> YOLKA (P.) [dir.], *Les loisirs de montagne sous Vichy : droit, institutions et politique*, Fontaine, PUG, 2017.

<sup>308</sup> Sur ce point, voir en particulier : LE CROM, « L'avenir... », art. cit.

juristes s'interrogent aussi sur l'attitude des professionnels du droit sous l'Etat français<sup>309</sup> : magistrats<sup>310</sup>, avocats<sup>311</sup>, notaires<sup>312</sup>, universitaires<sup>313</sup>.

Malgré cet intérêt de plus en plus marqué des juristes pour cette période de l'Histoire de France, l'étude du régime juridique de l'économie dirigée sous Vichy reste à entreprendre. A titre principal, elle n'a fait l'objet à ce jour que de rares travaux, principalement de droit administratif. Un chapitre de la thèse de doctorat de Jean Marcou est consacré au contentieux économique soumis au

---

<sup>309</sup> Dans une perspective plus large, englobant Vichy : voir MERGEY (A.), « La résistance des juristes face à la loi. Perspectives historiques », in *La place du juriste face à la norme*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 27-44.

<sup>310</sup> ANCEL (P.), « La jurisprudence civile et commerciale », in GROS, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 363-383 ; BARUCH (M.-O.), « Le Conseil d'Etat sous Vichy », in *Le Conseil d'Etat et les changements politiques*, RA 1998 (n° spéc.) pp. 57-61 ; BONINCHI (M.) et FILLON (C.), « Parquet et politique pénale sous le régime de Vichy », in BRUSCHI (C.) [dir.], *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, PUF, 2002, pp. 121-191 ; BONNARD (H.), « La jurisprudence pénale », in GROS, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 385-396 ; BOURGUET-CHASSAGNON (M.), *La justice et le régime de Vichy : contribution à la notion d'indépendance en droit public français*, thèse droit, Reims, 2005 ; CARTERON (O.), « Regard sur l'activité consultative du Conseil d'Etat entre 1940 et 1944 : peut-on conseiller innocemment un gouvernement comme celui de Vichy ? », RDP 2010 pp. 579-645 ; CHOMIENNE (C.) [dir.], *Juger sous Vichy*, Paris, Seuil, 1994 ; DONNEDIEU DE VABRES (J.), « Le Conseil d'Etat sous Vichy », in *Le Conseil d'Etat et les changements politiques*, RA 1998 (n° spéc.) pp. 62-63 ; DUBOIS (J.-P.), « La jurisprudence administrative », in GROS, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 339-362 ; FABRE (P.), *Le Conseil d'Etat et Vichy : le contentieux de l'antisémitisme*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001 ; ISRAEL (L.), *Robes noires, années sombres : avocats et magistrats en résistance pendant la Seconde guerre mondiale*, thèse sociologie, ENS Cachan, 2003, Paris, Fayard, 2005 ; JEAN (J.-P.) [dir.], *Juger sous Vichy, juger Vichy*, Paris, La Documentation française, 2018 ; LOCHAK (D.), « Le Conseil d'Etat sous Vichy et le Consiglio di Stato sous le fascisme. Eléments pour une comparaison », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, pp. 51-95 ; MARI (E. de), « Mesurer le pouvoir du juge : les justices spéciales dans les départements de l'Hérault et du Gard sous Vichy », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 359-373 ; MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.* ; MASSOT (J.), « Le Conseil d'Etat », in AZEMA et BEDARIDA, *Vichy...*, *op. cit.*, pp. 312-328 ; MASSOT (J.), « Le Conseil d'Etat et le régime de Vichy », in *Le Conseil d'Etat et les changements politiques*, RA 1998 (n° spéc.) pp. 28-45 et *Vingtième siècle*, avr.-juin 1998, pp. 83-99 ; ROYER (J.-P.), « La pratique judiciaire sous Vichy », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 403-414. Voir aussi, dans une perspective plus large : DUPEYROUX (O.), « L'indépendance du Conseil d'Etat statuant au contentieux », RDP 1983 pp. 565-629 ; FOUGERES (L.) [dir.], *Le Conseil d'Etat, son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, Paris, CNRS, 1974.

<sup>311</sup> BADINTER (R.), *Un antisémitisme ordinaire : Vichy et les avocats juifs, 1940-1944*, Paris, Fayard, 1997 ; FILLON (C.), *Le barreau de Lyon dans la tourmente : de l'Occupation à la Libération*, Lyon, Barreau de Lyon-Aléas, 2003 ; ISRAEL, *Robes...*, *op. cit.* ; WEISBERG (R.), « Les maîtres du barreau. Réflexions à partir des archives de Maurice Garçon », in GROS, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 401-412.

<sup>312</sup> LE COQ (V.) et POIROUX (A.-S.), *Les notaires sous l'Occupation (1940-1945) : acteurs de la spoliation des Juifs*, Paris, Nouveau Monde, 2015.

<sup>313</sup> BIGOT (G.), « Vichy dans l'œil de la *Revue de droit public* », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 415-435 ; BLOCH (B.-M.), « Le regard des juristes sur les lois raciales de Vichy », *Les Temps modernes*, févr. 1992, pp. 161-174 ; FABRE (M.), « La doctrine sous Vichy : analyse systématique des revues de droit privé de juin 1940 à juin 1944 », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 375-401 ; GROS (D.), « Le "statut des Juifs" et les manuels en usage dans les facultés de droit (1940-44) : de la description à la légitimation », *Cultures et Conflits*, 1993, pp. 139-174 ; JAMIN (C.) et MELLERAY (F.), *Droit civil et droit administratif : dialogue(s) sur un modèle doctrinal*, Paris, Dalloz, 2018, pp. 66-76 ; LOCHAK (D.), « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 252-285 ; LOCHAK (D.), « Ecrire, se taire... Réflexions sur la doctrine antisémite de Vichy », in GROS, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 433-462 ; ROPERT-PRE-CLOUX (A.-F.), « Qu'enseignait-on à la faculté de droit de Paris ? Corporatisme et antisémitisme dans les cours et ouvrages (1940-1944) », in GROS, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 413-432 ; SOMMA (A.), « I giuristi francesi e il diritto della "grande trasformazione" », in DURAND, LE CROM et SOMMA, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 437-452. Voir aussi, dans une perspective plus large : MILET (M.), *Les professeurs de droit citoyens : entre ordre juridique et espace public, contribution à l'étude des interactions entre les débats et les engagements des juristes français (1914-1995)*, thèse science politique, Paris II, 2000 ; TROPER (M.), « La doctrine et le positivisme », in CHEVALLIER, *Les usages...*, *op. cit.*, pp. 286-292.

Conseil d'Etat<sup>314</sup> et le mémoire de DEA de Philippe Baylac a pour sujet *La législation économique de Vichy et le droit administratif*<sup>315</sup>. Le premier met en avant les éléments de continuité entre la jurisprudence administrative de la Troisième République et celle de l'Etat français ; le second, adoptant une vision plus large, démontre que Vichy a été une période décisive dans l'évolution du droit administratif. Dans la lignée de la célèbre contribution de Charles Eisenmann aux *Mélanges Mestre*<sup>316</sup>, deux articles<sup>317</sup> ont récemment remis au centre du débat la question de la portée pour le droit positif des arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, rendus par le Conseil d'Etat respectivement les 31 juillet 1942<sup>318</sup> et 2 avril 1943<sup>319</sup>, à propos des organismes professionnels créés par le régime de Vichy pour diriger l'économie.

L'attraction des administrativistes pour le dirigisme de Vichy s'explique d'abord par le fait que, comme nous le verrons, dans ce type de régime économique, le marché est gouverné principalement aux moyens de règles imposées aux producteurs, distributeurs et consommateurs de biens. Or, le pouvoir de décision unilatérale est une prérogative de puissance publique. A ce titre, son usage, et par suite l'essentiel des mesures de direction, est régi par le droit public. En effet, l'exercice de telles prérogatives entraîne automatiquement, sauf texte contraire, l'application de ce droit, même s'il n'est pas seulement celui de la puissance publique<sup>320</sup>. Mais le droit administratif n'est qu'une branche du droit public. Si les administrativistes sont attirés par le dirigisme de Vichy, c'est surtout parce qu'ils suivent la doctrine du Conseil d'Etat qui considère que les tâches de direction sont des services publics relevant de l'exercice d'une fonction administrative. En orientant l'étude du régime du dirigisme économique de Vichy sur la question de l'impact provoqué sur le droit administratif, nous nous inscrivons dans cette même logique de recherche.

---

<sup>314</sup> « Le Conseil d'Etat face à la politique économique de Vichy », in *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 303-383.

<sup>315</sup> Paris II, 1994.

<sup>316</sup> « L'arrêt *Monpeurt* : légende et réalité », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 221-249.

<sup>317</sup> LAVIALLE (C.), « Le corporatisme voilé. Réflexion recommencée sur l'arrêt *Monpeurt* », in HECQUARD-THERON, *Le groupement...*, *op. cit.*, pp. 9-30 ; MACHELON (J.-P.), « Les comités d'organisation et le droit public français », in JOLY, *Les comités...*, *op. cit.*, pp. 73-81. Jean Marcou parle de la jurisprudence *Monpeurt-Bouguen* comme d'une « sorte de Hamlet du droit administratif » qui est « abondamment commentée, relue et remise en scène et fait souffrir aujourd'hui encore les étudiants en droit et en science politique » (« Le corporatisme... », art. cit., p. 83).

<sup>318</sup> CE Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, R. p. 239, D. C. 1942 J. p. 142, concl. Ségalat, note Chatenet, JCP 1942 n°2046, concl. Ségalat, note Laroque, RDP 1943 p. 57, concl. Ségalat, note Bonnard, S. 1942 III p. 37, concl. Ségalat.

<sup>319</sup> CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, R. p. 86, D. C. 1944 J. p. 52, concl. Lagrange, note Donnedieu de Vabres, DS 1943 p. 242, note Martin, JCP 1944 II n°2565, note Célier, S. 1944 III p. 1, concl. Lagrange, note Mestre.

<sup>320</sup> Le droit public est aussi, dans une certaine mesure, le droit du service public. Nous aurons l'occasion d'approfondir ce sujet au cours de nos développements.

## Section 2 : L'orientation du sujet : l'impact sur le droit administratif

Le droit administratif peut se définir comme le droit exorbitant du droit commun de l'action administrative. Il se distingue d'une part du droit privé, historiquement considéré comme le droit commun, qui régit non seulement les activités privées mais encore une partie des activités administratives, et, d'autre part, des autres branches du droit public qui régissent les activités publiques qui ne sont pas administratives, c'est-à-dire l'exercice des fonctions législative et juridictionnelle, l'exercice de la fonction gouvernementale échappant, quant à elle, à l'emprise du droit. Le droit administratif se définit donc avant tout, non par ce qu'il est, mais par ce qu'il n'est pas : il n'est ni le droit commun applicable aux activités administratives, ni le droit commun applicable aux activités privées, ni le droit applicable à la fonction législative, ni le droit applicable à la fonction juridictionnelle. Mais une chose est certaine : il est une branche du droit. A ce titre, il se démarque des règles applicables à l'exercice de la fonction gouvernementale, mais aussi de tout autre type de dispositions extra-juridiques (religieuses, morales, etc.).

Ces prolégomènes nous invitent à considérer la question de l'impact du dirigisme économique de Vichy sur le droit administratif dans un sens beaucoup plus large qu'il n'y paraît car « le chercheur doit franchir les frontières pour se renouveler »<sup>321</sup>. Il s'agira en effet non seulement de s'intéresser à l'évolution des techniques du droit administratif, mais encore à celles des autres branches juridiques qui s'en distinguent, en veillant en particulier à surmonter cette « peur [des publicistes] d'aborder le droit privé, comme s'il était étranger ou inconnu, de se prononcer en dehors du domaine où l'on vous donne autorité, ou encore d'empiéter sur la propriété voisine »<sup>322</sup>. En effet le droit administratif, comme tout autre objet d'observation, comporte nécessairement deux dimensions qu'il nous faudra analyser : ce qu'il est et ce qu'il n'est pas, ce qui relève de lui et ce qui lui est étranger. D'ailleurs, comme le droit administratif se définit avant tout de manière négative, cette seconde dimension est, pour ce qui le concerne, aussi importante que la première. La question des frontières entre les branches juridiques sera donc au centre de nos réflexions dans le but de comprendre l'évolution du droit administratif au sein de cet univers plus large que constitue le droit.

---

<sup>321</sup> CUBERTAFOND, « Pour... », art. cit., p. 504.

<sup>322</sup> *Ibid.*

Le droit est un système normatif<sup>323</sup> : il a pour objet d'imposer au monde social, en vue de « canaliser »<sup>324</sup> les conduites humaines et « en fonction d'un certain nombre de buts et donc de valeurs »<sup>325</sup>, des règles constituant « un ordre où elles se soutiennent toutes mutuellement, et où les dernières s'expliquent par les premières »<sup>326</sup>. La science juridique a pour objet l'étude de ce système<sup>327</sup> ; par métonymie, elle se nomme elle-même le droit. Pour parvenir à ses fins, le droit se donne pour tâche de saisir chaque élément de la réalité qui se présente à lui. Cette réalité correspond dans le sens le plus large du terme à ce que Jean Dabin appelle la « vie sociale » et qui comprend « à la fois les événements et les actes, les volontés et les besoins, les personnes et les choses qui, à un titre quelconque, peuvent intéresser la réglementation juridique »<sup>328</sup>. Les éléments qui composent cet univers sont des faits qui, pour les juristes, constituent des données à traiter<sup>329</sup>.

Pour traiter selon les principes du droit les données qu'il observe, le juriste, qu'il soit publiciste ou privatiste, ne saurait, comme l'admet Jean Rivero, « se contenter de contempler, dans la pureté de leur essence, la norme d'une part, la réalité de l'autre. Il lui appartient de jeter un pont entre l'une et l'autre »<sup>330</sup>, en organisant la rencontre du fait et du droit. C'est la qualification juridique des faits qui remplit cet office. Celle-ci peut se définir comme « le processus intellectuel qui permet de rattacher un fait à une catégorie, en vue de lui appliquer une règle de droit »<sup>331</sup>. A ce titre elle est un

---

<sup>323</sup> Il existe une très grande variété de définitions du droit. Sur cette question et parmi de nombreuses études : *Définir le droit*, *Droits*, 1989-1990, n°10 et 11 ; BECHILLON (D. de), *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, O. Jacob, 1997 ; COMBACAU (J.), « Sur une définition restrictive du droit : dialogue sans issue », in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 1033-1052 ; FRANCOIS (L.), *Le problème de la définition du droit*, Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978 ; TERRE (F.), *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 2012, 9<sup>e</sup> édit., pp. 5-194.

<sup>324</sup> TERRE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>325</sup> BRUNET (F.) et FABRE-MAGNAN (M.), *Introduction générale au droit*, Paris, PUF, 2017, p. 13

<sup>326</sup> BONNOT DE CONDILLAC (E.), *Traité des systèmes*, in *Œuvres de Condillac*, tome 1, p. 121, cité par TERRE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 49 (l'auteur définit en ces termes un système).

<sup>327</sup> Sur la question de savoir si le droit peut être considéré comme une science : BARRAUD (B.), *La recherche juridique : sciences et pensées du droit*, Paris, L'Harmattan, 2016, pp. 247-256 ; TROPER (M.), « Science du droit », in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 1391-1394.

<sup>328</sup> *La technique de l'élaboration du droit positif spécialement du droit privé*, Paris, Sirey, 1935, p. 104. Voir aussi *ibid.*, p. 164.

<sup>329</sup> Ces données sont d'une extrême variété. Elles sont appelées « faits » par commodité de langage alors qu'elles forment une liste qui dépasse largement celle des « faits » entendus au sens strict comme des événements qui se produisent et qui s'opposent donc, parmi les éléments du réel, aux actes et normes juridiques, aux choses et biens, aux personnes et institutions ainsi qu'aux activités. Sur cette question, voir VAUTROT-SCHWARTZ (G.), *La qualification juridique en droit administratif*, thèse droit, Paris II, 2008, Paris, LGDJ, 2009, pp. 93-97.

<sup>330</sup> RIVERO (J.), « La distinction du droit et du fait dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français », in *Le fait et le droit. Etudes de logique juridique*, Bruxelles, Bruylant, 1961, p. 130.

<sup>331</sup> NICOD (M.), « Propos introductifs », in NICOD (M.) [dir.], *Les affres de la qualification juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2015, p. 7. Sur ce processus à « la base de toute démarche juridique » (*ibid.*), voir : *La qualification*, *Droits*, 1993, n°18 ; CROZE (H.), *Recherche sur la qualification en droit processuel*, thèse droit, Lyon III, 1981 ; FROSSARD (S.), *Les qualifications juridiques en droit du travail*, thèse droit, Lyon II, 1997, Paris, LGDJ, 2000 ; JANVILLE (T.), *La qualification juridique des faits*, thèse droit, Paris II, 2002, Aix-en-Provence, PUAM, 2004 ; NICOD, *Les affres...*, *op. cit.* ; PARTYKA (P.), *Etude épistémologique de la notion de qualification en droit privé français*, thèse droit, Montpellier I, 2004 ; SALOMON (J.), « Quelques observations sur la qualification en droit international public », in FORIERS (P.) et PERELMAN (C.) [dir.], *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, Bruylant, 1978,

acte de « dénomination »<sup>332</sup>, d'« interprétation »<sup>333</sup> et de « traduction »<sup>334</sup> car elle consiste à faire passer les données du réel dans le langage juridique<sup>335</sup> en leur attribuant des identités que le droit reconnaît<sup>336</sup>. Ces identités sont celles des concepts qu'incarnent les catégories juridiques utilisées par la science du droit comme cadres de classification. Chaque concept est la construction scientifique d'une « représentation mentale, abstraite et générale, objective, stable, munie d'un support verbal »<sup>337</sup>, d'un ensemble d'objets ayant un ou plusieurs caractère(s) commun(s). Chaque catégorie juridique étant ainsi « le lieu d'un concept »<sup>338</sup>, l'opération de qualification juridique, permet de rattacher chaque réalité à un concept préexistant auquel correspond un régime défini.

Il est ainsi possible de mesurer l'évolution du droit administratif à l'aune de ses concepts et, par suite, d'analyser l'impact d'une nouvelle réalité sur le droit administratif, c'est-à-dire l'action qu'elle exerce sur lui, par les effets qu'elle provoque sur les concepts en vigueur dans cette matière jusqu'à l'apparition de ce nouveau phénomène. Le dirigisme économique de Vichy est une nouvelle réalité qui interroge le droit administratif : Vichy est le premier gouvernement qui, en France, depuis la Révolution, se donne pour ambition de mettre le marché sous la maîtrise complète des pouvoirs publics à d'autres fins que faire face aux besoins de la guerre. Les concepts du droit administratif en vigueur sous le libéralisme, c'est-à-dire utilisés par le législateur et le juge, à la veille de la Seconde guerre mondiale, ne sont pas nécessairement préparés à supporter ce changement de régime économique. Il est donc légitime d'examiner leur confrontation au dirigisme en s'interrogeant : les concepts classiques du droit administratif ont-ils résisté à l'avènement de l'économie dirigée sous le régime de

---

pp. 345-365 ; TERRE (F.), *L'influence de la volonté individuelle sur les qualifications*, thèse droit, 1955, Paris, LGDJ, 1956 ; TERRE (F.), « Retour sur la qualification », in *Mélanges Buffet*, Paris, Petites affiches, 2004, pp. 419-432 ; VAUTROT-SCHWARZ, *La qualification...*, op. cit. ; WACHSMANN (P.), « Qualification », in ALLAND et RIALS, *Dictionnaire...*, op. cit., pp. 1277-1283.

<sup>332</sup> VAUTROT-SCHWARZ, *La qualification...*, op. cit., p. 26.

<sup>333</sup> BIOY (X.), « Quelles lectures théoriques de la qualification ? », in NICOD, *Les affres...*, op. cit., pp. 13-20.

<sup>334</sup> VAUTROT-SCHWARZ, *La qualification...*, op. cit., p. 24.

<sup>335</sup> Pour être exact, la qualification juridique des faits est une traduction en langage juridique de l'expression des éléments du réel en langage courant (cf. JESTAZ (P.), « La qualification en droit civil », *Droits*, 1993, n°18, p. 46). C'est pourquoi elle est acte de « langage spécifique » (JAINVILLE, *La qualification...*, op. cit., pp. 39-77), une opération sur un discours écrit ou oral (cf. BIOY, « Quelles... », art. cit., p. 17).

<sup>336</sup> Par extension, la qualification désigne aussi cette identité établie en vertu de ce processus. C'est pourquoi François Terré souligne que la qualification « se présente à la fois comme une opération et comme un résultat » (*L'influence...*, op. cit., p. 3, souligné par l'auteur).

<sup>337</sup> « Concept », in *Le Trésor de la langue française informatisé*, <http://www.cnrtl.fr>. Nous employons dans cette étude les termes « concept » et « notion » comme des synonymes (en ce sens : LATOURNERIE (R.), « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'Etat », in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1952, p. 193 ; contra : BENOIT (F.-P.), « Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la philosophie du droit de Hegel », in *Mélanges Peiser*, Grenoble, PUG, 1995, pp. 23-38 ; BIOY (X.), « Notions et concepts en droit : interrogations sur l'intérêt d'une distinction... », in TUSSEAU (G.) [dir.], *Les notions juridiques*, Paris, Economica, 2009, pp. 21-53) pour désigner cette réalité abstraite qui naît « d'un effort de l'esprit, en vue de saisir, dans une représentation prédominante, l'essence logique des choses » (GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, Paris, Sirey, tome 1, 1914, p. 148). Sur la subtile distinction des deux termes : CHAMPEIL-DESPLATS (V.), *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 324-325.

<sup>338</sup> CORNU (G.), *Droit civil. Introduction, les personnes, les biens*, Paris, Montchrestien, 2005, 12<sup>e</sup> édit., p. 84.

Vichy ? Le cas échéant, ont-ils subi des transformations ? Dans l'affirmative, une autre question se pose nécessairement car l'Etat français est un régime politique qui a fini par disparaître : les éventuelles évolutions conceptuelles provoquées par le dirigisme économique de Vichy ont-elles survécu à sa chute ?

Ainsi, la problématique de notre étude rejoint celle de tous les travaux portant sur le régime de Vichy, à savoir la rupture ou la continuité de l'Etat français non seulement avec le précédent régime mais avec les suivants. Spécifiquement, *il s'agit de se demander si le dirigisme économique de Vichy a influencé, jusqu'à aujourd'hui, le sort des concepts du droit administratif.*

### **Section 3 : La problématique du sujet : le sort des concepts du droit administratif**

Il faut, avant de répondre à une telle question, apporter certaines précisions d'ordre méthodologique. Il est nécessaire d'encadrer d'une part la manière d'étudier juridiquement le dirigisme économique de Vichy (§ 1) et d'autre part la manière d'analyser scientifiquement le sort des concepts du droit administratif (§ 2).

#### **§ 1/ La méthode d'analyse du droit du dirigisme économique de Vichy**

Deux possibilités se présentent. Il est d'abord envisageable d'adopter une *conception stricte du droit du dirigisme économique de Vichy*, en ne retenant comme objet de l'analyse que les textes législatifs édictés entre le 10 juillet 1940 et le 20 août 1944 dans le but de gouverner le marché, ainsi que les mesures prises, au cours de cette période, pour leur application par les différentes autorités compétentes en vue de diriger l'économie, à la tête de ce que nous appelons « organismes de direction ». Une telle démarche, conforme à la réalité politique du dirigisme économique de Vichy, méconnaît sa réalité économique. Ce régime prend la suite du dirigisme de guerre qui, lui-même, succède à un libéralisme largement contaminé par l'interventionnisme. Or nous avons vu que l'interventionnisme et le dirigisme de guerre ou d'armistice partagent certaines méthodes, le premier pouvant être perçu, de ce point de vue, comme une forme atténuée du second. Le régime de Vichy l'a d'ailleurs compris puisqu'il s'appuie, pour mener à bien sa politique économique, sur des mécanismes juridiques préexistants qu'il intègre sans modification substantielle à son système d'économie dirigée. Le régime de Vichy confirme par exemple l'existence de l'Office national interprofessionnel du blé

créé sous le Front populaire<sup>339</sup> et ne remet pas en cause les règles posées par le décret-loi du 9 septembre 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux ou artisanaux*<sup>340</sup>. Mais la parenté des techniques du dirigisme et de l'interventionnisme n'échappera pas non plus aux gouvernements de l'après-guerre. Malgré le retour du libéralisme, ceux-ci refusèrent de faire disparaître toutes les constructions économiques du régime de Vichy. C'est ainsi que certaines survécurent à la chute de l'Etat français, là aussi sans modifications substantielles. Le rationnement alimentaire imposé par le régime de Vichy se prolongea jusqu'en 1949<sup>341</sup>. Le principe du blocage des prix, fixé par la loi du 21 octobre 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*<sup>342</sup>, confirmé par l'ordonnance du 30 juin 1945 *relative aux prix*<sup>343</sup>, s'imposa jusqu'à l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 *relative à la liberté des prix et de la concurrence*<sup>344</sup>. Les ordres professionnels créés par le régime de Vichy sont quant à eux toujours en place, pleinement intégrés dans notre droit positif.

Nous pensons donc qu'il est plus fidèle à la réalité du dirigisme économique de Vichy d'adopter une vision plus économique que politique en choisissant la seconde possibilité, qui consiste à préférer une *conception large du droit de ce dirigisme*. Notre regard portera donc non seulement sur la législation économique édictée sous le régime de Vichy, mais encore sur celle produite avant le 10 juillet 1940 que le gouvernement de l'Etat français refusa d'abroger. Il portera également sur l'application, même postérieure au 20 août 1944, de chacune de ces deux législations, jusqu'à leur abrogation-suppression, qui peut n'être jamais intervenue<sup>345</sup>. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur les textes législatifs, sur les décisions de justice relatives à leur application, sur les commentaires de ces textes ou décisions réalisés par les professionnels du droit (professeurs, magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif<sup>346</sup>, avocats), ainsi que sur les thèses de doctorat portant sur le sujet.

---

<sup>339</sup> Loi du 15 août 1936 *tendant à l'institution de cet Office*, JO 18 août, p. 8866, rectific., JO 27 nov., p. 12290 et JO 28 déc. 1937, p. 14259.

<sup>340</sup> JO 16 sept., p. 11487.

<sup>341</sup> Décret du 7 déc. 1949 *relatif à la mise hors rationnement de certaines denrées*, JO 22 déc., p. 12230. Cf. FLONNEAU (J.-M.), « Législation et organisation économiques au temps des restrictions (1938-1949) », in FLONNEAU et VEILLON, *Le temps...*, op. cit., pp. 43-58.

<sup>342</sup> JO 10 nov., p. 5626, rectific., JO 23 nov., p. 5789 et 3 déc., p. 5943, modifiée par des lois du 27 juin 1941 (JO 30 juin, p. 2730), 7 août 1942 (JO 8 août, p. 2724), 31 déc. 1942 (JO 10 janv. 1943, p. 90), 8 juin 1943 (JO 10 juin, p. 1580, rectific., JO 23 juill., p. 1946), 2 nov. 1943 (JO 6 nov., p. 2859) et 15 juin 1944 (JO 20 juill., p. 1837, rectific., JO 9 août, p. 1998).

<sup>343</sup> JO 8 juill., p. 4150.

<sup>344</sup> JO 9 déc., p. 14765. Sur ce sujet : DUMEZ (H.) et JEUNEMAITRE (A.), *Diriger l'économie : l'Etat et les prix en France 1936-1986*, Paris, L'Harmattan, 1989.

<sup>345</sup> Par « abrogation-suppression » nous entendons une abrogation aboutissant à la suppression complète de la législation en cause. Nous l'opposons à l'« abrogation-maintien » (LASCOMBE (M.), *Les ordres professionnels*, thèse droit, Strasbourg III, 1987, p. 132) qui est une abrogation conduisant à la reprise, avec des modifications plus ou moins profondes, de la législation en cause.

<sup>346</sup> A proprement parler, les juridictions administratives ne forment pas encore un « ordre » avant que le décret du 30 septembre 1953 *portant réforme du contentieux administratif* (JO 1<sup>er</sup> oct., p. 8593) n'attribue aux tribunaux administratifs, nouvellement créés, la qualité, qui appartenait jusque-là au Conseil d'Etat, de « juges de droit commun en premier ressort » de ce type de contentieux. Toutefois, par commodité de langage, nous utiliserons les expressions « ordre administratif », « ordre juridictionnel administratif », ou encore « ordre de juridictions administratives », pour désigner, même

Cette opposition entre une conception stricte et une conception large du droit du dirigisme économique de Vichy présente l'avantage de « dépolitiser » les débats en les situant « par-dessus Vichy »<sup>347</sup>. Elle dépasse en effet la séparation doctrinale, dans le domaine économique comme dans le domaine juridique, des mesures « *de* Vichy » et des mesures prises « *sous* Vichy »<sup>348</sup>. Les premières relèvent d'une idéologie et d'un contexte propre à l'Etat français, c'est-à-dire, pour reprendre les termes de Jean Marcou, « de l'exception et de la conjoncture »<sup>349</sup>. Ces mesures, imposées par la guerre ou par les traditionalistes au pouvoir, sont en rupture non seulement avec l'avant mais aussi avec l'après Vichy : elles n'ont pas de précédents dans l'entre-deux-guerres, et elles sont supprimées à la chute du régime, se révélant ainsi qu'une parenthèse dans l'histoire de France. Les secondes mesures s'inscrivent au contraire dans la logique d'une évolution des idées politiques et économiques. Elles prolongent des réformes amorcées dans l'entre-deux-guerres, et préfigurent une partie de celles entreprises à la Libération. Ces mesures relèvent, selon Jean Marcou, « de la continuité et de la structure » car elles apparaissent comme l'œuvre d'une « politique moderniste » qui trouva avec Vichy l'occasion d'« accélérer des mutations déjà largement engagées »<sup>350</sup>. C'est parce que le gouvernement provisoire de la République française est conscient que de telles mesures existent, dans le domaine économique comme dans d'autres matières, qu'il prévoit que la nullité des actes de l'Etat français doit être « explicitement constatée »<sup>351</sup>.

Suivant cette opposition du droit *de* Vichy (marqué par les traits « les plus rudes »<sup>352</sup> du régime) et du droit *sous* Vichy (davantage lié aux circonstances, « sans connexion directe évidente »<sup>353</sup> avec son caractère dictatorial, et « s'inscrivant dans une évolution à plus long terme »<sup>354</sup>), nous devrions écarter de l'objet de notre étude toutes les réformes relevant de la première catégorie. Nous

---

avant 1953, l'ensemble des juridictions administratives afin de mieux l'opposer à l'ensemble des juridictions judiciaires. Voir d'ailleurs en ce sens sous le régime de Vichy : PEQUIGNOT (G.), *Contribution à la théorie générale du contrat administratif*, thèse droit, Montpellier I, 1944, Perpignan, Imprimerie du Midi, 1945, p. 173.

<sup>347</sup> DURAND, « Conclusion », art. cit., p. 481.

<sup>348</sup> LE CROM, « Droit... », art. cit. ; LOCHAK (D.), « Conclusions », in BENELBAZ, BERTHIER, FROGER et PLATON, *L'œuvre...*, op. cit., pp. 268-269 ; MARGAIRAZ, « Les politiques... », art. cit., p. 12 ; MARGAIRAZ, « L'histoire... », art. cit., p. 3. Cette distinction s'inspire des termes proposés par Jean-Pierre Azéma et François Bédarida qui, pour « mesurer le degré d'autonomie du social par rapport au politique » proposent d'orienter les recherches sur le régime de Vichy autour de « la dialectique interrogative : France de Vichy ou France sous Vichy ? » (« Conclusion », in AZEMA et BEDARIDA, *Vichy...*, op. cit., p. 765).

<sup>349</sup> *Le Conseil...*, op. cit., p. 198.

<sup>350</sup> *Ibid.*

<sup>351</sup> Art. 2 de l'ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*. Les raisons tiennent aussi au pragmatisme. Comme l'observe Jean-Louis Le Crom, « les commissariats du gouvernement provisoire à Alger ne disposaient ni de la documentation (*Journal officiel de l'Etat français*) ni du temps pour dépouiller l'ensemble des textes de leur compétence et procéder à leur classement thématique, selon qu'ils seraient validés ou abrogés, avec ou sans effet rétroactif » (« Droit... », art. cit., p. 8).

<sup>352</sup> MARGAIRAZ, « L'histoire... », art. cit., p. 3.

<sup>353</sup> *Ibid.*

<sup>354</sup> LOCHAK, « Conclusions... », art. cit., p. 269.

pensons pourtant que les mesures *de* Vichy ont autant influencé l'évolution du droit administratif que les mesures prises *sous* Vichy. Comme vous l'avons vu, il est d'ailleurs souvent très difficile, en ce qui concerne l'Etat français, de déceler l'influence respective des traditionalistes et des modernistes, ces deux orientations ayant gouverné ensemble dans les gouvernements du Maréchal Pétain. C'est pourquoi nous adopterons cette conception large du droit du dirigisme économique de Vichy qui, seule, est fidèle à la réalité multiforme de ce phénomène complexe qu'est le dirigisme de Vichy, résultat à la fois d'une « politique en rapport direct avec la conjoncture, c'est-à-dire avec le discours officiel et les événements nationaux et internationaux », et d'une « politique aussi sensible au contexte vichyssois qu'à l'évolution structurelle de l'Etat et de l'économie »<sup>355</sup>.

L'objet de la conception stricte du droit du dirigisme économique de Vichy étant nécessairement compris dans celui de sa conception large, nous faisons le choix, afin de ne pas dénaturer le sujet, de raisonner d'abord par la première et seulement, si cela n'est pas possible, par la seconde. En ce qui concerne l'application de la législation économique édictée par le régime de Vichy, nous chercherons ainsi la réponse à nos interrogations d'abord dans les décisions de justice rendues entre le 10 juillet 1940 et le 20 août 1944. Ce n'est que dans l'hypothèse où le juge n'a pas eu l'occasion de se prononcer dans cette période sur le problème que nous nous fonderons sur les décisions rendues avant le 10 juillet 1940, si la législation en cause, sur le point qui nous intéresse, ne fait que reprendre une législation préexistante au régime de Vichy, ou après le 20 août 1944, si la législation de l'Etat français a été reprise par les gouvernements de l'après-Vichy. Dans tous les cas, nous excluons de notre corpus toutes les législations économiques qui n'ont pas été utilisées ou édictées par le régime de Vichy, alors même que certaines filiations pourraient apparaître. Pour cette raison, nous écartons par exemple des débats les questions relatives à la structure et au fonctionnement de l'Ordre national des pharmaciens, fondé par l'ordonnance du 5 mai 1945 *portant institution de cet Ordre*<sup>356</sup>, le régime de Vichy ayant préféré créer dans ce domaine, plutôt qu'un ordre professionnel unique, des chambres départementales et des conseils régionaux des pharmaciens coordonnés par un Conseil supérieur de la pharmacie<sup>357</sup>. Seuls ces organismes corporatifs privés d'ensemble rentrent ainsi dans le cadre de notre sujet.

---

<sup>355</sup> MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 189.

<sup>356</sup> JO 6 mai, p. 2569. Cf. DOUBLET (J.), « L'Ordre national des pharmaciens », DS 1946 pp. 99-103.

<sup>357</sup> Loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*, JO 20 sept., p. 4018, rectific., JO 5 oct., p. 4291 et 4 déc., p. 5228, modifiée par des lois du 31 juill. 1942 (JO 6 août, p. 2698) et du 9 sept. 1942 (JO 9 oct., p. 3417, rectific., JO 22 nov., p. 3874).

La délimitation de la manière d'étudier juridiquement le dirigisme économique de Vichy n'est pas la seule précision d'ordre méthodologique qu'il est nécessaire d'apporter. Il faut également préciser la manière d'analyser scientifiquement le sort des concepts du droit administratif.

## **§ 2/ La méthode d'analyse du sort des concepts du droit administratif**

Le droit n'échappe pas à la logique mise en avant par Thomas Kuhn dans son célèbre ouvrage, *La structure des révolutions scientifiques*<sup>358</sup>. Comme toutes les autres sciences, il se fonde sur un certain nombre de modèles, que l'auteur nomme « paradigmes ». Chacun d'eux naît « d'une découverte scientifique, universellement reconnue qui, pour un temps, fournit à une communauté de chercheurs des problèmes types et des solutions »<sup>359</sup>. Pendant la période où le paradigme est jugé valide, il détermine la façon de penser des scientifiques, à la manière d'une norme. Ceux qui ne le suivent pas se mettent en infraction. Dans la science du droit, les distinctions conceptuelles (par exemple la division personne publique – personne privée) constituent de tels paradigmes. Elles forment en effet les cadres de référence de l'opération de qualification juridique des faits qui permet au juriste de répartir les choses du réel entre les différentes catégories que le droit oppose, dans le but de les appréhender. Analyser le sort des concepts du droit, et spécifiquement du droit administratif, revient donc à étudier celui des séparations qui les définissent, c'est-à-dire, en définitive, le sort des paradigmes auxquels ils sont attachés.

Nous estimons qu'un modèle conceptuel, confronté à une nouvelle réalité sociale, peut survivre à l'évènement qui le met à l'épreuve, ou disparaître à cause de lui. Dans la première hypothèse, il peut avoir survécu sans avoir eu besoin d'évoluer, mais il peut aussi avoir eu besoin d'évoluer pour survivre. Cette distinction est importante car elle est au cœur de notre sujet qui pose la question de la rupture ou de la continuité des concepts du droit administratif face au dirigisme économique de Vichy. Il y a continuité pure et simple lorsqu'un ancien modèle parvient, sans que les concepts qui l'incarnent ne changent ni de définition ni de régime, à appréhender les nouvelles données du réel ; il y a rupture pure et simple lorsqu'un ancien paradigme, révélant son incapacité à s'adapter à l'évolution de la société, disparaît, remplacé par un nouveau modèle mieux à même de saisir les nouvelles réalités sociales ; il y a rupture dans la continuité lorsqu'un ancien modèle parvient à s'adapter aux nouvelles réalités du monde en faisant évoluer les concepts qui lui donnent corps, par un changement de définition ou de régime. La première situation correspond à un *statu quo* scientifique, la seconde à une révolution paradigmatique, et la troisième à une évolution pragmatique.

---

<sup>358</sup> Paris, Flammarion, 1983.

<sup>359</sup> *La structure...*, *op. cit.*, p. 11.

La révolution paradigmatique correspond à ce que Thomas Kuhn appelle un « changement de paradigme ». Pour cet auteur, aucun modèle scientifique n'est immuable, puisqu'il peut être remplacé à un moment donné par un nouveau qui va s'imposer à sa place avec la même force. Ceux qui continuent à respecter l'ancien modèle deviennent alors hors-la-loi. Pour Thomas Kuhn, ce changement de paradigme constitue une « révolution scientifique », car les modèles concernés sont inconciliables. Tel est par exemple le cas, en astronomie, du passage du géocentrisme à l'héliocentrisme : « c'est une nouvelle manière de voir le monde qui apparaît »<sup>360</sup>. Comme toutes les sciences, le droit connaît de telles révolutions, qui peuvent être fatales à certains des concepts qu'il fabrique<sup>361</sup>. Le droit administratif offre des exemples de divisions conceptuelles « qui ont eu leur temps de prospérité (...) et qui ont été retirées de la circulation »<sup>362</sup>, remplacées par d'autres jugées meilleures. Telle est le cas de la répartition des décisions de l'Administration entre les actes de gestion et les actes d'autorité (ou de puissance publique), remplacée au début du XIX<sup>ème</sup> siècle par leur classement entre les actes de gestion publique et les actes de gestion privée<sup>363</sup>.

Mais le droit connaît aussi des *statu quo* scientifiques et des cas d'évolutions pragmatiques. En admettant qu'une activité de service public gérée en dehors du procédé de la concession n'est pas nécessairement entièrement soumise à des règles exorbitantes du droit commun, le Conseil d'Etat a par exemple, en 1912<sup>364</sup> puis en 1921<sup>365</sup>, fait subir à ce concept une évolution pragmatique par changement de régime, alors qu'il considérait jusque-là que le service public, à l'exception du cas où il était concédé, « déclenchait automatiquement, et dans son intégralité, l'application d'un régime de droit public »<sup>366</sup>. En admettant qu'une voiture automobile constitue une « chose » au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'ancien article 1384 du code civil, la Cour de cassation a quant à elle, en 1927 et 1930<sup>367</sup>, fait subir à ce concept une évolution pragmatique par changement de définition, alors qu'elle considérait

---

<sup>360</sup> JUGNET (P.), « Les paradigmes scientifiques selon Thomas Kuhn », *Philosophie, science et société*, 2015 (<https://philosciences.com/Pss/philosophie-et-science/methode-scientifique-paradigme-scientifique/113-paradigme-scientifique-thomas-kuhn>).

<sup>361</sup> Sur les changements de paradigmes en droit : BARRAUD, *La recherche...*, *op. cit.*, pp. 341-353 ; FRACHON (H.), *Ecrire l'histoire du droit administratif*, thèse droit, Paris X, 2013, pp. 248-256 ; MATHIEU (M.-L.), *Les représentations dans la pensée des juristes*, Paris, IRJS, 2014, pp. 267-304.

<sup>362</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 196.

<sup>363</sup> Sur cette révolution et ses conséquences pour le contentieux administratif, voir BURDEAU (F.), *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, 1995, pp. 333-341 ; LE YONCOURT (T.), « Le critère de la puissance publique dans la formation du contentieux administratif français », in BIGOT (G.) et BOUVET (M.) [dir.], *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Paris, Litec, 2006, pp. 99-126.

<sup>364</sup> CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, R. p. 909, concl. Blum, RDP 1914 p. 145, note Jèze.

<sup>365</sup> CE, 23 déc. 1921, *Sté générale d'armement*, R. p. 1109, RDP 1922 p. 74, concl. Rivet, S. 1926 III p. 10.

<sup>366</sup> MORANGE (G.), « Le déclin de la notion juridique de service public », D. 1947 (chr.) p. 48. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette évolution dans nos développements.

<sup>367</sup> Cass. civ., 21 févr. 1927, *Jand'heur c. Les Galeries belfortaises*, D. 1927 I p. 97, note Ripert, S. 1927 I p. 137, note Esmein ; Cass. réu., 13 févr. 1930, *Jand'heur c. Les Galeries belfortaises*, D. 1930 I p. 57, rapport Le Marc'hadour, concl. Matter, note Ripert (brisant la résistance qu'opposa, dans un arrêt du 7 juill. 1927, *Jand'heur c. Les Galeries belfortaises*, D. H. 1927 p. 423, la Cour d'appel de Lyon saisie sur renvoi).

jusque-là que cette disposition ne concernait pas les choses actionnées par la main de l'homme<sup>368</sup>. En admettant d'autre part qu'une tondeuse à gazon, lorsqu'elle est dotée de quatre roues lui permettant de circuler, équipée d'un siège sur lequel une personne prend place pour la piloter, est un véhicule terrestre à moteur au sens de la loi du 5 juillet 1985 *tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation*<sup>369</sup>, assujettie en tant que tel à l'assurance automobile obligatoire, la Cour de cassation<sup>370</sup> ne modifie pas les frontières de ce concept, qu'elle soumet à un *statu quo*.

Dès lors, notre problématique se précise. Elle peut se formuler de la manière suivante : « Le dirigisme économique de Vichy : *statu quo*, révolution paradigmatique ou évolution pragmatique du droit administratif ? ». Nous avancerons la thèse selon laquelle le dirigisme économique de Vichy n'a provoqué, en droit administratif, aucune révolution paradigmatique mais uniquement des *statu quo* scientifiques et des évolutions pragmatiques.

## **Section 4 : La thèse : l'absence de révolution paradigmatique en droit administratif sous le dirigisme économique de Vichy**

Le dirigisme économique de Vichy constitue, pour le droit administratif en particulier, et pour le droit en général, un immense laboratoire d'expérimentation car il correspond à un moment de remise en cause complète des concepts juridiques. Ces derniers ont été créés dans le cadre d'une économie libérale, et donc pour le libéralisme. Il n'est pas certain que les classifications traditionnelles puissent être transposées dans le cadre d'une économie dirigée. Il est même possible de douter de leur capacité à s'adapter au dirigisme. Toutefois, comme nous l'avons vu, les techniques de l'interventionnisme libéral sont proches des méthodes du dirigisme économique. Le gouvernement de Vichy, en instaurant un régime dirigiste, oblige donc le juriste à se positionner sur des problèmes qui se posaient déjà dans la période libérale, mais qui, à cette époque, ne présentaient pas une importance telle qu'ils auraient pu susciter l'inquiétude.

A la veille de la Seconde guerre mondiale, malgré la multiplication des mesures interventionnistes, le paradigme du droit reste inchangé. La double équation personne publique = service public = droit public / personne privée = activité privée = droit privé demeure la norme. Ainsi, il est admis

---

<sup>368</sup> Cass. req., 22 mars 1911, *Veuve Goffin c. Compagnie des mines de Béthune*, D. 1911 I p. 354.

<sup>369</sup> JO 6 juill., p. 7584.

<sup>370</sup> Cass. civ., 24 juin 2004, *Fonds de garantie automobile c. M. Mete X. et autres*, Bull. civ. II n°308, D. 2005 p. 1321, note Groutel, Gaz. Pal. 2004 p. 3752, note Sardin, Dr. et patr. déc. 2004 p. 82, note Chabas, RGDA 2004 p. 967, note Landel.

qu'une personne publique exerce une activité privée lorsqu'elle gère son domaine privé et qu'elle est parfois régie en partie par le droit privé, dans son fonctionnement interne et dans ses activités de service public. Il est également admis qu'une personne privée peut exercer une mission de service public. Mais la doctrine ne considère ces réalités que comme des particularités qu'elle renvoie à la marge, sans remettre en cause les classifications auxquelles elle est traditionnellement attachée : chaque dérogation n'est perçue par le juriste que comme une exception qui confirme le principe. Les contemporains de l'interventionnisme d'avant-guerre ne perçoivent donc pas qu'il comporte les germes de la crise du droit administratif. Celle-ci deviendra après la chute du régime de Vichy le sujet favori de la doctrine, qui reconsidérera alors, rétrospectivement, l'importance de ces expériences, en les plaçant dans une continuité.

Nous considérons que le dirigisme économique de Vichy constitue un moment d'accélération de cette évolution. Les problèmes qui jusque-là apparaissaient en périphérie se multiplient de manière exponentielle, à tel point que les exceptions tendent à détrôner les principes<sup>371</sup> : ils révèlent au grand jour des anomalies conceptuelles jusque-là sous-estimées, car latentes. Puisque les espaces à la frontière classique s'agrandissent de plus en plus, ils sont légitimes à revendiquer une souveraineté propre que le tracé de nouvelles limites viendrait protéger, au détriment des anciens territoires voués, peut-être, à disparaître. Avec Vichy, l'occasion se présente ainsi de tester, pour le présent mais aussi pour l'avenir, la résistance de toutes les classifications classiques du droit administratif. L'objectif est de prendre position, pour chaque modèle conceptuel, sur la nécessité d'un *statu quo* scientifique, d'une évolution pragmatique ou d'une révolution paradigmatique, en vue de le confirmer, de le modifier ou de le remplacer par un autre, plus apte à remplir l'office que l'on attend de lui. Cette expérimentation est l'œuvre du « chœur à deux voix »<sup>372</sup> de la doctrine et de la jurisprudence, mais aussi d'un double dialogue interne : entre publicistes et privatistes, et entre juges administratifs et juges judiciaires.

Avec le dirigisme économique de Vichy, tous les principaux concepts du droit administratif semblent devoir être transformés dans leur essence car leurs définitions traditionnelles et les distinctions qu'ils impliquent ne parviennent pas à intégrer parfaitement les réalités de l'économie dirigée. Qu'il s'agisse de la nature des activités, des organismes, des actes, des biens, des deniers et des agents, les conditions paraissent propices à une rupture complète du droit administratif (**Partie 1**), mais aussi, par voie de conséquence, de toutes les autres branches du droit. La distinction classique au sein de

---

<sup>371</sup> Explicitement en ce sens : RIVERO (J.), note sous Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, S. 1946 II p. 131.

<sup>372</sup> RIVERO (J.), « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », EDCE 1955 p. 36. Voir aussi GAZIER (F.), « Le chœur à deux voix de la doctrine et de la jurisprudence. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* par MM. Long, Weil et Braibant », EDCE 1956 pp. 156-158.

l'ordre juridique entre le droit public et le droit privé est menacée, ainsi que la séparation traditionnelle de l'ordre juridictionnel entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires.

Ebranlés, les concepts classiques du droit administratif sortent malgré tout affermis de l'expérience du dirigisme économique de Vichy. Aucune révolution paradigmatique n'a eu lieu : les problèmes de qualification sont résolus dans la continuité (**Partie 2**). Les dualismes juridique et juridictionnel sont confirmés. Pour la plupart des concepts, le *statu quo* scientifique s'impose malgré le passage à l'économie dirigée, aussi bien sur le plan des définitions que sur celui des conséquences juridiques. Mais les autres évoluent du fait du dirigisme qui les place au plus près des notions auxquelles ils se sont toujours opposés, mais avec lesquelles ils n'avaient encore jamais eu l'occasion de se mesurer frontalement. Si les notions du droit administratif sont confirmées dans leur essence malgré le dirigisme, c'est parce que, même sous ce régime économique, elles parviennent à garantir la bonne administration de la justice et l'équilibre fondamental entre l'intérêt public et l'intérêt privé. Ces concepts n'auraient néanmoins pas pu survivre à l'expérience dirigiste s'ils ne possédaient pas, malgré leur fragilité apparente, une véritable solidité, qui réside dans leur part d'indétermination, mais tient surtout à l'autorité du passé qui les fonde.

## **Partie 1 : Des conditions propices à une rupture**

## **Partie 2 : Des questions résolues dans la continuité**





# **PARTIE 1 : DES CONDITIONS PROPICES A UNE RUPTURE**



*« La vie ne permet pas de tout ranger dans des tiroirs normalisés avec des étiquettes préétablies. Mais elle ne doit pas conduire, sous peine de déconvenues ultérieures, à installer le désordre dans notre système juridique. »<sup>373</sup>*

Confronté au dirigisme économique de Vichy, le juriste convoque les concepts classiques du droit administratif pour résoudre les nombreux problèmes de qualification. Les solutions proposées par la doctrine et celles qui ont la faveur du juge et du législateur sont toutefois discutables. Les réalités de l'économie dirigée sont en effet si complexes qu'il est souvent possible de les classer avec autant de pertinence dans les catégories de droit public que dans celles de droit privé. Les auteurs et les tribunaux se divisent entre ceux qui font le choix de la continuité, défendant la capacité d'absorption des notions traditionnelles, et ceux qui, au contraire, sont partisans d'une rupture, considérant que les divisions classiques, élaborées sous le libéralisme, révèlent en économie dirigée de profondes lacunes qui imposent de les réformer. La frontière traditionnelle entre les catégories de droit public et de droit privé se trouve ainsi menacée tout comme celles de leurs subdivisions respectives. Les circonstances sont propices à une révolution paradigmatique du droit administratif car l'ambivalence des acteurs du dirigisme, entendus comme les personnes juridiques qui agissent dans le cadre de ce régime économique, (Titre 1) et la dualité du droit qui leur est applicable (Titre 2), le mettent face à ses propres contradictions.

## **Titre 1 : L'ambivalence des acteurs du dirigisme**

## **Titre 2 : La dualité du droit du dirigisme**

---

<sup>373</sup> BRAIBANT (G.), « Du simple au complexe : quarante ans de droit administratif (1953-1993) », EDCE 1994 p. 419.



# **Titre 1 : L'ambivalence des acteurs du dirigisme**

---

Le dirigisme de Vichy s'incarne dans une nouvelle activité aux aspects multiples, la direction de l'économie, qu'il est difficile de saisir juridiquement : chacune des tâches qu'elle consiste à accomplir et chacune de celles qu'elle a pour objet de diriger présentent des caractéristiques disparates qui correspondent à des concepts que le juriste à l'habitude d'opposer (Chapitre 1). Mais la fonction de direction n'épuise pas tous les problèmes de qualification. Pour gouverner le marché, l'Etat français fait naître ou s'appuie sur de nombreux organismes que le juriste peine à identifier : à l'instar des tâches qu'elles accomplissent, ces entités sont pour le droit d'une nature profondément équivoque (Chapitre 2).

## **Chapitre 1 : Une activité difficile à saisir**

## **Chapitre 2 : Des organismes difficiles à identifier**



# Chapitre 1 : Une activité difficile à saisir

Comme toute activité, la direction de l'économie peut se caractériser par son objet et par sa nature, celui-ci correspondant à l'ensemble des tâches qu'elle consiste à réaliser et celle-là, à l'ensemble des qualités qui définissent son être et qui lui confèrent son identité. De ce double point de vue, l'activité de direction est difficile à appréhender : l'étendue de son objet (Section 1) et la particularité de sa nature (Section 2) la rendent complexe.

## Section 1 : Une activité complexe par son objet

L'activité de direction consiste, en son sens le plus strict, à élaborer des règles de conduite s'imposant aux acteurs de la vie économique. Cette tâche de réglementation constitue le cœur de l'activité de direction puisqu'elle incarne le principe même du dirigisme (Sous-section 1). Toutefois cette activité ne se limite pas à cette seule tâche puisqu'élaborer des règles de conduite ne suffit pas à diriger l'économie : au sens large, elle consiste aussi à faire en sorte que les règles qu'elle a pour objet d'édicter soient respectées par ceux à qui elles s'imposent (Sous-section 2).

### *Sous-section 1 : Le cœur de l'activité : élaborer des règles de conduite économique*

Dans son sens le plus strict, l'activité de direction a pour objet de diriger la vie économique, c'est-à-dire de gouverner « de bout en bout »<sup>374</sup> l'ensemble des faits et gestes qui touchent à la production, à la distribution et à la consommation des biens. La tâche est immense. Elle consiste à encadrer dans les moindres détails la réalisation de chacune des opérations économiques (§ 1) mais également à commander dans un sens déterminé l'exécution de certaines d'entre elles (§ 2).

#### **§ 1/ L'encadrement, dans les moindres détails, de chaque opération économique**

Pour encadrer chacune des opérations économiques, l'activité de direction soumet leur exercice à certaines obligations, positives ou négatives. Elle consiste donc en l'édiction d'une « réglementation limitatrice »<sup>375</sup> restreignant la liberté de ceux qui agissent. Toutes les opérations économiques sont concernées par cet encadrement dirigiste, aussi bien la production et la distribution (A) que l'achat et la vente (B) des biens.

---

<sup>374</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 498.

<sup>375</sup> EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1983, tome 2, p. 24.

## **A/ Un encadrement de la production et de la distribution des biens**

Pour encadrer les opérations de production et de distribution des biens, l'activité de direction fixe des bornes à l'exercice des activités professionnelles qui ont pour objet de les accomplir. Les travailleurs ne peuvent donc pas réaliser leur activité de n'importe quelle manière ; ils doivent respecter un certain nombre de conditions. Les premières touchent à l'aspect économique des activités professionnelles, c'est-à-dire à la fonction même de production et de distribution des biens (1) ; les secondes sont relatives à leur aspect social, c'est-à-dire au travail, facteur de cette production et de cette distribution (2).

### ***1/ Des conditions relatives à l'aspect économique des activités professionnelles***

Dans le cadre des professions libérales, ces conditions se présentent comme des règles de déontologie qui encadrent le comportement de chaque intéressé « tant dans l'exercice de son art que dans ses relations avec ses clients et ses confrères et parfois même dans sa vie privée »<sup>376</sup>. Sous le

---

<sup>376</sup> LASCOMBE, *Les ordres...*, op. cit., p. 216.

régime de Vichy, de telles mesures s'imposent dans des domaines aussi variés que la santé<sup>377</sup>, le droit<sup>378</sup>, la technique<sup>379</sup> ou encore la musique<sup>380</sup>.

Dans les autres professions, le but n'est pas seulement de moraliser les activités. Il s'agit surtout de gouverner la manière de produire ou de distribuer les biens afin de rationaliser ces opérations économiques, la plupart du temps dans le but d'augmenter les rendements<sup>381</sup>. C'est dans cet esprit

---

<sup>377</sup> Art. 4 (al. 5) de la loi du 7 oct. 1940 instituant l'Ordre des médecins, JO 26 oct., p. 5430, modifiée par des lois du 2 août 1941 (JO 3 août, p. 3238), 17 nov. 1941 (JO 6 déc., p. 5270), 26 nov. 1941 (JO 29 nov., p. 5143), 31 déc. 1941 (JO 9 janv. 1942, p. 143, rectific., JO 20 janv., p. 286) ; art. 18 et 33 de la loi du 10 sept. 1942 relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire, JO 18 sept., p. 3185, rectific., JO 23 sept., p. 3242, abrogeant et remplaçant la loi du 7 oct. 1940, cf. BRAUN (A.), *L'Ordre des médecins*, thèse droit, Strasbourg, 1941, Paris, Sirey, 1941 ; DOUBLET (J.), com. de la loi du 7 oct. 1940, D. C. 1941 L. pp. 30-32 ; DOUBLET (J.), com. des lois du 10 sept. 1942 et 17 mars 1943, D. C. 1943 L. pp. 43-44 ; DOUBLET (J.), « La réorganisation de l'Ordre des médecins », DS 1943 pp. 121-128 ; FOURNIER (R.), *L'Ordre des médecins et le code déontologique médicale*, thèse droit, Bordeaux, 1942, Bordeaux, Bière, 1942 ; LACHARRIERE (R. de), « L'Ordre des médecins et l'Ordre des architectes », DS 1941 pp. 18-31, 53-61 et 93-100 ; OUDIN (A.), *L'Ordre des médecins*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, E. Le François, 1941 ; REYNAUD (J.), *L'Ordre des médecins*, thèse droit, Lyon, 1943, Lyon, Imprimerie du Salut public, 1943 ; titres IV et V de la loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie, cf. ESMEIN (P.), « La loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie », Gaz. Pal. 1941 II (doct.) pp. 94-102 ; OUDIN (A.), « L'aspect corporatif de l'organisation professionnelle de la pharmacie », CDS, XIV, *Quelques aspects de l'organisation professionnelle*, mars 1942, pp. 33-40 ; art. 6 (al. 3) de la loi du 18 févr. 1942 relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires, JO 22 mars p. 1118, modifiée par une loi du 22 juin 1944 (JO 1<sup>er</sup> juill., p. 1674), cf. OUDIN (A.), « Nouveaux aspects de l'organisation des professions libérales », DS 1942 pp. 143-147.

<sup>378</sup> Art. 4 (1<sup>o</sup>) de la loi du 16 juin 1941 réorganisant les chambres des notaires et instituant des conseils régionaux et un Conseil supérieur de notariat, JO 28 juill., p. 3157, cf. JOUSSELIN (P.), « L'organisation corporative du notariat en France », DS 1941 pp. 152-157 ; art. 16 (2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>) de la loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau, JO 28 juill., p. 3159, rectific., JO 6 août, p. 3275, cf. APPELETON (J.), com. de la loi du 26 juin 1941, D. C. 1941 L. p. 104 et D. C. 1942 L. pp. 1-2 ; art. 7 (1<sup>o</sup>) de la loi du 8 déc. 1941 portant statut des agrées près les tribunaux de commerce, JO 24 déc. p. 5518, modifiée par une loi du 10 juill. 1942 (JO 1<sup>er</sup> août, p. 2642), cf. X., « L'organisation de la profession d'agréé dans la loi du 8 déc. 1941 », DS 1942 pp. 12-14 ; art. 2 (9<sup>o</sup>) de la loi du 20 mai 1942 relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers, JO 13 juin, p. 2058, modifiée par une loi du 22 juin 1944 (JO 12 juill., p. 1774) ; art. 5 (9<sup>o</sup>) de la loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 portant statut des commissaires-priseurs, JO 22 juill., p. 2514. Cf. VOIRIN (P.), « L'organisation corporative des avoués, des huissiers et des commissaires-priseurs », DS 1942 pp. 215-220.

<sup>379</sup> Art. 3 (al. 3) de la loi du 31 déc. 1940 instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte, JO 26 janv. 1941, p. 430, modifiée par des lois du 21 sept. 1941 (JO 5 oct., p. 4291), du 3 févr. 1942 (JO 6 févr., p. 533) et du 1<sup>er</sup> avr. 1944 (JO 23 avr., p. 114), cf. KLEEFELD (R.), *L'Ordre des architectes*, thèse sciences politiques, Strasbourg, 1941, Paris, P. Vallier, 1941 ; LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit. ; LIET-VEAUX (G.), *La profession d'architecte*, Paris, Massin et Cie, 1963, 2<sup>e</sup> édit. ; art. 12 de la loi du 3 avr. 1942 instituant l'Ordre des experts comptables et des comptables agrées et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agrée, JO 18 avr. 1942, p. 1473, cf. AUTARD (Y.), *Le Conseil supérieur de l'Ordre national des experts-comptables et des comptables agrées*, thèse droit, Paris, 1949 ; PEYTEL (A.), « L'Ordre des experts-comptables et des comptables agrées », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 76-79 ; SOLUS (H.), « L'Ordre des experts-comptables et comptables agrées », DS 1942 pp. 193-203 ; art. 12 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 16 juin 1944 instituant l'Ordre corporatif des géomètres experts, JO 1<sup>er</sup> juill., p. 1671.

<sup>380</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 30 nov. 1941 portant création d'un Comité professionnel des auteurs dramatiques, compositeurs et éditeurs de musique, JO 21 déc., p. 5482 ; art. 4 de la loi du 14 oct. 1943 relative à la constitution d'un Comité professionnel de l'art musical et de l'enseignement libre de la musique, JO 7 déc., p. 3138.

<sup>381</sup> Parfois l'objectif est de limiter la production. Voir par ex. : loi du 30 janv. 1941 prorogeant la loi du 24 mars 1936 tendant à limiter la culture de la chicorée en France selon les besoins de la consommation (JO 31 janv., p. 491).

que des lois du 16 août<sup>382</sup> et du 2 décembre 1940<sup>383</sup>, donnent un cadre à la réglementation de l'activité agricole et des autres branches d'activité<sup>384</sup>. Certaines sont toutefois soumises à des régimes dérogatoires parce qu'elles sont exercées dans les colonies<sup>385</sup>, qu'elles consistent à réaliser des opérations<sup>386</sup> ou à fabriquer des produits<sup>387</sup> spécifiques ou bien qu'elles font intervenir plusieurs professions en

---

<sup>382</sup> Art. 2 de la loi *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*, JO 18 août, p. 4731. Sur cette loi : CROQUEZ (A.), « L'organisation professionnelle telle qu'elle résulte des lois des 16 août et 10 sept. 1940 », *Gaz. Pal.* 1941 I (doct.) pp. 83-100 ; LEPANY, *La loi...*, *op. cit.* ; MAQUENNE (P.), « La fonction commerciale et le comité général d'organisation du commerce », *DS* 1941 pp. 62-67 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.* ; NOYELLE (H.), « L'économie dirigée selon la loi du 16 août 1940 », *CDS*, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 4-10 ; TEITGEN (P.-H.), « La loi du 16 août 1940 sur l'organisation de la production industrielle », *JCP* 1941 I n°196 ; TEITGEN (P.-H.), « L'organisation provisoire de la production industrielle et les principes du droit public français », *CDS*, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, pp. 2-15.

<sup>383</sup> Art. 5, 7 et 13 de la loi *relative à l'organisation corporative de l'agriculture*, JO 7 déc., p. 6005, rectific., JO 11 déc., p. 6056, modifiée par des lois du 29 mai 1941 (JO 30 mai, p. 2251, rectific., JO 1<sup>er</sup> juin, p. 2275), 23 déc. 1941 (JO 30 déc., p. 5577), 28 déc. 1941 (JO 30 déc., p. 5577), 27 févr. 1942 (JO 28 févr., p. 843), 27 avr. 1942 (JO 28 avr., p. 1611), 31 juill. 1942 (JO 8 août, p. 2722), 16 déc. 1942 (JO 17 déc., p. 4121), 31 déc. 1942 (JO 9 mars 1943, p. 674), 16 mars 1943 (JO 17 mars, p. 770), 20 avr. 1944 (JO 22 avr., p. 1134), 10 juin 1944 (JO 16 juin, p. 1523) et du 3 juill. 1944 (JO 7 juill., p. 1735). Sur ces lois : BONNAFOUS (M.), « La Corporation paysanne », *REC* mars 1943 pp. 1-3 ; BOUSSARD, *Vichy...*, *op. cit.* ; CEPPEDE, *Agriculture...*, *op. cit.*, pp. 73-98 ; DOUBLET (J.), com. de la loi du 2 déc. 1940, *D. C.* 1941 L. pp. 21-23 ; DOUBLET (J.), com. des lois du 16 déc. 1942 et 16 mars 1943, *D. C.* 1943 L. pp. 41-43 ; DORE (P.), *Les chambres d'agriculture et la Corporation agricole*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, Sirey, 1941 ; HOURCADE (J.), *L'organisation corporative de l'agriculture française*, thèse droit, Bordeaux, 1943, Bordeaux, Delmas, 1943 ; PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 157-162 ; SALLERON (L.) et autres, *La Corporation paysanne*, Paris, PUF, 1943 ; SALLERON (L.), *Un régime corporatif pour l'agriculture*, Paris, Dunod, 1943, 2<sup>e</sup> édit. ; TEITGEN (H.), « La loi du 2 déc. 1940 sur l'organisation corporative de l'agriculture », *JCP* 1941 I n°225 ; TISSOT (M.), *L'organisation corporative de l'agriculture*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, LGDJ, 1942 ; TOUSSAINT (A.), « L'organisation corporative de l'agriculture », *CDS*, VIII, *L'organisation de la production agricole*, 1941, pp. 7-16 ; X., « L'organisation corporative paysanne », *CDS*, XIV, *Quelques aspects de l'organisation professionnelle*, mars 1942, pp. 1-10 ; X., « L'organisation corporative paysanne », *DS* 1943 pp. 41-49 ; X., « L'organisation corporative paysanne en 1943 », *DS* 1944 pp. 41-50.

<sup>384</sup> Une branche d'activités se définit comme des « cycles de production », c'est-à-dire des « ensembles de professions et plus généralement d'activités professionnelles concourant à la fabrication et à la vente d'un ou plusieurs produits déterminés » (TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 12 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 5). Pour l'adaptation des dispositifs de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* à l'artisanat, voir l'article 36 (2<sup>o</sup>) de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat* (JO 25 août, p. 2230, rectific., JO 25 sept., p. 2522). Cf. DEMONDION (P.), « Le nouveau "statut de l'artisanat" », *DS* 1944 pp. 101-107 ; DESMOULIEZ (G.), « L'artisanat dans l'économie dirigée », *JCP* 1944 I n°425 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 140-143. D'une manière générale, sur le rôle de l'artisanat dans le cadre du dirigisme économique de Vichy, voir KERATRY-GUILLAUME (G. de), *La place de l'artisanat dans l'organisation économique-sociale de la France*, thèse droit, Paris, 1943, Orléans, Imprimerie nouvelle, 1943.

<sup>385</sup> Art. 7 de la loi du 6 déc. 1940 *relative à l'organisation des groupements professionnels aux colonies*, JO 22 déc., p. 6214, modifiée par des lois du 5 mars 1941 (JO 29 mars, p. 1346), 6 juill. 1943 (JO 7 juill., p. 1827), 7 mars 1944 (JO 18 mars, p. 833) et 20 mars 1944 (JO 26 mars, p. 905). Sur ces lois : CULMANN, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 41-43 ; LA ROCHE (P. de), « L'organisation professionnelle et l'Empire », *REC* juin 1942 pp. 27-31 ; X., « L'organisation professionnelle aux colonies », *CDS*, X, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 3, 1941, pp. 22-28. Sur le cas particulier de l'Algérie, du Maroc et de l'Algérie, voir les deux premières références.

<sup>386</sup> Art. 32 à 34 de la loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*, JO 6 juill., p. 2830, complétée par une loi du 14 juin 1941 (JO 6 juill., p. 2834, rectific. JO 11 sept., p. 3871), cf. *L'organisation professionnelle des banques*, *CDS*, XV, mai 1942 ; BEZIAT (L.), *Le statut professionnel des banques*, thèse droit, Paris, 1943 ; CABRILLAC (H.), « La réglementation et l'organisation de la profession bancaire et des professions touchant au crédit et au marché financier », *JCP* 1941 I n°235 ; ESMEIN (P.), « L'organisation et la réglementation de la profession bancaire », *Gaz. Pal.* 1941 II (doct.) pp. 18-22 ; LHOMME, *Capitalisme...*, *op. cit.*, pp. 86-91 ; X., « L'organisation de la profession bancaire », *DS* 1941 pp. 81-92 ; art. 4 de la loi du 14 févr. 1942 *tendant à l'organisation et au fonctionnement des bourses de valeurs*, JO 15 févr., p. 662, cf. DESACHE, « Les agents de change et le nouveau statut des bourses de valeurs », *DS* 1943 pp. 157-160 ; ESMEIN (P.), « L'organisation et le fonctionnement des bourses de valeurs », *Gaz. Pal.* 1942 I (doct.) pp. 59-63 ; SOULIE, « Les courtiers en valeurs », *DS* 1943 pp. 81-86.

<sup>387</sup> Art. 2 de la loi du 3 déc. 1941 *relative à l'organisation professionnelle de la meunerie*, JO 5 déc., p. 5251, modifiée par une loi du 29 déc. 1943 (JO 29 janv. 1944, p. 309).

fournissant certains services de transports<sup>388</sup>, en produisant certaines marchandises<sup>389</sup> ou en se chargeant de la production et de la distribution de certaines autres, alimentaires<sup>390</sup>, industrielles<sup>391</sup> ou indispensables à la production agricole<sup>392</sup>. Des dispositions particulières sont applicables à l'industrie

---

<sup>388</sup> Loi du 15 oct. 1940 *relative à la coordination des transports ferroviaires et routiers*, JO 25 oct., p. 5419 ; art. 2 de la loi du 11 nov. 1940 *portant réorganisation de l'Office national de la navigation*, JO 23 nov., p. 5786, rectific., JO 26 déc., p. 6274 et 14 févr. 1941, p. 731 ; loi du 22 mars 1941 *sur l'exploitation réglementée des voies navigables et la coordination des transports par fer et par navigation intérieure*, JO 8 mai, p. 1950 ; art. 10 et 13 de la loi du 27 mars 1942 *portant organisation préliminaire de la Corporation de la marine de commerce*, JO 31 mars, p. 1238, cf. LACLAVE (G. de), « Une nouvelle étape dans l'organisation corporative : la Corporation de la marine marchande », DS 1942 pp. 220-225 ; art. 16, 17, 20 et 22 de la loi du 14 avr. 1942 *portant organisation de la Corporation de la navigation intérieure*, JO 29 juill., p. 2602.

<sup>389</sup> Art. 9 et 12 de la loi du 13 mars 1941 *relative à l'organisation corporative des pêches maritimes*, JO 30 mars, p. 1370, rectific., JO 18 avr., p. 1509, cf. COLIN (P.), « L'organisation corporative des pêches maritimes », DS 1941 pp. 41-50 et 131-140 ; art. 13 de la loi du 20 nov. 1943 *portant organisation corporative des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime*, JO 23 janv. 1944, p. 253, cf. COLIN (P.) « Une nouvelle corporation », DS 1944 pp. 211-214.

<sup>390</sup> Art. 2 et 5 de la loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière*, JO 30 juill., p. 4593, modifiée par des lois du 21 nov. 1940 (JO 22 nov., p. 5771), 31 déc. 1940 (JO 5 janv. 1941, p. 74), 1<sup>er</sup> juin 1941 (JO 7 juin, p. 2358), 10 nov. 1941 (JO 13 nov., p. 4891), du 15 févr. 1943 (JO 14 mars, p. 746), du 2 nov. 1943 (JO 4 nov., p. 2842) et 29 févr. 1944 (JO 15 mars, p. 778), cf. KEILLING (M.) et LUCAS (J.-P.), « L'organisation interprofessionnelle laitière », CDS, VIII, *L'organisation de la production agricole*, 1941, pp. 27-33 ; STIRN (A.), *L'organisation du marché du lait*, thèse droit, Toulouse, 1941, Paris, Sirey, 1941 ; art. 5 de la loi du 17 nov. 1940 *sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales*, JO 19 nov., p. 5714, rectific., JO 25 nov., p. 5818, modifiée par des lois des 11 mars 1941 (JO 14 mars, p. 1143, rectific., JO 17 juin, p. 2530), 19 mai 1941 (JO 24 mai, p. 2166, rectific., JO 14 juin, p. 2477), 5 juill. 1941 (JO 12 juill., p. 2910) et 29 janv. 1942 (JO 28 févr., p. 842), cf. COURT (M.), *Le statut juridique de l'Office national interprofessionnel des céréales*, thèse droit, Paris, 1953, Aurillac, Editions du centre, 1954, 2<sup>e</sup> édit. ; FROMONT (P.), « L'Office national interprofessionnel des céréales », CDS, VIII, *L'organisation de la production agricole*, 1941, pp. 17-22 ; art. 2 de la loi du 31 déc. 1940 *créant un Groupement interprofessionnel de l'olive*, JO 3 janv. 1941, p. 34 complétée par la loi du même jour (JO 3 janv. 1941, p. 34) et s'ajoutant à des lois du 25 nov. 1940 (JO 26 nov., p. 5827) ; art. 2 et 4 de la loi du 14 janv. 1941 *relative à l'organisation des productions piscicoles*, JO 30 janv., p. 474 ; art. 8 de la loi du 12 avr. 1941 *portant création d'un Comité interprofessionnel du vin de Champagne*, JO 16 avr., p. 1634, modifiée par une loi du 2 juin 1944 (JO 9 juin, p. 1465), cf. PIERARD (J.), *L'organisation corporative du champagne*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Tepas, 1942 ; art. 3 de la loi du 25 avr. 1941 *relative à la production et à l'utilisation des matières oléagineuses végétales d'origine métropolitaine*, JO 7 mai, p. 1930, abrogée et remplacée par une loi du 6 août 1941 (JO 8 août, p. 3314) ; art. 4 de la loi du 12 juill. 1941 *portant création d'un Comité national interprofessionnel des viandes*, JO 13 juill., p. 2928, abrogée et remplacée par une loi du 27 sept. 1941 (JO 30 sept., p. 4186, rectific., JO 14 oct., p. 4423), modifiée par des lois du 15 févr. 1943 (JO 24 mars, p. 842) et du 24 mars 1944 (JO 2 avr., p. 969) ; art. 3 de la loi du 7 août 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel de la production betteravière et des industries de transformation de la betterave*, JO 13 août, p. 3380 ; art. 3 de la loi du 28 juill. 1942 *portant création d'un Groupement national interprofessionnel des fruits à cidre et dérivés*, JO 1<sup>er</sup> août, p. 2642 ; art. 4 et 10 du décret du 17 déc. 1942 *portant création du Comité interprofessionnel des vins de Bourgogne*, JO 22 déc., p. 4178 ; art. 8 et 9 de la loi du 2 avr. 1943 *portant création d'un Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées*, JO 3 avr., p. 953. Même si cette industrie n'est pas interprofessionnelle, voir aussi dans la même logique : art. 2 de la loi du 24 juin 1941 *portant organisation de l'industrie des pâtes alimentaires*, JO 26 juin, p. 2691, modifiée par une loi du 4 févr. 1943 (JO 14 févr., p. 427) et s'ajoutant à une loi du 27 sept. 1940 (JO 29 sept., p. 5187).

<sup>391</sup> Art. 2 et 4 de la loi du 13 août 1940 *relative à l'organisation de la production forestière*, JO 21 août, p. 4748, cf. CASTAGNOU (M.), « L'organisation de la production forestière », CDS, VIII, *L'organisation de la production agricole*, 1941, pp. 23-27 ; art. 4 et 6 de la loi du 16 juill. 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel des fleurs et plantes à parfums*, JO 13 août, p. 3378, complétée par une loi du 27 déc. 1941 (JO 30 déc., p. 5577) et modifiée par une loi du 28 mai 1943 (JO 1<sup>er</sup> juin, p. 1490) ; art. 3 et 7 de la loi du 17 juill. 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel du tartre et des produits tartreux*, JO 19 août, p. 3485 ; art. 3 de la loi du 22 juill. 1941 *relative à la création d'un Groupement national interprofessionnel linier*, JO 13 août, p. 3379 ; art. 4 de la loi du 20 févr. 1942 *relative à la création d'un Comité général interprofessionnel chanvrier*, JO 22 févr., p. 762 ; art. 2 de la loi du 12 août 1942 *relative à la création d'un Comité national interprofessionnel de la laine*, JO 25 août, p. 2898, modifiée par une loi du 19 janv. 1943 (JO 5 févr., p. 337) ; art. 4 de la loi du 31 mai 1943 *relative à l'organisation de la production, de la transformation, du commerce et du marché des plantes médicinales*, JO 2 sept., p. 2309.

du cinéma<sup>393</sup>, à la viticulture<sup>394</sup>, à la vente de fromages<sup>395</sup>, à l'élevage de certains animaux<sup>396</sup> et à l'exploitation de certains végétaux<sup>397</sup>.

Ainsi, quel que soit le domaine concerné, un « recensement des entreprises, de leurs moyens de production, des stocks et de la main-d'œuvre »<sup>398</sup> est effectué et des mesures s'imposent aux établissements « en ce qui concerne les conditions générales de leur activité, le souci de la qualité, l'emploi de la main-d'œuvre, les modalités des échanges des produits et des services, la régularisation de la concurrence »<sup>399</sup>. En vue de l'amélioration des produits et du meilleur rendement des industries et de l'agriculture, la loi du 24 mai 1941 *relative à la normalisation*<sup>400</sup> et le décret du même jour *définissant le statut de la normalisation*<sup>401</sup> encadrent l'élaboration et l'homologation de normes destinées à s'imposer à tous les producteurs<sup>402</sup>. Dans le même but des dispositifs sont pris pour développer le

---

<sup>392</sup> Art. 2 de la loi du 12 avr. 1941 *relative à la production, au commerce, à l'utilisation des chevaux et mulets*, JO 15 avr., p. 1617, modifiée par une loi du 17 mars 1942 (JO 18 mars, p. 1059) ; art. 2 et 8 de la loi du 11 oct. 1941 *sur l'organisation du marché des semences, graines et plants*, JO 12 oct., p. 4406.

<sup>393</sup> Loi du 26 oct. 1940 *portant réglementation de l'industrie cinématographique*, JO 6 déc., p. 5986.

<sup>394</sup> Loi du 15 juill. 1940 *relative aux moûts concentrés de raisins*, JO 16 juill., p. 4529 ; loi du 13 août 1940 *relative au ban de vendanges*, JO 15 août, p. 4700 ; loi du 20 août 1940 *relative à l'emploi des moûts concentrés en vinification*, JO 22 août, p. 4757 ; loi du 20 août 1940 *portant adaptation des exploitations viticoles aux besoins du ravitaillement général*, JO 22 août, p. 4757 ; loi du 3 févr. 1941 *modifiant le statut viticole*, JO 11 févr., p. 677 ; loi du 14 sept. 1941 *modifiant et complétant le code du vin*, JO 30 sept., p. 4186 ; loi du 11 oct. 1941 *autorisant la fabrication de piquettes*, JO 12 oct., p. 4406 ; loi du 13 oct. 1941 *tendant à réglementer l'édulcoration et la concentration des moûts et des vins et la fabrication des vins de liqueur et apéritifs à base de vin*, JO 28 oct., p. 4666 ; loi du 17 avr. 1942 *tendant à modifier le statut viticole*, JO 10 juin, p. 2018 ; loi du 16 nov. 1942 *modifiant le statut viticole*, JO 2 déc., p. 3970 ; loi du 29 juill. 1943 *modifiant le régime des plantations de vignes*, JO 6 août, p. 2046.

<sup>395</sup> Loi du 4 déc. 1941 *relative à la vente des fromages*, JO 5 déc., p. 5252.

<sup>396</sup> Loi du 31 déc. 1942 *relative à la castration des chevaux de traits*, JO 17 janv. 1943, p. 146 ; loi du 16 sept. 1943 *réglementant la monte des taureaux*, JO 18 sept., p. 2470, rectific., JO 14 oct., p. 2659.

<sup>397</sup> Loi du 26 janv. 1941 *relative à l'abattage et la taille des mûriers*, JO 4 févr., p. 547 ; loi du 27 mai 1941 *sur le ramassage des châtaignes, glands et fâines*, JO 30 mai, p. 2250, rectific., JO 5 juin, p. 2331 ; loi du 18 sept. 1941 *sur le ramassage obligatoire du genêt d'Espagne*, JO 19 sept., p. 4006, modifiée par une loi du 31 déc. 1942 (JO 9 janv. 1943, p. 75).

<sup>398</sup> Art. 2 (1°) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*. Le dirigisme nécessite la mise en place d'un système de réunion de l'information économique afin que l'autorité dirigeante connaisse en permanence l'état des ressources et des besoins, données à partir desquelles elle élabore le plan de son action (cf. GORGUES, *Les grandes...*, op. cit., tome 2, pp. 256-259 ; NOYELLE, *Révolution...*, op. cit., p. 61). Il n'est donc pas étonnant que le régime de Vichy s'attache à perfectionner les méthodes de la documentation économique, spécialement des statistiques. Sur cette question : CULMANN, *Les services...*, op. cit., pp. 95-154 ; DUMAS (G.), « Les statistiques industrielles dans l'organisation actuelle de l'économie », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, pp. 31-34 ; MARCHAL (A.), « La statistique et la politique économique », DS 1944 pp. 84-87 ; SAUVY (A.), « Les statistiques professionnelles », CDS, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 19-21 ; SAUVY (A.), *Les statistiques et l'organisation professionnelle*, Paris, PUF, 1943. Pour une mise en perspective historique : VOLLE (M.), *Histoire de la statistique industrielle*, Paris, Economica, 1982.

<sup>399</sup> Art. 2 (4°) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*. Sur ces différents aspects, voir en particulier : DONN (M.), « Le rôle des comités d'organisation dans la répartition et les programmes de fabrication », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 23-27 ; VASSEUR (M.), « L'action des comités d'organisation dans le domaine technique », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 10-16.

<sup>400</sup> JO 28 mai, p. 2219.

<sup>401</sup> JO 28 mai, p. 2225, rectific., JO 10 juin, p. 2418.

<sup>402</sup> Sur ce point, voir : MAILLY (J.), *La normalisation*, thèse droit, Caen, 1944, Paris, Dunod, 1946.

machinisme agricole<sup>403</sup>, augmenter la superficie des terres labourables<sup>404</sup>, remembrer les parcelles cultivables<sup>405</sup> et protéger les cultures contre les organismes nuisibles<sup>406</sup>. Les baux ruraux sont réformés pour sécuriser la situation des fermiers<sup>407</sup> et l'exploitation en commun de terres agricoles reçoit un statut législatif<sup>408</sup>.

Dans chaque secteur, l'emploi par les entreprises des matières premières ou produits destinés à être transformés est encadré par des interdictions ou des prescriptions d'emploi<sup>409</sup> avec obligation d'en disposer « de la manière la plus rationnelle »<sup>410</sup> possible. L'objectif est d'obtenir la fabrication « du maximum de produits finis au prix de revient le plus favorable »<sup>411</sup>, conformément aux mesures

---

<sup>403</sup> Art. 3 de la loi du 30 avr. 1941 *portant organisation du service du machinisme agricole*, JO 7 mai, p. 1932 ; loi du 6 juill. 1943 *relative à l'adaptation de gazogènes sur les tracteurs agricoles*, JO 7 juill., p. 1827.

<sup>404</sup> Loi du 15 sept. 1943 *tendant à étendre la superficie des terres labourables*, JO 16 sept., p. 2439, modifiée par une loi du 22 mai 1944 (JO 27 mai, p. 1381).

<sup>405</sup> Loi du 9 mars 1941 *sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*, JO 18 avr., p. 1658, complétée par une loi du 29 avr. 1944 (JO 3 mai, p. 1214), cf. BECQUE (E.), « La réorganisation foncière et le remembrement », JCP 1941 I n°222 ; GARRIGOU-LAGRANGE (A.), « Le remembrement de la propriété foncière », *Etudes agricoles d'économie corporative*, 1943, pp. 10-27.

<sup>406</sup> Loi du 25 mars 1941 *organisant la protection des végétaux*, JO 29 mars, p. 1347, complétée par une loi du 6 avr. 1942 (JO 11 avr., p. 1369) et modifiée par une loi du 17 déc. 1943 (JO 28 déc., p. 3298) ; loi du 2 nov. 1943 *relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires*, JO 4 nov., p. 2841.

<sup>407</sup> Loi du 5 juin 1941 *tendant à modifier le décret-loi du 1<sup>er</sup> juin 1940 réglant pendant la guerre les rapports entre bailleurs et preneurs des baux à ferme*, JO 15 juin, p. 2501 ; loi du 9 juin 1941 *ayant pour objet le maintien du cheptel dans les exploitations agricoles*, JO 15 juin, p. 2502, modifiée par des lois du 5 oct. 1941 (JO 9 oct., p. 4354) et du 9 nov. 1942 (JO 10 nov., p. 3738) ; loi du 4 juin 1942 *attribuant des allocations aux agriculteurs dépossédés en totalité ou en partie de leur exploitation*, JO 6 juin, p. 1978 ; loi du 15 juill. 1942 *relative aux travaux d'amélioration agricole*, JO 17 juill., p. 4758 ; loi du 15 juill. 1942 *instituant, en faveur du fermier, l'indemnité de plus-value*, JO 18 juill., p. 2474, modifiée par une loi du 9 févr. 1943 (JO 27 févr., p. 569), cf. VOIRIN (P.), com. de cette loi, D. C. 1943 L. pp. 20-26 ; loi du 4 sept. 1943 *sur les commissions paritaires d'arbitrage compétentes pour statuer sur les contestations entre bailleurs et preneurs en matière de baux à ferme*, JO 8 sept., p. 2365, modifiée et complétée par une loi du 17 avr. 1944 (JO 18 avr., p. 1098), cf. D. (J.), com. de cette loi, D. C. 1944 L. pp. 30-32 ; loi du 4 sept. 1943 *portant statut du fermage*, JO 8 sept., p. 2367, modifiée et complétée par une loi du 17 avr. 1944 (JO 18 avr., p. 1098), cf. VOIRIN (P.), com. de cette loi, D. C. 1944 L. pp. 21-28 et 33-34. Sur ce point, voir BILON, « Le statut... », art. cit. ; CLARET, « La ruralité... », art. cit., pp. 191-195 ; SALLERON (L.) [dir.], *Le statut du fermage, Etudes agricoles d'économie corporative*, 1941, tome 2 ; VERSCHAVE (P.), « L'esprit et la portée du nouveau régime des baux à ferme », *Etudes agricoles d'économie corporative*, 1943, pp. 243-257.

<sup>408</sup> Loi du 4 sept. 1943 *relative au statut juridique de la coopération agricole*, JO 7 sept., p. 2350. Sur ce point, voir CLARET, « La ruralité... », art. cit., pp. 195-196.

<sup>409</sup> Art. 3 (b) de la loi du 10 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits industriels*, JO 12 sept., p. 4970, rectific., JO 13 sept., p. 4984 ; art. 2 (b) de la loi du 27 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires*, JO 23 oct., p. 5387 ; art. 4 (2°) de l'arrêté du 21 nov. 1941 *relatif aux règles générales de composition, de fonctionnement et de contrôle des comités centraux de ravitaillement*, JO 22 nov., p. 5038 ; art. 5 (b) de la loi du 19 janv. 1943 *portant réorganisation de la répartition des produits industriels*, JO 21 janv., p. 185, rectific., JO 14 mars, p. 747 ; art. 36 (5° et 6°) et 42 (5°) de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat* ; art. 3 de la loi du 19 nov. 1943 *relative à l'organisation de la répartition et de la distribution des produits indispensables à l'agriculture*, JO 1<sup>er</sup> déc., p. 3090, modifiée par une loi du 1<sup>er</sup> avr. 1944 (JO 5 avr., p. 986). Voir aussi : loi du 10 août 1941 *fixant les conditions d'emploi de la farine panifiable par les boulangers*, JO 16 août, p. 3450, rectific., JO 21 août, p. 3509. Parfois il s'agit seulement de recommandations : à propos des formules d'engrais composés, d'aliments complets et des variétés de semences utilisables en agriculture, voir ainsi l'art. 3 (e) de la loi du 18 sept. 1940 *sur l'organisation de la distribution des produits indispensables à la production agricole*, JO 19 sept., p. 5070, complétée par des lois du 30 nov. 1940 (JO 11 déc., p. 6056), 2 févr. 1941 (JO 5 févr., p. 564) et 11 juin 1941 (JO 14 juin, p. 2476).

<sup>410</sup> MERIGOT, *Essai...*, op. cit., p. 192.

<sup>411</sup> *Ibid.*

prises pour les économiser, soit en diminuant les quantités mises en œuvre dans les fabrications, soit en remplaçant celles habituellement employées par d'autres moins rares<sup>412</sup>.

En outre, des mesures s'imposent aux entreprises pour préserver les ressources disponibles. Les unes ordonnent la conservation de certains produits nécessaires à certains usages<sup>413</sup> ou à la fabrication de certaines marchandises<sup>414</sup>. D'autres préservent de l'altération les produits alimentaires destinés à la consommation humaine, notamment en prescrivant l'utilisation du froid pour leur conservation<sup>415</sup>. D'autres enfin prohibent le gaspillage. La perte et la détérioration des produits alimentaires sont interdites<sup>416</sup>, tout comme leur transformation en produits qui n'auraient pas cette destination même si dans ce cas des dérogations peuvent être accordées<sup>417</sup>. D'une manière générale il est interdit aux entreprises de brûler, jeter ou détruire les déchets et vieilles matières et des mesures peuvent être prescrites pour les préserver, les conserver ou les ramasser pour qu'ils soient recyclés<sup>418</sup>. A ces multiples règles encadrant l'exercice des activités professionnelles d'un point de vue économique s'en ajoutent d'autres qui les encadrent d'un point de vue social.

---

<sup>412</sup> Art. 2 de la loi du 31 juill. 1943 *portant création d'un Commissariat général aux économies de matières premières* (JO 7 oct., p. 2613).

<sup>413</sup> Loi du 30 avr. 1941 *portant interdiction de destruction des sarments de vignes*, JO 3 mai, p. 1878 ; loi du 5 nov. 1941 *interdisant l'utilisation de certaines graines pour usages autres que la semence*, JO 12 nov., p. 4878.

<sup>414</sup> Loi du 20 août 1940 *relative à la préparation et à l'utilisation des moûts concentrés de raisin destinés à l'usage alimentaire*, JO 22 août, p. 4756 ; loi du 20 août 1940 *relative à l'utilisation des pépins de raisins*, JO 22 août, p. 4757, rectific., JO 13 nov., p. 5661, complétée par une loi du 26 déc. 1942 (JO 5 janv. 1943, p. 34), abrogée et remplacée par une loi du 16 août 1943 (JO 17 août, p. 2159) ; loi du 17 sept. 1940 *sur le ramassage et la conservation des foies de poissons*, JO 19 sept., p. 5067, rectific., JO 22 sept., p. 5130 ; loi du 8 oct. 1940 *relative au ramassage des pancréas des bovins et porcins*, JO 2 nov., p. 5531 ; loi du 25 oct. 1940 *relative à la récupération des suifs*, JO 31 oct., p. 5486, modifiée par une loi du 14 sept. 1941 (JO 19 sept., p. 4006) ; loi du 18 avr. 1941 *relative au ramassage des caillettes de veaux, d'agneaux de lait et de chevreaux*, JO 19 avr., p. 1683 ; loi du 18 juill. 1941 *relative à la conservation des sous-produits de la pêche, déchets de poisson et d'animaux marins*, JO 29 janv. 1942, p. 402, modifiée par une loi du 2 mars 1943 (JO 7 mars, p. 658) ; loi du 15 oct. 1941 *portant statut de la noix*, JO 17 oct., p. 4482.

<sup>415</sup> Loi du 28 août 1942 *tendant à faciliter la conservation des denrées alimentaires périssables*, JO 26 sept., p. 3282, modifiée par une loi du 8 nov. 1943 (JO 14 nov., p. 2921).

<sup>416</sup> Loi du 12 juin 1942 *réprimant la perte ou la détérioration des denrées alimentaires*, JO 17 juin, p. 2106. Une loi du 22 mai 1944 (JO 27 mai, p. 1381) étend les dispositions de cette loi aux denrées et produits destinés à l'alimentation des animaux.

<sup>417</sup> Loi du 17 sept. 1940 *interdisant la transformation de produits alimentaires en produits non alimentaires*, JO 19 sept., p. 5069.

<sup>418</sup> Loi du 23 janv. 1941 *concernant la récupération et l'utilisation des déchets et vieilles matières*, JO 24 janv., p. 368, complétée par une loi du 18 août 1941 (JO 21 août, p. 3508) ; art. 10 et 11 de la loi du 19 janv. 1943 *portant réorganisation de la répartition des produits industriels*. Voir aussi dans le même esprit les lois du 13 sept. 1940 (JO 19 sept., p. 5072), modifiée par une loi du 15 juill. 1943 (JO 18 juill., p. 1915), du 1<sup>er</sup> oct. 1940 (JO 15 oct., p. 5302) et du 9 nov. 1940 (JO 14 nov., p. 5674) relatives à la récupération et à la régénération respectivement des huiles minérales de graissage, des huiles isolantes et des huiles minérales industrielles. Sur la question du recyclage des produits sous le régime de Vichy, voir DELANNOY (F.), « La récupération des déchets et vieilles matières », CDS, X, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 3, 1941, pp. 32-34 ; DESTOUMIEUX, « Section de récupération et de mobilisation », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 60-62 ; MIGNONAC (J.), « L'Office central de répartition des produits industriels », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, p. 5.

## *2/ Des conditions relatives à l'aspect social des activités professionnelles*

Ces conditions tiennent à l'organisation du travail<sup>419</sup>. Certaines répondent à des préoccupations véritablement sociales ; elles cherchent à protéger les travailleurs contre l'arbitraire des employeurs, affectant l'économie même à son désavantage (a). D'autres s'attachent à des considérations purement économiques ; elles se donnent pour tâche de faciliter la production des richesses, même au détriment des travailleurs (b).

### **a/ Une finalité parfois sociale**

Les employeurs ne peuvent pas embaucher n'importe qui. Ils doivent respecter les règles posées en la matière par la législation sur le travail qui établit un certain nombre d'interdictions. Par une loi du 21 mars 1941<sup>420</sup>, le régime de Vichy confirme ainsi l'obligation pour les employeurs de ne pas embaucher de mineurs dans les établissements industriels et commerciaux ni de femmes accouchées dans les quatre semaines qui suivent leur délivrance, en étendant même cette prohibition aux offices publics et ministériels, aux professions libérales, aux sociétés, aux syndicats et aux associations de toute nature<sup>421</sup>. En outre, le travail des femmes mariées est interdit par une loi du 11 octobre 1940<sup>422</sup>, même si des dérogations sont prévues par le texte et que face aux difficultés de l'organisation pratique d'une telle limitation, son application sera suspendue par une loi du 12 septembre 1942<sup>423</sup>.

Ces mesures poursuivent un but social. Il s'agit de protéger les enfants et les femmes, conformément à la politique familiale du régime. Mais ces règles produisent des effets sur l'économie puisqu'elles éliminent des travailleurs du marché du travail et libèrent des emplois dont peuvent bénéficier les chômeurs. Dans le même esprit, pour protéger la main-d'œuvre nationale, un décret-loi du 20 janvier 1939<sup>424</sup> pose le principe de l'interdiction de l'emploi des étrangers sauf dans les professions agricoles et sauf autorisation dérogatoire. Une loi du 27 août 1940<sup>425</sup> remet en vigueur à compter

---

<sup>419</sup> A propos de cet aspect du dirigisme de Vichy : DURAND (P.), « Une orientation nouvelle du droit du travail : l'ordre économique et le droit du travail », D. C. 1941 (chr.) pp. 29-32 ; LE GOHEREL (M.), « L'évolution sociale depuis l'armistice », in *Nouvel...*, *op. cit.*, pp. 53-78.

<sup>420</sup> Loi relative à la situation, au regard de la législation du travail, de certaines catégories de travailleurs, JO 9 avr., p. 1523. Cf. X., « La loi du 21 mars 1941 et le champ d'application de la législation du travail », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 17-19.

<sup>421</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 21 mars 1941 relative à la situation, au regard de la législation du travail, de certaines catégories de travailleurs.

<sup>422</sup> Loi relative au travail féminin, JO 27 oct., p. 5447. Cf. SCHELLE (G.), « La nouvelle réglementation de l'embauchage », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 3-17.

<sup>423</sup> Loi relative au travail féminin, JO 4 nov., p. 3665.

<sup>424</sup> Décret-loi sur la situation des travailleurs de nationalité étrangère en temps de guerre, JO 20 sept., p. 11608.

<sup>425</sup> Loi relative à la protection de la main-d'œuvre nationale, JO 29 août, p. 4827. Cf. D. (P.), « L'emploi des travailleurs étrangers (loi du 27 août 1940) », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 46-47.

du 15 septembre 1940 le principe du contingentement issu des dispositions de la loi du 10 août 1932<sup>426</sup> dont l'application avait été suspendue<sup>427</sup>. La proportion des travailleurs étrangers autorisés à être embauchés est ainsi fixée par profession pour l'ensemble du territoire ou pour une région déterminée avec possibilité de dérogations<sup>428</sup>.

Les patrons qui embauchent doivent aussi respecter les interdictions de cumuls d'emploi posées par une loi du 11 octobre 1940<sup>429</sup>, même si des exceptions sont prévues par ce texte<sup>430</sup>. Ainsi, doivent réserver leur activité à leur employeur, les « fonctionnaires, agents et ouvriers des services publics de l'Etat, des départements, communes, offices, établissements publics et colonies, [les] personnes commissionnés ou titulaires de la Société nationale des chemins de fer ou des réseaux de chemins de fer d'intérêt local et autres services concédés, compagnies de navigation maritime et aérienne subventionnées, régies municipales et départementales, directes ou intéressées, ainsi [que le] personnel titulaire des caisses d'assurances sociales »<sup>431</sup>. En plus de cette fonction, ces individus ne peuvent pas occuper un emploi privé rétribué, ni même effectuer, à titre privé, un travail rémunéré<sup>432</sup>. Il s'agit surtout de lutter contre le chômage. Dans cette optique, le « travail noir »<sup>433</sup> est interdit : aucun salarié des professions industrielles, commerciales et artisanales ne peut effectuer de travaux rémunérés relevant de ces professions au-delà de la durée maxima du travail, applicable dans sa profession<sup>434</sup>, sachant que cette réglementation peut être étendue au travail agricole<sup>435</sup>. De plus, afin de mieux répartir le travail disponible, le nombre des heures supplémentaires autorisées est réduit uniformément pour toutes les entreprises, et une limitation de la durée du travail inférieure à celle qui résulte de la réglementation générale en vigueur peut être imposée pour une profession, pour une catégorie de travaux, pour une région ou pour plusieurs établissements déterminés<sup>436</sup>.

---

<sup>426</sup> Loi protégeant la main-d'œuvre nationale, JO 12 août, p. 8818, rectific., JO 7 sept., p. 9754.

<sup>427</sup> Art. 5 du décret-loi du 20 janv. 1939 sur la situation des travailleurs de nationalité étrangère en temps de guerre.

<sup>428</sup> Art. 2 de la loi du 10 août 1932 protégeant la main-d'œuvre nationale.

<sup>429</sup> Loi sur les cumuls d'emploi, JO 27 oct., p. 5446, rectific., JO 28 oct., p. 5453 et 9 nov., p. 5620. Cf. VERSINI (R.), « Les cumuls d'emploi », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 41-45.

<sup>430</sup> Art. 5 de la loi du 11 oct. 1940 sur les cumuls d'emploi.

<sup>431</sup> Art. 2 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 11 oct. 1940 sur les cumuls d'emploi.

<sup>432</sup> Art. 2 de la loi du 11 oct. 1940 sur les cumuls d'emploi. Pour les fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics, voir aussi : art. 19 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 14 sept. 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 4211.

<sup>433</sup> DURAND (P.) et ROUAST (A.), *Précis de législation industrielle (droit du travail)*, Paris, Dalloz, 1943, 1<sup>ère</sup> édit., p. 280.

<sup>434</sup> Art. 3 de la loi du 11 oct. 1940 sur les cumuls d'emploi.

<sup>435</sup> Art. 12 de la loi du 11 oct. 1940 sur les cumuls d'emploi.

<sup>436</sup> Loi du 13 août 1940 relative au régime du travail, JO 15 août, p. 4699, rectific., JO 5 sept., p. 4898, modifiée par une loi du 11 févr. 1941 (JO 30 mars, p. 1370). Cf. D. C. 1941 L. pp. 58-60, com. anonyme ; MARCHAL (A.), « La durée du travail depuis juin 1940 », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 37-40.

Les employeurs doivent aussi se soumettre à des obligations d'embauchage afin d'assurer un emploi à certains travailleurs<sup>437</sup>. En outre, pour préserver « la stabilité du personnel », ils ne peuvent pas licencier leurs employés sans autorisation préalable<sup>438</sup>. Surtout, ils ne peuvent pas utiliser leur main-d'œuvre de n'importe quelle façon. Dans chaque famille professionnelle, des mesures s'imposent conformément à une loi du 4 octobre 1941, plus connue sous le nom de « Charte du travail »<sup>439</sup>, ou à d'autres dispositions spécifiquement applicables à certaines familles<sup>440</sup>. Les patrons doivent ainsi respecter les règles relatives aux salaires et celles contenues dans les conventions collectives, les règlements touchant au licenciement<sup>441</sup> ainsi que les mesures relatives à l'hygiène et à la sécurité au travail<sup>442</sup>. Enfin, ils doivent se conformer aux règles qui touchent à la formation professionnelle, c'est-à-dire à celles qui encadrent l'apprentissage<sup>443</sup>, le perfectionnement et le reclassement des travailleurs

---

<sup>437</sup> Décret-loi du 21 avr. 1939 *ayant pour objet de garantir aux hommes rappelés sous les drapeaux la reprise de leur contrat de travail*, JO 22 avr., p. 5234, rectific., JO 29 avr., p. 5486, modifié par une loi du 30 juin 1941 (JO 14 juill., p. 2941) ; loi du 13 sept. 1940 *relative à l'obligation d'emploi des démobilisés*, JO 18 sept., p. 5038, modifiée par des lois du 30 juin 1941 (JO 14 juill., p. 2941) et du 6 juin 1942 (JO 26 juill., p. 2570) ; loi du 8 oct. 1940 *relative à l'embauchage des pères de famille*, JO 11 nov., p. 5641 ; art. 7 de la loi du 27 déc. 1940 *relative à la résiliation des contrats de travail pour suppression d'emploi ou réduction d'activité des entreprises*, JO 31 déc., p. 6350, rectific., JO 12 janv. 1941, p. 165 et 2 mars 1941, p. 978, modifiée par une loi du 18 avr. 1941 (JO 4 mai, p. 1894) ; loi du 2 févr. 1942 *relative au réemploi des prisonniers de guerre rapatriés*, JO 21 mars, p. 1106 ; loi du 2 oct. 1942 *relative au réemploi des travailleurs qui se rendent en Allemagne pour occuper un emploi salarié*, JO 4 oct., p. 3377. Sur cette question, voir BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Les priorités d'embauchage à un emploi salarié », JCP 1942 I n°285 ; DURAND et ROUAST, *Précis...*, *op. cit.*, pp. 281-282 ; ODINET (N.), « La résiliation des contrats de travail pour suppression d'emploi ou réduction d'activité des entreprises », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 28-34 ; SCELLE, « La nouvelle... », art. cit.

<sup>438</sup> Art. 5 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 4 sept. 1942 *relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre*, JO 13 sept., p. 3122.

<sup>439</sup> Loi *relative à l'organisation sociale des professions*, JO 26 oct., p. 4650. Sur cette loi : *La Charte du travail*, CDS, XIII, janv. 1942 ; CROQUEZ (A.), « La Charte du travail », *Gaz. Pal.* 1941 II (doct.) pp. 110-119 ; DURAND (P.), « Au-delà de la Charte », DS 1944 pp. 221-228 ; GUERDAN (R.), *La Charte du travail*, Paris, Flammarion, 1941 ; JULLIARD, « La Charte... », art. cit. ; KREHER (J.) et PIC (P.), *Le nouveau droit ouvrier français dans le cadre de la Charte du travail*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1943 ; LAROQUE (P.), « La Charte du travail », JCP 1941 I n°234 ; LE CROM, *L'organisation...*, *op. cit.* ; PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 170-180 ; SOYEZ (C.), *La Charte du travail et son application*, Lille, Duriez-Bataille, 1943.

<sup>440</sup> Art. 5 et 7 de la loi du 2 déc. 1940 *relative à l'organisation corporative de l'agriculture* ; art. 7 et 12 de la loi du 13 mars 1941 *relative à l'organisation corporative des pêches maritimes* ; art. 7 et 10 de la loi du 27 mars 1942 *portant organisation préliminaire de la Corporation de la marine de commerce* ; art. 18, 20 et 24 de la loi du 14 avr. 1942 *portant organisation de la Corporation de la navigation intérieure* ; art. 12 de la loi du 20 nov. 1943 *portant organisation corporative des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime*. Pour l'adaptation des dispositifs de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions* aux artisans, officiers ministériels et professions libérales, voir la loi du 21 juin 1942 *portant statut du personnel employé par les membres des ordres et des professions régis par des dispositions particulières*, JO 23 juill., p. 2530 (cf. TEITGEN (H.), « Le statut du personnel employé par les membres des ordres et professions régis par des dispositions particulières », DS 1942 pp. 204-207) et les articles 36 (3° et 4°) et 42 (4°) de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat* (cf. DEMONDION (P.), « La Charte du travail et l'artisanat », DS 1942 pp. 96-101).

<sup>441</sup> Voir spécifiquement la loi du 16 nov. 1942 *relative à la situation du personnel dont le licenciement est la conséquence directe des mesures de concentration industrielle* (JO 24 nov., p. 3890). Cf. ODINET (N.), « La situation du personnel licencié en application des mesures de concentration industrielle », DS 1943 pp. 112-116 ; KREHER (J.), « La concentration industrielle et les droits des salariés », *Gaz. Pal.* 1943 I (doct.) pp. 13-14.

<sup>442</sup> Art. 31 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

<sup>443</sup> La loi du 27 août 1940 *organisant la formation professionnelle et l'utilisation des équipes de jeunes gens dans l'agriculture* (JO 30 août, p. 4843), modifiée par une loi du 1<sup>er</sup> juin 1941 (JO 18 juin, p. 2542), permet d'imposer aux exploitants et artisans ruraux la formation d'un certain nombre d'apprentis.

ce qui permet à l'économie de bénéficier pleinement, et le plus utilement possible, de la capacité technique de chacun<sup>444</sup>.

L'article 54 de la Charte du travail fixe les directives à suivre pour déterminer le taux des salaires. Un « salaire minimum vital » doit être perçu par tous les salariés qui exercent une activité normale. A celui-ci doit s'ajouter une « rémunération professionnelle », correspondant à la qualification professionnelle, sous forme d'un coefficient applicable au salaire minimum vital, ainsi que des suppléments pour charges familiales. Eventuellement, d'autres suppléments peuvent être ajoutés à ces trois premiers éléments pour tenir compte des aptitudes professionnelles de l'intéressé, de son rendement, des conditions particulières dans lesquelles le travail est effectué, notamment s'il est exécuté « aux pièces ». Ces mesures conditionnent l'aspect social de l'activité professionnelle pour protéger les travailleurs. D'autres l'encadrent à des fins d'abord économiques.

### **b/ Une finalité parfois économique**

Afin d'accroître la production, les règles sur le recrutement de la main-d'œuvre étrangère ou féminine ainsi que celles sur la réduction de la durée du travail sont assouplies<sup>445</sup>. Dans la même logique, pour éviter que les travaux de culture soient délaissés, l'emploi de la main-d'œuvre agricole est interdit dans les chantiers de travaux non agricoles<sup>446</sup>. En outre, pour permettre de remédier à des manques de main-d'œuvre, une loi du 25 mars 1941<sup>447</sup> autorise la suspension des mesures de réduction du temps de travail pour maintenir sa durée normale ou l'augmenter pour une profession, pour une catégorie de travaux et pour une région déterminée. Il s'agit de protéger l'équilibre économique, même au détriment de l'équilibre social.

Parfois, cependant, la finalité économique rejoint toutefois la préoccupation sociale. C'est dans cet esprit que les salaires sont bloqués. En effet, dans le cadre du dirigisme, « les salaires, point essentiel des conventions collectives de naguère, ne peuvent être laissés à la libre discussion des

---

<sup>444</sup> Art. 31 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

<sup>445</sup> Voir *supra* (pp. 79-80). Il faut noter que le décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *fixant le régime du travail* (JO 6 sept., p. 11158, rectific., JO 9 sept., p. 11288 et 2 nov., p. 12819) avait autorisé, pendant le temps de la guerre, la prolongation de la durée du travail jusqu'à soixante heures.

<sup>446</sup> Loi du 9 mars 1941 *portant interdiction de l'emploi de la main-d'œuvre agricole dans les divers chantiers de travaux non agricoles*, JO 22 mars, p. 1266.

<sup>447</sup> Loi *relative à la durée du travail*, JO 26 mars, p. 1307. Cf. D. C. 1941 L. pp. 58-60, com. anonyme ; MARCHAL, « La durée... », art. cit.

parties en présence sous peine d'entraîner de graves abus sociaux et de sérieux désordres économiques »<sup>448</sup>. Le décret-loi du 10 novembre 1939<sup>449</sup> pose donc le principe de la cristallisation des salaires au niveau atteint le 1<sup>er</sup> septembre 1939 pour protéger les travailleurs contre l'arbitraire des employeurs mais surtout pour stabiliser le pouvoir d'achat, ce qui est indispensable pour contrôler les prix et la consommation. Le principe est strict puisque le salaire fixé ne peut être abaissé ou dépassé dans son montant par l'employeur<sup>450</sup>. D'abord décidée pour les travailleurs artisanaux, commerciaux et industriels, la mesure de blocage a pu être étendue à d'autres professions par la loi du 30 novembre 1941<sup>451</sup>. Toutefois, pour tenir compte de la hausse du coût de la vie, une loi du 23 mai 1941 consent une allocation supplémentaire aux salariés et les textes permettent d'accorder des dérogations pour relever les salaires anormalement bas<sup>452</sup>.

L'ensemble de ces mesures d'encadrement permet de diriger les activités professionnelles, tant économiquement que socialement, et ainsi les opérations de production et de distribution qu'elles consistent à réaliser. C'est par cette même technique de réglementation limitatrice que l'achat et la vente des biens sont gouvernés.

---

<sup>448</sup> X., « Trois problèmes d'organisation : l'économique, le professionnel et le social », DS 1944 p. 146. Sur la question de la fixation des salaires sous Vichy, voir DURAND et ROUAST, *Précis...*, *op. cit.*, pp. 316-318 ; MARGAIRAZ (M.), « L'Etat et les restrictions en France dans les années 1940 », in FLONNEAU et VEILLON, *Le temps...*, *op. cit.*, pp. 29-31 ; MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 18-19 et 375-381 ; PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 333-341. Il faut noter que les salaires ne constituent pas la seule ressource réglementée sous le régime de Vichy. Le montant de certaines autres est limité par des législations spécifiques pour éviter les désordres économiques. Il en est ainsi des loyers (loi du 28 févr. 1941 *relative à la majoration abusive des loyers des locaux d'habitation ou à usage professionnel*, JO 15 mars, p. 1169 et loi du 4 sept. 1943 *relative à la stabilisation des baux à ferme*, JO 8 sept., p. 2366, cf. ESMEIN (P.), « Les lois récentes sur les loyers », JCP 1942 I n°236, spéc. §§ 26-37 ; CHADELAS (G.), « Le problème des prix des loyers. Mise au point générale de la réglementation actuelle », JCP 1943 I n°367 ; MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 19-21 ; VOIRIN (P.), com de la loi du 4 sept. 1943 précitée, D. C. 1944 L. pp. 21-28), des prêts à intérêts (décret-loi du 8 août 1935 *relatif à l'usure*, JO 9 août, p. 8706), du bénéfice des entreprises (loi du 30 janv. 1941 *portant institution d'un prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices*, JO 31 janv., p. 490, complétée par une loi du 30 juin 1941 (JO 1<sup>er</sup> juill., p. 2763), voir L. S., « Le prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices », D. C. 1941 Notes fiscales pp. 13-24 ; MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 22-23) et enfin des valeurs mobilières (loi du 28 févr. 1941 *portant limitation des dividendes et des tantièmes*, JO 5 mars, p. 1014), voir MOREAU-NERET, *op. cit.*, pp. 23-25 ; PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 348-353 ; ROUSSEAU (H.), « La limitation des dividendes et des tantièmes », JCP 1942 I n°277). Comme pour les salaires, la réglementation du montant de ces diverses ressources exerce une influence sur le pouvoir d'achat de leur bénéficiaire.

<sup>449</sup> Décret-loi *relatif au régime du travail pendant la durée des hostilités*, JO 16 nov., p. 13143, modifiée par un décret-loi du 1<sup>er</sup> juin 1940 (JO 4 juin, p. 4202).

<sup>450</sup> Cf. DURAND et ROUAST, *op. cit.*, p. 317.

<sup>451</sup> Loi *relative aux conditions de travail et aux salaires*, JO 24 déc., p. 5518.

<sup>452</sup> Loi *portant attribution d'une allocation supplémentaire aux salariés*, JO 12 juin, p. 2434. Cf. ODINET (N.), « Le relèvement des salaires anormalement bas », DS 1941 pp. 113-116.

## **B/ Un encadrement de l'achat et de la vente des biens**

Pour acquérir un bien ou le céder, les acheteurs et les vendeurs, qu'ils soient ou non professionnels, doivent respecter un certain nombre de conditions. Les premières sont relatives aux biens (1) ; les secondes, aux prix (2).

### *1/ Des conditions relatives aux biens*

Les acteurs de la vie économique ne peuvent pas échanger n'importe quelle marchandise en n'importe quelle quantité. Ils doivent respecter les règles de rationnement qui restreignent la consommation pour l'adapter aux possibilités de la production, « ménager »<sup>453</sup> et répartir les ressources<sup>454</sup>. Ces règles ne touchent toutefois pas toutes les marchandises. Celles qui ne sont pas rationnées restent libres<sup>455</sup>. Il s'agit des marchandises pour lesquelles il est jugé que la consommation n'a pas besoin d'être restreinte. Pour celles-ci, la sélection des acheteurs se fait par le procédé de la « file d'attente »<sup>456</sup> : les premiers arrivants sont les premiers servis ; ceux qui les suivent se partagent les restes, s'il y en a. Au contraire, lorsque la nécessité l'impose, la consommation est restreinte par des mesures de rationnement qui peuvent toucher aussi bien les matières premières que les produits.

Les mesures de rationnement des matières premières se confondent avec celles qui réglementent leur distribution<sup>457</sup>. Ainsi, les entreprises ne peuvent pas s'approvisionner en une quantité de matières premières supérieure au montant de leur allocation individuelle, mais elles ont le droit de

---

<sup>453</sup> CEPEDA, *Agriculture...*, *op. cit.*, p. 148. En réalité la réduction de la consommation peut aussi s'obtenir par « la modification obligatoire du mode de consommation, ou l'obligation d'employer des produits de substitution » (MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 328). Par exemple, l'interdiction de vendre le pain moins de 24 heures après la sortie du four (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 28 juill. 1940 *réglementant la fabrication et la vente du pain*, JO 31 juill., p. 4598, modifiée par une loi du 17 sept. 1940, JO 19 sept., p. 5069 et par une loi du 27 juill. 1942, JO 7 août, p. 2714) permet d'obtenir une réduction de la consommation de ce produit dans la mesure où le pain rassis est consommé en moins grande quantité que le pain frais.

<sup>454</sup> Des règles particulières encadrent la consommation en énergie (loi du 18 déc. 1940 *relative à la restriction de la consommation de l'électricité*, JO 22 déc., p. 6214, modifiée par une loi du 31 déc. 1942 (JO 14 janv. 1943, p. 122) ; loi du 18 sept. 1941 *relative à la limitation de la consommation de gaz de ville*, JO 19 sept., p. 4007, modifiée par une loi du 28 avr. 1943 (JO 30 avr., p. 1193).

<sup>455</sup> Pour les produits alimentaires non rationnés en juin 1942, voir BAUDIN (P. et L.), *La consommation dirigée en France en matière d'alimentation*, Paris, LGDJ, 1942, pp. 61-85. L'intérêt des produits non rationnés est de pouvoir servir d'ersatz aux marchandises soumises au rationnement, dans la limite de leur capacité substitutive. C'est d'ailleurs tout l'objet de l'étude de M. et Mme Baudin en matière d'alimentation. Sur le remplacement des produits industriels rationnés tels que les carburants, les textiles, le tabac et d'une manière générale le développement de ce que les Français ont appelé le « système D », voir VEILLON (D.), « Une politique d'adaptation spécifique : les ersatz », in FLONNEAU et VEILLON, *Le temps...*, *op. cit.*, pp. 59-74.

<sup>456</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 228.

<sup>457</sup> Voir *infra* (pp. 89-93 et 96-100).

l'acquérir et, corrélativement, de l'utiliser. C'est pourquoi le contingent est appelé « droit de consommation »<sup>458</sup> et se dédouble en une « autorisation d'acquisition »<sup>459</sup> et une « autorisation d'emploi »<sup>460</sup>. Le même principe gouverne le rationnement des produits<sup>461</sup>.

Certains produits sont rationnés par une restriction à la vente. Le commerçant peut vendre le produit mais pas tous les jours de la semaine. Le consommateur ne perd donc pas le droit de l'acquérir, mais il ne peut le faire que certains jours, les magasins étant d'ailleurs fermés les jours de restriction<sup>462</sup>. D'autres produits sont rationnés par contingentement<sup>463</sup>. Leur consommation est autorisée mais elle est limitée à une quantité déterminée qui varie en fonction du produit et de la situation du consommateur<sup>464</sup>. Ce contingent correspond à la quantité de produits indispensable au besoin de chacun dont il est jugé nécessaire de limiter la consommation. Obtenir cette « ration » est un droit pour le consommateur mais les lois du commerce restent applicables. Ainsi, pour acquérir la marchandise rationnée, le bénéficiaire ne doit pas seulement en avoir le droit, il doit aussi en payer le prix. Or les prix sont eux aussi réglementés dans le cadre de l'activité de direction de l'économie.

## 2/ Des conditions relatives aux prix

Les vendeurs ne peuvent pas céder leurs biens à n'importe quel prix. Ils doivent respecter les règles posées par la loi du 21 octobre 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les*

---

<sup>458</sup> LAROQUE (P.), « La répartition des produits industriels », JCP 1941 I n°200 §§ 42-46. Sur la question, centrale du point de vue économique, de la détermination du montant des contingents globaux et des allocations individuelles, voir CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, pp. 54-61 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit. §§ 42-43 ; LAVENANT (L.), « De la détermination des contingents et des allocations de produits industriels », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 15-21.

<sup>459</sup> CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 83. Voir aussi sur ce point LAROQUE, « La répartition... », art. cit., §§ 48-49.

<sup>460</sup> CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 82.

<sup>461</sup> Sur cette question, voir : BAUDIN, *La consommation...*, *op. cit.* ; BLANC (G.), *Le consommateur dans l'organisation de l'économie. Consommation libre ou consommation dirigée ?*, thèse droit, Paris, 1943, Bar-le-Duc, Contant-Laguerre, 1943 ; CEPÉDE, *Agriculture...*, *op. cit.*, pp. 353-399 ; CLUSEAU (M.), *Taxation, rationnement et sciences économiques. Etude théorique et pratique des prix réglementés et d'une économie distributive*, Paris, Editions politiques, économiques et sociales, 1943, pp. 173-221 ; DEFOSSE (G.), *La place du consommateur dans l'économie dirigée*, thèse sciences économiques, Paris, 1941, Paris, PUF, 1941 ; SAUVY (A.), *La vie économique des Français de 1939 à 1945*, Paris, Flammarion, 1978, pp. 110-138. Pour une riche bibliographie sur le thème de la consommation sous le régime de Vichy et au-delà, voir BACHELIER (C.), « Le temps des restrictions (1939-1949) », *Bulletin de l'Institut du temps présent*, n°36, juin 1989, pp. 19-78.

<sup>462</sup> Conformément à la loi du 30 juill. 1940 *réglementant la fabrication et la vente de la pâtisserie, de la confiserie et de la biscuiterie* (JO 2 août, p. 4614), modifiée par des lois du 9 nov. 1940 (JO 26 nov., p. 5826), 22 déc. 1940 (JO 24 déc., p. 6243), 9 janv. 1941 (JO 13 févr., p. 715), 30 juill. 1942 (JO 7 août, p. 2713), la vente de ces produits est interdite les lundi, mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine, à l'exception des jours fériés, sachant que cette mesure peut être adaptée localement.

<sup>463</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret-loi du 20 févr. 1940 *relatif au recensement de la population et à la distribution des cartes de rationnement*, JO 1<sup>er</sup> mars, p. 1510.

<sup>464</sup> Art. 5 du décret-loi du 20 févr. 1940 *relatif au recensement de la population et à la distribution des cartes de rationnement*.

*prix*, plus connue sous le nom de « Charte des prix »<sup>465</sup>. En dehors de certaines restrictions<sup>466</sup>, les dispositions de cette législation s'appliquent à tous les services<sup>467</sup> et à toutes les marchandises<sup>468</sup>.

Le principe est celui du blocage des prix : une date est choisie comme référence à partir de laquelle le prix du bien est figé. Dans cette logique, les prix « sont et demeurent fixés au niveau qu'ils

---

<sup>465</sup> Sur cette Charte : BENA (H.), *Les limitations récentes au principe de la liberté du commerce intérieur*, thèse droit, Grenoble, 1942, Annecy, Imprimerie nouvelle, 1942, pp. 127-168 ; CHAMPION (R.), *La réglementation des prix. Guide pratique de la législation actuelle*, Paris, PUF, 1944 ; COLMET DAAGE (A.), *La répression de la hausse illicite : application de la loi du 21 oct. 1940 par la jurisprudence*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, LGDJ, 1942 ; DEFOSSE (G.) et VAXELAIRE (R.), *La réglementation des prix*, Paris, PUF, 1941 ; DELAPALME (J.-P.), *Les organismes de fixation des prix dans la France contemporaine*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Jouve et Cie, 1942 ; ESMEIN (P.) « La limitation des prix (Loi du 21 oct. 1940) », *Gaz. Pal.* 1941 I (doct.) pp. 5-9 ; ESMEIN (P.), « Le code des prix », *CDS, IX, L'organisation de la production industrielle*, fasc. 3, 1941, pp. 2-9 ; ESMEIN (P.), « Le code des prix », *DS* 1943 pp. 87-93 ; FLORIOT (R.), *La hausse illicite et ses conséquences*, Clichy, Librairie française de documentation, 1942 ; JEANTET (F.-C.) *Le code des prix et les principes fondamentaux du droit pénal classique*, Paris, Domat-Montchrestien, 1943 ; JONQUERES (D.), *Le contrôle des prix en France*, thèse droit, Montpellier, 1941, Montpellier, Causse, Graille et Castelnaud, 1941 ; LEBRUN (R.), *La police des prix*, thèse droit, Caen, 1943, Angers, Imprimerie de l'Anjou, 1943 ; LEDUCQ (L.), *La saisie et la confiscation dans la législation des prix*, thèse droit, Nancy, 1944, Nancy, Société d'impressions typographiques, 1944 ; LEVASSEUR (G.), « La répression des infractions à la réglementation des prix », *JCP* 1941 I n°183 et 184 ; LEVASSEUR (G.), « Le nouveau régime répressif de la réglementation des prix », *JCP* 1943 I n°370 ; MESTRE DE LAROQUE (J.), *Le contrôle des prix*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, Sirey, 1941 ; MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.* ; NAUDIN (P.), *Le commerce et le régime légal des prix*, Paris, Comité d'action économique et douanière, 1941 ; PERRAUD-CHARMANTIER (A.), *Code pratique des prix*, Paris, LGDJ, 1941 ; PEYTEL (A.), « La limitation des prix et les majorations illicites », *Gaz. Pal.* 1942 II (doct.) pp. 53-88 ; PEYTEL (A.), « La limitation des prix et les majorations illicites. Additif : la loi du 8 juin 1943 », *Gaz. Pal.* 1943 II (doct.) pp. 25-28 ; SOLA (L.), *Le contrôle des prix et le commerce des produits sidérurgiques*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Hemmerlé, Petit et Cie, 1942 (pour une monographie d'application) ; SURAN (R.), *La législation des prix dans l'économie actuelle de la France*, thèse droit, Toulouse, 1943, Pau, L'Indépendant, 1943.

<sup>466</sup> Les tarifs de la SNCF et les prix de vente pour l'exportation échappent ainsi aux dispositions de la loi du 21 oct. 1940 qui les exclut expressément, les premiers parce qu'ils obéissent à des règles particulières (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 21 oct. 1940. Cf. MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 123.), les seconds pour qu'ils restent libres puisqu'il n'y a aucune raison d'en freiner la hausse (art. 76 de la loi du 21 oct. 1940. Cf. MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 74-76.). En outre, sont exclus tacitement de son champ d'application en raison de leur particularité respective : les immeubles, les fonds de commerce, les droits d'auteur, les œuvres d'art, les objets de collection et les tabacs (cf. LEVASSEUR, « Le nouveau régime... », art. cit., §§ 11, 12, 18, 28 et 29). Les prix de ses biens restent donc libres. Il faut signaler que les opérations immobilières sont toutefois soumises au contrôle administratif instauré par la loi du 16 nov. 1940 *relative aux opérations immobilières* (JO 12 déc., p. 6078, rectific., JO 18 déc., p. 6158).

<sup>467</sup> En pratique, le montant des rémunérations acquises par les professions libérales reste libre. Sur ce point, la loi du 21 oct. 1940 est interprétée à la lumière du décret-loi du 9 sept. 1939 *portant réglementation des prix en temps de guerre* (JO 16 sept., p. 11486, rectific., JO 17 sept., p. 11536) qu'elle codifie et qui ne vise que les « tarifs appliqués dans les entreprises artisanales, industrielles et commerciales ». Il faut dire en effet que le blocage des honoraires des professions libérales pose des difficultés importantes en pratique dans la mesure où ils sont davantage déterminés par « la compétence, l'expérience, le talent » du professionnel plutôt que par « la catégorie de l'acte accompli » (PEYTEL, « La limitation... », art. cit., p. 73).

<sup>468</sup> L'art. 1<sup>er</sup> de la loi du 21 oct. 1940 ne parle que de « produits » mais la législation englobe en réalité « tout ce qui est fabriqué, construit, établi par les industriels ou les artisans et tout ce qui est fourni à titre onéreux par des commerçants en gros, demi-gros ou en détail », c'est-à-dire « toutes les matières, tous les objets, les machines qui peuvent faire l'objet de vente ou d'offre de vente » (PEYTEL, « La limitation... », art. cit., p. 73), « toute chose matérielle corporelle, résultat de l'activité humaine qui l'a créée ou transformée » (LEVASSEUR, « Le nouveau régime répressif... », art. cit., § 6), y compris donc les matières premières. Au sens de la législation sur les prix, le terme « produits » doit par conséquent être pris dans son sens le plus large, celui qui le considère comme un synonyme du terme « marchandises » dans l'acception que nous lui donnons (voir *infra*, pp. 96-97, note 523). Par souci de clarté, nous utiliserons donc le terme « marchandises » en lieu et place du mot « produits » lorsque ce dernier est utilisé dans son sens large par la Charte des prix.

avaient atteint au 1<sup>er</sup> septembre 1939 » ou « au niveau qui résulte des décisions [de fixation] régulièrement prises depuis cette date »<sup>469</sup>. La référence n'est pas choisie au hasard : elle est celle du décret-loi du 9 septembre 1939 précité qui bloque les prix pour empêcher les tendances inflationnistes accompagnant tout conflit<sup>470</sup>. Par exception, le blocage ne s'applique pas aux prix des produits agricoles ; ceux-ci sont soumis à la taxation<sup>471</sup> avec fixation d'un « prix légal »<sup>472</sup>, ce qui permet aux autorités de s'adapter aux particularités propres à la marchandise avec la possibilité d'ajuster périodiquement son prix en fonction de l'évolution du marché. Les prix des produits agricoles sont donc libres jusqu'à ce qu'interviennent les décisions de taxation propres à chacun d'eux<sup>473</sup>.

Le principe du blocage implique l'interdiction de toute modification des prix bloqués ou fixés, qu'il s'agisse d'une minoration<sup>474</sup> ou d'une majoration directe<sup>475</sup>, indirecte<sup>476</sup> ou regardée comme telle par la loi<sup>477</sup>, même si de nouveaux intermédiaires interviennent dans la chaîne de distribution<sup>478</sup>. Pour atténuer la rigueur du blocage, la loi prévoit qu'il est possible de déroger à ce principe. Dans le sens de l'augmentation, à la condition que « le prix de revient d'un produit ou d'un service subit une majoration due soit à une hausse des cours des matières premières sur les marchés étrangers, soit à des circonstances exceptionnelles résultant d'un cas particulier de force majeure et que cette majoration dépasse un pourcentage jugé suffisant »<sup>479</sup>. Dans le sens de la minoration, à condition que cela se justifie « par un abaissement du coût des matières premières, un changement des conditions de

---

<sup>469</sup> Art. 15 de la loi du 21 oct. 1940, réécrit par l'art. 11 de la loi du 8 juin 1943.

<sup>470</sup> Cf. AKBAY (M.), *L'Etat et les prix en France en temps de paix et en temps de guerre*, thèse droit, Paris, 1940, Paris, Sirey, 1940.

<sup>471</sup> Art. 18 de la loi du 21 oct. 1940. Dans la pratique, sont aussi soumis à la taxation directe par exception, les produits particulièrement utiles à l'alimentation et à l'entretien de la population tels que le savon et le pétrole alimentant les lampes (voir MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 240-243).

<sup>472</sup> PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 237.

<sup>473</sup> Art. 18 de la loi du 21 oct. 1940. Cf. MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 55.

<sup>474</sup> Art. 23 de la loi du 21 oct. 1940, devenu l'art. 21 de cette même loi conformément à l'art. 11 de la loi du 8 juin 1943.

<sup>475</sup> Art. 36 de la loi du 21 oct. 1940, réécrit par l'art. 15 de la loi du 7 août 1942.

<sup>476</sup> Art. 17 de la loi du 21 oct. 1940, réécrit par l'art. 11 de la loi du 8 juin 1943. Ces majorations résultent d'une modification des conditions de vente.

<sup>477</sup> Art. 37 de la loi du 21 oct. 1940, complété par les dispositions de l'art. 16 de la loi du 7 août 1942, pour finalement être réécrit par l'art. 16 de la loi du 8 juin 1943 ; art. 38 de la loi du 21 oct. 1940, réécrit par l'art. 17 de la loi du 7 août 1942, puis par l'art. 8 de la loi du 31 déc. 1942, modifié par l'art. 17 de la loi du 8 juin 1943 et enfin par l'art. 3 de la loi du 2 nov. 1943. Par exemple est assimilé à une majoration illicite le fait pour le commerçant de subordonner la vente d'un produit à l'achat par le client d'une quantité imposée.

<sup>478</sup> Art. 20 de la loi du 21 oct. 1940, réécrit par l'art. 11 de la loi du 8 juin 1943 qui donne la liste de qui est réputé être un « intermédiaire nouveau ».

<sup>479</sup> Art. 19 de la loi du 21 oct. 1940.

production, de vente ou de qualité du produit »<sup>480</sup>. Ainsi, dans les deux cas, toute modification est « regardée comme exceptionnelle et [est] subordonnée à autorisation préalable, sur justification »<sup>481</sup>.

La fixation des prix obéit aux mêmes principes, qu'il s'agisse de la taxation d'un produit agricole, de la détermination, par dérogation au blocage, du montant, majoré ou minoré, du prix d'un service ou d'une marchandise autre que celui-ci, ou bien encore de l'établissement du prix d'une marchandise ou d'un service nouveau<sup>482</sup>. Il s'agit de fixer des « prix ou prix-limites à la production et à tous les stades de la distribution »<sup>483</sup>, en déterminant éventuellement la marge bénéficiaire des intermédiaires<sup>484</sup>.

Par l'encadrement de la réalisation des opérations économiques, même dans les moindres détails, l'activité de direction ne détruit pas l'initiative de ceux qui les accomplissent puisque la liberté reste la règle à l'intérieur de ses limites. Ce procédé n'oblige pas l'acteur de la vie économique. Celui-ci peut toujours choisir de se livrer ou de ne pas se livrer à l'opération en question. Par l'encadrement, la direction opère donc par autorisations de faire en délivrant des permissions générales, puisqu'elles visent tous les acteurs de la vie économique, mais implicites car elles se déduisent de l'ensemble des conditions fixées pour encadrer l'opération concernée, sans être formulées expressément. En commandant l'accomplissement dans un sens déterminé de certaines de ces mêmes opérations économiques, l'activité de direction va beaucoup plus loin.

---

<sup>480</sup> Art. 23 de la loi du 21 oct. 1940. L'art. 11 de la loi du 8 juin 1943 réécrit cette disposition en la remodifiant à l'art. 21 de la loi du 21 oct. 1940. Selon les nouveaux termes une minoration peut être autorisée par les autorités compétentes si elle est justifiée par « un abaissement du coût des éléments du prix de revient ou un changement des conditions de production ou de vente ».

<sup>481</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 502.

<sup>482</sup> Art. 25 et 26 de la loi du 21 oct. 1940, devenus art. 22 à 26 de cette même loi conformément à l'art. 11 de la loi du 8 juin 1943 qui en réécrit le contenu.

<sup>483</sup> Art. 2 de la loi du 21 oct. 1940. Une instruction du 28 nov. 1940 (citée par MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 32) précise qu'en principe le prix doit être considéré comme un « prix-limite », c'est-à-dire maximum. Il est donc interdit de l'élever au-dessus de la limite indiquée. En posant l'alternative « prix ou prix-limites », la loi permet la mise en place de prix « assurés » (PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, p. 237), c'est-à-dire inchangeables (l'adoption d'un prix inférieur ou supérieur au niveau fixé est prohibée). Sont ainsi fixés selon cette méthode les tarifs du blé, du seigle, de l'avoine, de l'orge, du sarrasin, de la betterave, du sucre, des produits résineux et des bois de chauffage (*cf.* MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 33-34). Il faut noter que, dans quelques cas exceptionnels (par exemple pour le lait écrémé pasteurisé), le prix fixé est un prix minimum, c'est-à-dire qu'il ne peut être abaissé en-dessous du montant établi (*cf. ibid.*, pp. 34-35). Le choix du procédé dépend de l'objectif qu'il s'agit d'atteindre. La fixation d'un plafond évite la hausse des prix alors que l'établissement d'un plancher en soutient le niveau pour en prévenir la baisse. Le prix fixé est donc maximum en cas de pénurie du bien alors qu'il est minimum en cas de surproduction, situation rare sous Vichy, et qu'il est inchangeable lorsque, dans l'un ou l'autre des cas, il s'agit de protéger le vendeur plutôt que l'acheteur en lui assurant un prix fixe. Dans chaque hypothèse, la difficulté réside dans la détermination du juste prix pour l'économie mais aussi pour la société (sur ce point : CHAIGNEAU (V. L.), *Le problème moral des prix*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias et LGDJ, 1943 ; GIDE (C.), *Le juste prix*, Paris, PUF, 1943 ; ROUGHOL-VALDEYRON (D.), *A la recherche du juste prix*, Bordeaux, Pechade, 1942).

<sup>484</sup> Art. 2 de la loi du 21 oct. 1940, modifié par l'art. 2 de la loi du 27 juin 1941, tel qu'il résulte de la modification apportée par la loi du 7 août 1942. Sur le calcul des marges bénéficiaires : PEYTEL (A.), « La limitation des prix et l'appréciation des marges bénéficiaires. La circulaire du 3 janv. 1941 », *Gaz. Pal.* 1941 I (doct.) p. 63 ; X., « La réglementation des prix et les taux de marques », *JCP* 1942 I n°296.

## **§ 2/ Le commandement, dans un sens déterminé, de certaines opérations économiques**

Pour commander les opérations économiques, l'activité de direction impose aux acteurs de l'économie des obligations de conduite en formulant à titre principal des ordres de faire ou de s'abstenir. Ces commandements ne se confondent pas avec les règles d'encadrement : ils ne posent pas des limites à l'exercice des opérations, ils réglementent le fait même de les accomplir en empêchant les acteurs économiques de choisir librement de les exécuter. En procédant de la sorte, l'activité de direction déroge aux autorisations générales de faire, en les rendant inopérantes par des interdictions de réaliser les opérations économiques (A) ou en les doublant d'un impératif d'action qui oblige les acteurs à les exécuter (B).

### **A/ Des interdictions d'exercice**

Par les interdictions d'exercice, l'activité de direction prohibe les opérations qui sont jugées économiquement néfastes. Elle défend donc aux acteurs de l'économie de les accomplir en leur imposant des obligations d'abstention. Certaines sont absolues : en toutes circonstances il n'est pas possible d'y déroger. D'autres ne sont que relatives puisque l'exercice de l'opération est soumis à un régime d'autorisation préalable. Dès lors, l'interdiction ne s'impose qu'à celui qui n'a pas obtenu la permission de l'exercer, soit parce qu'il a omis de la demander, soit parce qu'elle lui a été refusée. La règle de conduite qu'exprime la délivrance de l'autorisation déroge à la prohibition générale : elle permet à celui qui l'obtient d'agir, dans les limites des mesures qui encadrent l'exercice de chacune des opérations économiques. C'est par cette technique de l'interdiction relative que l'activité de direction prohibe l'achat ou la vente de certains biens (2) et c'est aussi par le procédé de l'interdiction absolue qu'elle prohibe la production et la distribution de certains autres (1).

#### ***1/ Des interdictions de production ou de distribution***

De telles interdictions s'imposent à ceux qui n'obtiennent pas l'autorisation d'accomplir l'activité professionnelle. Pour exercer certaines professions libérales<sup>485</sup>, l'intéressé doit ainsi obtenir son inscription sur un tableau<sup>486</sup>. Celle-ci est subordonnée à des exigences de qualification et de moralité.

---

<sup>485</sup> Pour les officiers ministériels que sont les commissaires-priseurs, les huissiers et les notaires, les règles de l'accès à la profession se confondent avec celles qui encadrent la possibilité d'être titulaire d'un office. Sur ce point, voir GUILLEMIN, « Officiers ministériels », in *Répertoire du droit administratif*, Paris, Paul Dupont, 1904, tome 21, pp. 161-254.

<sup>486</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 7 oct. 1940 instituant l'Ordre des médecins et art. 36 (al. 3) et 54 de la loi du 12 sept. 1942 relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire (exercice de la médecine ou de la profession dentaire) ; art. 14 (al. 2) de la loi du 31 déc. 1940 instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la

La première de ces conditions suppose, entre autres formalités spécifiques à certaines professions, de détenir certains diplômes et d'être de nationalité française<sup>487</sup>, la seconde, de faire preuve dans son comportement personnel, voire professionnel dans le cas d'une réinscription, d'une attitude qui n'est pas incompatible avec l'exercice de la profession<sup>488</sup>. Lorsque les conditions ne sont pas remplies, l'exercice de la profession est interdit au candidat puisqu'il n'est pas jugé apte. L'interdiction reste donc le principe ; une dérogation est nécessaire pour en avoir le droit. Cette logique se retrouve dans le cadre de certaines professions qui ne sont pas libérales. Pour avoir le droit d'accomplir son activité, l'intéressé doit obtenir un agrément qui se matérialise par la délivrance d'une carte professionnelle<sup>489</sup>.

---

*profession d'architecte ; art. 6 de la loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau ; art 2 (c) de la loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie ; art. 8 et 9 de loi du 17 nov. 1941 organisant l'exercice de la profession dentaire, JO 6 déc., p. 5270 ; art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 8 déc. 1941 portant statut des agréés près les tribunaux de commerce ; art. 8 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 18 févr. 1942 relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires ; art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) et 9 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 3 avr. 1942 instituant l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé ; art. 3 de la loi du 15 janv. 1943 relative à l'exercice de la profession de masseur médical, JO 11 févr., p. 394 ; art. 7 (al. 2) et 8 de la loi du 15 juill. 1943 relative à la formation des infirmières ou infirmiers hospitaliers, à l'organisation et à l'exercice de leur profession, JO 28 août, p. 2261 ; art. 14 et 22 de la loi du 14 sept. 1943 relative à l'organisation de la profession de sage-femme, JO 22 sept., p. 2490 ; art. 4 (al. 5) de la loi du 14 oct. 1943 relative à la constitution d'un Comité professionnel de l'art musical et de l'enseignement libre de la musique ; art. 15 de la loi du 20 mars 1944 instituant un certificat d'aptitude à la profession de pédicure et définissant l'exercice illégal de cette profession, JO 29 mars, p. 930 ; art. 8 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 16 juin 1944 instituant l'Ordre corporatif des géomètres experts.*

<sup>487</sup> Loi du 16 août 1940 concernant l'exercice de la médecine, JO 19 août, p. 4735, complétée par une loi du 22 nov. 1941 (JO 29 nov., p. 5142, rectific., JO 5 déc., p. 5252) ; loi du 12 nov. 1940 concernant l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux, JO 17 nov., p. 5702, remplacée par une loi du 31 déc. 1941 (JO 27 janv. 1942, p. 370) ; art. 2 (§ 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>) de la loi du 31 déc. 1940 instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte ; art. 3 de la loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau ; art. 2 (a et b) de la loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie ; art. 2 (1<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup>) de la loi du 8 déc. 1941 portant statut des agréés près les tribunaux de commerce ; art. 8 (al. 2) de la loi du 18 févr. 1942 relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires ; art. 3 (1<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>) et 9 (1<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>) de la loi du 3 avr. 1942 instituant l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé ; art. 1<sup>er</sup> de la loi du 15 janv. 1943 relative à l'exercice de la profession de masseur médical ; art. 2 de la loi du 15 juill. 1943 relative à la formation des infirmières ou infirmiers hospitaliers, à l'organisation et à l'exercice de leur profession ; art. 11 de la loi du 20 mars 1944 instituant un certificat d'aptitude à la profession de pédicure et définissant l'exercice illégal de cette profession ; art. 8 (1<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>) de la loi du 16 juin 1944 instituant l'Ordre corporatif des géomètres experts.

<sup>488</sup> Art. 9 (al. 2) de la loi du 7 oct. 1940 instituant l'Ordre des médecins et art. 37 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 12 sept. 1942 relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire (exercice de la médecine ou de la profession dentaire) ; art. 2 (§ 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>) de la loi du 31 déc. 1940 instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte ; art. 4 (3<sup>o</sup>) de la loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau ; art. 2 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie ; art. 10 (al. 2) de la loi du 17 nov. 1941 organisant l'exercice de la profession dentaire ; art. 2 (8<sup>o</sup>) de la loi du 8 déc. 1941 portant statut des agréés près les tribunaux de commerce ; art. 8 (al. 2) de la loi du 18 févr. 1942 relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires ; art. 3 (6<sup>o</sup>) et 9 (6<sup>o</sup>) de la loi du 3 avr. 1942 instituant l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé ; art. 4 de la loi du 15 janv. 1943 relative à l'exercice de la profession de masseur médical ; art. 15 de la loi du 14 sept. 1943 relative à l'organisation de la profession de sage-femme ; art. 14 de la loi du 20 mars 1944 instituant un certificat d'aptitude à la profession de pédicure et définissant l'exercice illégal de cette profession ; art. 8 (5<sup>o</sup>) de la loi du 16 juin 1944 instituant l'Ordre corporatif des géomètres experts.

<sup>489</sup> Voir ainsi : art. 3 de la loi du 27 juill. 1940 sur l'organisation de la production laitière ; art. 3 de la loi du 13 août 1940 relative à l'organisation de la production forestière ; art. 4 de la loi du 31 déc. 1940 créant un groupement interprofessionnel de l'olive ; art. 3 de la loi du 14 janv. 1941 relative à l'organisation des productions piscicoles ; art. 9 (al. 3) de la loi du 13 mars 1941 relative à l'organisation corporative des pêches maritimes ; art. 8 (7<sup>o</sup>) de la loi du 12 avr. 1941 portant création d'un Comité interprofessionnel du vin de Champagne ; art. 4 de la loi du 12 avr. 1941 relative à la production, au commerce, à l'utilisation des chevaux et mulets ; art. 6 de la loi du 25 avr. 1941 relative à la production et à l'utilisation des matières oléagineuses végétales d'origine métropolitaine ; art. 10 de la loi du 13 juin 1941 relative

Celle-ci ne lui est accordée que dans la mesure où son accès à la profession n'est pas néfaste pour l'économie.

De telles interdictions s'imposent aussi aux entreprises fondées ou agrandies sans autorisation. En effet, conformément à un décret-loi du 9 septembre 1939<sup>490</sup>, toute création d'entreprise nouvelle et toute extension d'établissement existant, dans le domaine commercial, industriel et artisanal, est interdite<sup>491</sup>. Toutefois il est possible de déroger à cette règle en obtenant préalablement une autorisation individuelle de création ou d'extension d'entreprise. Pour éviter que l'interdiction de l'agrandissement des établissements soit contournée par l'embauche de personnel supplémentaire, une loi du 4 septembre 1942 subordonne tout recrutement à une autorisation préalable<sup>492</sup>.

Les entreprises légalement créées ou agrandies peuvent également se voir interdire la réalisation de certaines opérations économiques. Chaque entreprise doit en effet respecter les programmes

---

à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire ; art. 5 de la loi du 24 juin 1941 portant organisation de l'industrie des pâtes alimentaires ; art. 4 (1<sup>o</sup>) de la loi du 12 juill. 1941 portant création d'un Comité national interprofessionnel des viandes ; art. 4 (8<sup>o</sup>) de la loi du 16 juill. 1941 portant création d'un Groupement interprofessionnel des fleurs et plantes à parfums ; art. 3 (9<sup>o</sup>) de la loi du 17 juill. 1941 portant création d'un Groupement interprofessionnel du tartre et des produits tartreux ; art. 8 (2<sup>o</sup>) de la loi du 22 juill. 1941 relative à la création d'un Groupement national interprofessionnel linier ; art. 14 de la loi du 14 févr. 1942 tendant à l'organisation et au fonctionnement des bourses de valeurs ; art. 14 de la loi du 27 mars 1942 portant organisation préliminaire de la Corporation de la marine de commerce ; art. 2 (§ 2) de la loi du 14 avr. 1942 portant organisation de la Corporation de la navigation intérieure ; art. 4 (7<sup>o</sup>) du décret du 17 déc. 1942 portant création du Comité interprofessionnel des vins de Bourgogne ; art. 8 (5<sup>o</sup>) de la loi du 2 avr. 1943 portant création d'un Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées. D'une manière générale, pour l'exercice du commerce des produits alimentaires : art. 2 (g) de la loi du 27 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires ; art. 5 (al. 3) de la loi du 23 oct. 1941 sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental, JO du 22 nov., p. 5012, rectific., JO du 28 nov., p. 515.

<sup>490</sup> Décret-loi concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux ou artisanaux. Sur ce texte et son application, voir : BENA, *Les limitations...*, op. cit., pp. 27-47 ; CHAUVEAU (P.), « Création ou extension d'établissements commerciaux, industriels ou artisanaux (décret-loi du 9 sept. 1939), JCP 1942 I n°256 ; ESMEIN (P.), « Les notions de création et d'extension d'établissements industriels et commerciaux pour l'application du décret-loi du 9 sept. 1939 », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 91-93 ; PEYTEL (A.), « La création et l'extension de commerce et d'industrie (jurisprudence judiciaire et administrative) », Gaz. Pal. 1943 II (doct.) pp. 68-79 ; TAILLEFER (J.), *Création et extension de fonds commerciaux et artisanaux*, thèse droit, Toulouse, 1943, Toulouse, Imprimerie toulousaine, 1943 ; TOUJAS (G.), « Création et extension des établissements commerciaux et artisanaux », JCP 1940 I n°172 ; VILLEMÉR (R.), « La création, l'extension et le transfert des établissements commerciaux, industriels et artisanaux », DS 1941 pp. 121-131 ; VILLEMÉR (R.), « Création, extension et transfert des établissements commerciaux, industriels et artisanaux », DS 1943 pp. 161-172.

<sup>491</sup> Un décret-loi du 20 mai 1940 relatif à la création ou à l'extension de cabinets médicaux ou dentaires (JO 6 juin, p. 4295) et une loi du 31 déc. 1940 sur la création et l'extension des cabinets ou clientèles vétérinaires (JO 23 janv. 1941, p. 341) reprennent les dispositions du décret-loi du 9 sept. 1939 pour l'installation ou l'agrandissement de tels établissements même si une loi du 2 avr. 1941 (JO 18 avr., p. 1662) abroge les dispositions du décret-loi du 20 mai 1940 en ce qui concerne les cabinets médicaux. Dans la même logique, l'art. 21 de la loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie subordonne à autorisation l'ouverture ou le transfert des officines de pharmacie.

<sup>492</sup> Art. 5 (al. 2) de la loi relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre.

de production et de distribution élaborés dans sa branche d'activité<sup>493</sup> conformément aux plans généraux d'aménagement de la production et des activités commerciales arrêtés au niveau national<sup>494</sup>. L'objectif est de répartir rationnellement les activités entre les différentes entreprises d'un même secteur. Il est donc interdit à certaines d'entre elles d'exercer tout ou partie de leur activité, pendant un temps déterminé. Cela se traduit par leur fermeture totale ou partielle que peut compenser une allocation financée par des taxes perçues sur les entreprises maintenues en pleine activité<sup>495</sup>. Ces mesures visent spécialement les établissements industriels pour « donner la préférence aux usines les plus aptes par leur technique ou leur outillage à apporter à l'économie nationale le maximum de production avec le minimum de matières premières »<sup>496</sup>. Il s'agit donc d'une véritable politique de concentration industrielle, certes provisoire, mais destinée à préparer l'« assainissement » souhaité pour l'avenir par les modernistes, qui ont pour objectif, « une fois la paix revenue (...) [de] se débarrasser » définitivement des moyens de production indésirables pour l'économie<sup>497</sup>.

Chaque entreprise doit enfin se soumettre aux interdictions de production et de distribution qui s'imposent à elle pour des produits particuliers. La fabrication de certains produits est interdite de manière relative ; pour les fabriquer, il faut donc en obtenir l'autorisation<sup>498</sup>. Pour d'autres marchandises, l'interdiction est absolue<sup>499</sup>. Dans ce cas, la production est abandonnée au titre du rationnement afin de concentrer les efforts sur la fabrication des produits dont il est jugé qu'il n'est pas possible de se passer. Cette interdiction prohibe corrélativement « l'offre, la mise en vente, l'achat et

<sup>493</sup> Art. 2 (2°) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>494</sup> Loi du 15 déc. 1941 *relative à la fermeture de certains établissements industriels durant la période du 21 déc. 1941 au 4 janv. 1942 inclus*, JO 16 déc., p. 5401 ; loi du 17 déc. 1941 *relative à l'établissement d'un plan d'aménagement de la production*, JO 23 déc., p. 5500, cf. TEITGEN (H.), « Le plan d'aménagement de la production et les arrêts d'usines (loi du 17 déc. 1941) », DS 1942 pp. 92-96 ; PIROU, *Economie...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 223-224 ; X., « Le plan d'aménagement de la production et les fermetures d'usines », JCP 1942 I n°248 ; loi du 4 mai 1943 *relative à l'établissement des plans d'aménagement des activités commerciales*, JO 5 mai, p. 1245.

<sup>495</sup> Art. 2 de la loi du 17 déc. 1941 *relative à l'établissement d'un plan d'aménagement de la production*.

<sup>496</sup> Une circulaire du 18 nov. 1941 du ministre de la Production industrielle citée par MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 584. Il faut noter que les entreprises industrielles visées conservent leur capacité commerciale. Concrètement, si elles ne peuvent plus fabriquer, elles peuvent encore vendre. Le plan peut ainsi prévoir que les usines ouvertes travaillent pour le compte de l'ensemble des entreprises de la branche d'activité qui ont été fermées (art. 1<sup>er</sup> § 2 de la loi du 17 déc. 1941 *relative à l'établissement d'un plan d'aménagement de la production*).

<sup>497</sup> Cf. MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 584-585. Les mots cités sont ceux de Jean Bichelonne, ministre de la Production industrielle.

<sup>498</sup> Loi du 30 nov. 1940 *interdisant la fabrication de certaines catégories de conserves*, JO 6 déc., p. 5987.

<sup>499</sup> C'est le cas de certains biscuits, confiseries, glaces et sorbets (loi du 30 juill. 1940 *réglementant la fabrication et la vente de la pâtisserie, de la confiserie et de la biscuiterie*), des croissants, des brioches, des petits pains et du pain de fantaisie (loi du 28 juill. 1940 *relative à la fabrication et à la vente du pain*), des farines blanches et du pain blanc (loi du 12 déc. 1942 *portant interdiction de fabriquer, de détenir et de commercialiser des farines blanches et du pain blanc*, JO 16 déc., p. 4106, modifiée par une loi du 22 févr. 1943, JO 24 févr., p. 531). Si la situation l'exige, la loi du 19 juin 1944 *relative à l'exercice de certains commerces pendant le temps de guerre* (JO 22 juin, p. 1587) permet d'interdire, à titre temporaire, la fabrication de certains produits alimentaires.

la consommation »<sup>500</sup> de la marchandise. Il n'est pas possible d'y déroger, contrairement aux interdictions d'achat ou de vente.

## *2/ Des interdictions d'achat ou de vente*

Sur le marché national, certaines ventes sont prohibées de manière relative. Il en est ainsi des produits soumis à des mesures de rationnement : ceux-ci sont frappés d'indisponibilité dans les exploitations et les établissements qui en assurent normalement la production, l'importation, la fabrication, la transformation et le stockage, et ils ne peuvent être livrés à la vente que sur autorisation<sup>501</sup>. Il en est ainsi également pour ceux des produits qui doivent faire l'objet d'une homologation et qui ne l'ont pas reçue, sauf s'ils bénéficient d'une dérogation<sup>502</sup>. Certaines acquisitions sont également interdites. Certains produits sont en effet frappés d'une interdiction générale d'achat. Le producteur conserve le droit de fabriquer la marchandise et le commerçant de la vendre, mais le consommateur ne peut l'acheter que dans des cas exceptionnels résultant de circonstances particulières qu'il peut faire valoir pour obtenir une dérogation nominative « lui permettant de faire les acquisitions jugées indispensables »<sup>503</sup>. Des mécanismes similaires réglementent les échanges avec l'étranger.

Pour « réserver au marché national la totalité de ses ressources »<sup>504</sup>, la sortie de presque tous les produits est interdite et les exportations autorisées ne le sont que par la délivrance d'une licence individuelle dérogeant au principe de la prohibition. Dans la même logique, les achats de marchandises étrangères sont interdits et des dérogations peuvent être accordées<sup>505</sup>. Ce système permet de maîtriser les entrées sur le territoire national et de « donner aux importations la direction la plus propre à (...) assurer les approvisionnements de toutes les catégories nécessaires »<sup>506</sup> de produits en désignant les lieux de livraison pour que les quantités soient réparties de manière rationnelle.

---

<sup>500</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 19 juin 1944 *relative à l'exercice de certains commerces pendant le temps de guerre*.

<sup>501</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 17 sept. 1940 *relative à la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement*, JO 19 sept., p. 5068, rectific., JO 26 sept., p. 5162.

<sup>502</sup> Loi du 16 oct. 1941 *relative au contrôle des produits alimentaires*, JO 21 oct., p. 4547, rectific., JO 23 oct., p. 4594 ; loi du 2 nov. 1943 *relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires*.

<sup>503</sup> VERGAND (F.), « L'organisation de la production textile », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, p. 39. Ce régime et celui des chaussures (loi du 3 janv. 1941 *relative au ravitaillement de la population en chaussures*, JO 5 janv., p. 74) et des produits textiles (loi du 11 févr. 1941 *portant réglementation provisoire de la vente des vêtements et articles textiles*, JO 13 févr., p. 714) même si la plupart d'entre eux ont été, à partir de juillet 1942, soumis au rationnement par contingentement (loi du 27 juin 1942 *fixant le régime de la vente des articles textiles à usage vestimentaire et domestique*, JO 11 juill., p. 2393, modifiée par une loi du 28 avr. 1943, JO 30 avr., p. 1193).

<sup>504</sup> MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 336.

<sup>505</sup> Décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *relatif aux importations des marchandises de toutes origines et de toutes provenances*, JO 2 sept., p. 10988. Cf. ALGOUD (A.), « Les échanges commerciaux de la France depuis l'armistice », *in Nouvel...*, *op. cit.*, pp. 101-117.

<sup>506</sup> MARTIN (G.), « L'organisation juridique et économique des groupements pour le commerce extérieur », REC févr. 1944 p. 1.

Ces interdictions d'exercice, absolues ou relatives, obligent leur destinataire à renoncer à l'accomplissement des opérations économiques concernées. Au contraire, les obligations d'exercice leur commandent de les réaliser.

## **B/ Des obligations d'exercice**

Par les obligations d'exercice, l'activité de direction a pour objet de déclencher les opérations économiques qu'elle vise. Elle force ainsi les acteurs de l'économie à agir dans un sens positif et dans des conditions déterminées, en les contraignant à produire (1) ou à distribuer (2) des marchandises.

### ***1/ Des ordres de production***

En recevant des ordres de production, les entreprises sont contraintes de produire une quantité déterminée d'une marchandise désignée. Ces ordres sont répartis entre les entreprises industrielles ou entre les exploitants agricoles, en fonction des besoins à satisfaire et de la capacité des établissements à les combler, conformément à des plans nationaux de production<sup>507</sup> qui se déclinent en programmes de fabrication par branche d'activités industrielles<sup>508</sup>, ou, dans le domaine agricole, en plans régionaux, départementaux et municipaux<sup>509</sup>.

---

<sup>507</sup> Un plan national s'attache à déterminer les quantités de récolte que les agriculteurs doivent fournir par régions ainsi que les contingents à prélever dans les régions excédentaires pour approvisionner celles qui sont déficitaires (art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 21 déc. 1941 *portant création d'un Commissariat général aux ressources agricoles*, JO du 9 janv. 1942, p. 142 ; art. 2 à 4 de la loi du 20 févr. 1942 *relative à la commercialisation de certaines denrées agricoles nécessaires au ravitaillement du pays*, JO 22 févr., p. 763, rectific., JO 3 mars, p. 884). Pour les régimes dérogatoires en matière de production agricole : art. 3 (al. 1 et 2) de la loi du 5 juill. 1941 *sur l'organisation du marché des céréales secondaires et produits dérivés*, JO 12 juill., p. 2910, modifiée par une loi du 12 sept. 1941 (JO 18 sept., p. 3991) ; art. 1<sup>er</sup> (al. 2 et 3) de la loi du 13 sept. 1941 *tendant à mettre à la disposition du ravitaillement général un contingent national de pommes de terre et de légumes secs*, JO 16 sept., p. 3958, rectific., JO 23 sept., p. 4066 ; loi du 8 févr. 1943 *relative aux obligations de culture betteravière*, JO 9 févr., p. 378. A partir de 1942, le plan général de production industrielle doit s'adapter au plan d'équipement national, destiné à moderniser les infrastructures du pays, dont l'élaboration est prévue par la loi du 6 avr. 1941 *relative à l'équipement national* (JO 4 mai 1941, p. 1893, rectific., JO 16 mai, p. 2066). Sur ce plan qui ne reçut que quelques commencements d'exécution sous le régime de Vichy mais qui inspira le système de planification du gouvernement de la Libération : GORGUES, *Les grandes...*, op. cit., tome 2, pp. 155-158.

<sup>508</sup> Art. 2 (2<sup>o</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* pour le régime de droit commun. Pour les régimes dérogatoires, voir *supra* (pp. 74-76).

<sup>509</sup> Art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 21 déc. 1941 *portant création d'un Commissariat général aux ressources agricoles* ; art. 4 et 5 (al. 1<sup>er</sup>) la loi du 20 févr. 1942 *relative à la commercialisation de certaines denrées agricoles nécessaires au ravitaillement du pays*. Parfois le plan national ne se décline pas au niveau local, il contient directement les ordres de production : loi du 23 nov. 1940 *relative au taux d'extraction des farines panifiables*, JO 25 nov., p. 5917, rectific., JO 27 nov., p. 5846, complétée par une loi du 9 mars 1941 (JO 11 mars, p. 1100) ; loi du 25 oct. 1941 *concernant les ensemencements en blé pendant la campagne 1941-1942*, JO 1<sup>er</sup> nov., p. 4734 ; loi du 16 nov. 1942 *concernant les ensemencements en blé pendant la campagne 1942-1943*, JO 19 nov., p. 3834. Parfois le plan national se décline seulement en plans départementaux et municipaux : art. 3 (al. 7 et 8) de la loi du 5 juill. 1941 *sur l'organisation du marché des céréales secondaires et produits dérivés* ; art. 1<sup>er</sup> (al. 3) de la loi du 13 sept. 1941 *tendant à mettre à la disposition du ravitaillement général un contingent national de pommes de terre et de légumes secs*.

En matière agricole, chaque ordre de production s'accompagne nécessairement d'une obligation d'exploiter la terre dont les produits sont issus<sup>510</sup>. Cette obligation peut même porter sur les parcelles abandonnées, incultes ou insuffisamment cultivées puisque des mesures sont prises pour les mettre en valeur. Ainsi, si les propriétaires de ces terres ne les remettent pas eux-mêmes en culture, celles-ci peuvent être concédées aux exploitants qui en font la demande, même sans l'accord des propriétaires<sup>511</sup>. Mais les obligations d'exploiter les terres ne s'accompagnent pas nécessairement d'ordres de production. Ainsi, l'usage des terrains inutilisés peut être requis, à défaut de location amiable, pour être réparti entre les personnes qui en font la demande, habitants la commune où se trouvent ces terres ou une agglomération voisine, afin qu'ils les exploitent pour leur propre ravitaillement, en n'étant soumis ni au rationnement ni aux ordres de production<sup>512</sup>.

Des obligations de travailler renforcent les ordres de production. Elles s'imposent à tous ceux qui sont déclarés aptes au travail conformément à la loi du 4 septembre 1942 *relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre*. Les personnes présentant cette aptitude peuvent ainsi être « assujetties à effectuer tous les travaux (...) utiles à l'intérêt supérieur de la nation »<sup>513</sup>. En outre, ceux qui ne justifient pas d'un emploi utile aux besoins du pays peuvent être contraints d'accepter un autre travail<sup>514</sup>. Et si la main-d'œuvre vient à manquer, des chômeurs peuvent être embauchés de force puisque selon les règles du placement obligatoire organisé par une loi du 11 octobre 1940<sup>515</sup>, ils doivent accepter le travail qui leur est proposé en fonction des besoins de l'économie « quels que soient la nature professionnelle de cet emploi et le lieu où il doit être rempli »<sup>516</sup>. Les chefs d'entreprise sont

---

<sup>510</sup> Il arrive même que ce soit cette obligation qui soit formulée. Voir la loi du 6 août 1940 *fixant la possibilité à exploiter chaque année par tous les propriétaires forestiers* (JO 8 août 1940, p. 4656) qui les oblige à exploiter ou à faire exploiter une quantité de bois excédant de 50 p. 100 celle qui est normalement exploitée chaque année ou périodiquement sur leurs fonds.

<sup>511</sup> Loi du 27 août 1940 *relative à l'inventaire et à la mise en culture des terres et des exploitations abandonnées*, JO 30 août, p. 4841, abrogée et remplacée par la loi du 19 févr. 1942 *relative à l'inventaire et à la mise en valeur des terres incultes* (JO 20 févr., p. 735), modifiée par une loi du 23 mai 1943 (JO 28 mai, p. 1450) et par une loi du 22 mai 1944 (JO 28 mai, p. 1389). Sur ces textes, voir BECQUE (E.), « L'exploitation des terres abandonnées, incultes ou insuffisamment cultivées (com. de la loi du 23 mai 1943) », JCP 1943 I n°345 ; CEPDE, *Agriculture...*, *op. cit.*, pp. 174-176 ; D. (J.), com. de la loi du 19 févr. 1942, D. C. 1942 L. pp. 37-39 ; DOUBLET (J.), com. de la loi du 27 août 1940, D. C. 1941 L. pp. 19-20 ; ESMEIN (P.), « La mise en culture des terres incultes (loi du 19 févr. 1942) », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 71-74.

<sup>512</sup> Loi du 18 août 1940 *relative à la mise en exploitation des terrains urbains inutilisés*, JO 18 sept., p. 5038 ; loi du 31 oct. 1941 *relative aux jardins ouvriers*, JO 11 nov., p. 4862, rectific., JO 18 nov., p. 4943 ; loi du 30 nov. 1941 *portant organisation de la culture maraîchère aux abords des villes*, JO 3 déc., p. 5202, modifiée par une loi du 17 avr. 1942 (JO 23 avr., p. 1550) et par une loi du 27 déc. 1942 (JO 10 janv. 1943, p. 90).

<sup>513</sup> Art. 2 de la loi du 4 sept. 1942 *relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre*.

<sup>514</sup> Art. 8 et 9 de la loi du 4 sept. 1942 *relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre*.

<sup>515</sup> Loi *relative au placement des travailleurs et à l'aide aux travailleurs sans emploi*, JO 27 oct., p. 5445, rectific. JO 28 oct., p. 5453 et 6 nov., p. 5578.

<sup>516</sup> Art. 5 de la loi du 11 oct. 1940 *relative au placement des travailleurs et à l'aide aux travailleurs sans emploi*. Cf. SCELLE, « La nouvelle... », art. cit. Sur le problème de la répartition de la main-d'œuvre sous le régime de Vichy, voir X., « Les politiques de la main d'œuvre en économie dirigée », CDS, XVIII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 6, sept. 1943, pp. 1-17.

tenus de se conformer à ces mesures en embauchant les salariés qu'elles visent<sup>517</sup> et en leur fournissant la formation technique et professionnelle dont ils ont besoin<sup>518</sup>. Ces obligations de travailler s'imposent aussi pour la distribution des biens qui est parfois, elle aussi, dirigée par des impératifs d'action.

## 2/ Des ordres de distribution

Commander la distribution des biens consiste à diriger l'ensemble des opérations à réaliser pour « mener les quantités de marchandises là où il faut »<sup>519</sup> en vue de leur consommation. Il s'agit d'une part de gouverner leur collecte, c'est-à-dire leur réunion à l'issue de leur production, et, d'autre part, de gouverner leur répartition, c'est-à-dire leur partage entre les différents utilisateurs. Pour les produits alimentaires, la collecte et la répartition constituent les opérations nécessaires au ravitaillement de la population<sup>520</sup>. Cette distribution autoritaire des biens s'impose surtout lorsque la consommation des marchandises en cause est restreinte, puisque « le rationnement ne peut pas être efficace si les biens à répartir n'ont pas été suivis depuis la production »<sup>521</sup>. Mais elle concerne aussi celles qui ne sont pas rationnées. Tous les produits alimentaires<sup>522</sup>, toutes les marchandises industrielles<sup>523</sup>

---

<sup>517</sup> Art. 3 de la loi du 4 sept. 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre.

<sup>518</sup> Art. 11 de la loi du 4 sept. 1942 relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre.

<sup>519</sup> DUCASSE-ALLEGRET, *Le ravitaillement...*, op. cit., p. 103.

<sup>520</sup> Sur l'organisation du ravitaillement sous Vichy : BRUNET-MARCEL (M.), *L'économie dirigée en matière de ravitaillement : l'exemple de la France de 1940 à 1943*, thèse droit, Paris, 1943 ; CEPÉDE, *Agriculture...*, op. cit., pp. 129-159 ; CHOUMERT, *L'organisation...*, op. cit. ; ESQUILAT, *Le ravitaillement...*, op. cit. ; DUCASSE-ALLEGRET, *Le ravitaillement...*, op. cit. ; HEILBRONNER, « Le ravitaillement... », art. cit. ; N., « L'évolution de l'organisation professionnelle du ravitaillement », DS 1944 pp. 248-253 et 280-286 ; NORMAND (M.), « Le rôle de l'organisation corporative agricole dans le ravitaillement général du pays », DS 1943 pp. 101-103. Bien que la chasse et la pêche ne soient pas des activités économiques mais des activités sportives, leur encadrement est utile au ravitaillement de la population puisqu'elles permettent de fournir de la nourriture aux familles de chasseurs ou de pêcheurs (en ce sens : PIC (P.), « La liberté d'association et ses limites dans le nouveau droit public français », JCP 1942 I n°259 § 6). C'est pourquoi l'Etat français, par l'intermédiaire de groupements obligatoires, régleme et contrôle l'exercice de telles activités afin d'empêcher le gaspillage, le braconnage et la disparition du poisson d'eau douce et du gibier (loi du 28 juin 1941 relative à l'organisation de la chasse, JO 30 juill., p. 3182, modifiée et complétée par une loi du 27 déc. 1941, JO 7 janv. 1942, p. 111 ; loi du 12 juill. 1941 portant modification de la loi du 15 avril 1829 relative à la pêche fluviale, JO 19 juill., p. 3031).

<sup>521</sup> CHENOT, *Organisation...*, op. cit., p. 497.

<sup>522</sup> Loi du 27 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires abrogée et remplacée par la loi du 23 oct. 1941 sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental (cf. BENA, *Les limitations...*, op. cit., pp. 105-126). Voir aussi, pour la farine : décret-loi du 18 juin 1940 relatif au ravitaillement en farine de la population civile, JO 20 juin, p. 4453, complété par une loi du 4 mars 1944 (JO 11 mars, p. 739) ; loi du 15 mars 1943 relative à l'organisation du marché de la farine, JO 24 mars, p. 843 ; pour les céréales : loi du 5 juill. 1941 sur l'organisation du marché des céréales secondaires et produits dérivés et enfin, pour le vin : loi du 24 mai 1941 relative au ravitaillement de la métropole en vin de consommation courante pour la campagne 1940-1941, JO 27 mai, p. 2204 ; loi du 13 sept. 1941 relative à l'approvisionnement de la métropole en vin pour la campagne 1941-1942, JO 24 sept., p. 4094, modifiée par une loi du 8 janv. 1942 (JO 10 janv., p. 163) ; loi du 13 août 1942 relative au ravitaillement en vin de la métropole, JO 30 août, p. 2970.

<sup>523</sup> Loi du 10 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels, abrogée et remplacée par la loi du 19 janv. 1943 portant réorganisation de la répartition des produits industriels. Voir aussi, pour le bois de chauffage nécessaire à la boulangerie : loi du 24 déc. 1940 relative à l'approvisionnement en bois de chauffage réservé à la consommation des boulangeries, JO 27 déc., p. 6290. La législation emploie l'expression « produits industriels » pour désigner à la fois « les produits provenant d'une industrie (...), les produits destinés à être utilisés ou consommés par une

et tous les produits indispensables à la production agricole<sup>524</sup> sont ainsi susceptibles d'être visés par les ordres de distribution.

Ces ordres réglementent par des impératifs d'action l'acquisition, la circulation, le commerce, le stockage et la vente des marchandises. Ces prescriptions se fondent sur la disponibilité des ressources et sur la hauteur des besoins<sup>525</sup>. C'est pourquoi des mesures peuvent « prescrire toute déclaration concernant les quantités produites ou existantes et, d'une façon générale, la remise de tous renseignements d'ordre économique »<sup>526</sup>.

Les ordres de distribution se traduisent par des mesures obligeant les acheteurs à se tourner vers des vendeurs déterminés ou réciproquement, à tel moment pour telle quantité de telle marchandise, en ordonnant éventuellement la constitution, la circulation ou la mise en vente de stocks<sup>527</sup>. Pour

---

industrie » (RAFFOUX (P.), *L'Office central de répartition des produits industriels*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Imprimerie du Palais, 1942, p. 42 ; voir aussi en ce sens, CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 14 et LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 2) et les ressources énergiques destinées à être utilisées par les entreprises, les services publics ou les particuliers (arrêté du 17 nov. 1940 portant création d'une Section du charbon à l'Office central de répartition des produits industriels, JO 20 nov., p. 5746 ; arrêté du 17 nov. 1940 portant création d'une Section du pétrole à l'Office central de répartition des produits industriels, JO 20 nov., p. 5747 ; loi du 1<sup>er</sup> juill. 1943 relative à la répartition de l'électricité, JO 1<sup>er</sup> sept., p. 2302). Pour éviter la confusion, nous préférons parler de « marchandises industrielles » lorsqu'il s'agit d'évoquer à la fois les matières et les produits industriels. Sur la distribution de ces marchandises : *La répartition des produits industriels*, CDS, XVI, juin 1943 ; ARNAUD (R.), « Le problème de la répartition des matières premières », in *Nouvel...*, *op. cit.*, pp. 29-51 ; BENA, *Les limitations...*, *op. cit.*, pp. 94-105 ; BICHELONNE, « Principes... », art. cit. ; CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.* ; CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 192-195 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., pp. 85-87 ; CULMANN, « L'économie... », art. cit., pp. 22-28 ; ESSIQUE (H.), *Le droit public nouveau. Un exemple : les décisions des répartiteurs de l'Office central de répartition des produits industriels et leurs sanctions*, thèse droit, Paris, 1943, Paris, Sirey, 1944 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 196-201 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit. ; LAROQUE (P.), « Les problèmes posés par la répartition des produits industriels », JCP 1942 I n°267 ; MONESTIER (A.), « La répartition des produits industriels », CDS, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 10-14 ; RAFFOUX, *L'Office...*, *op. cit.* Sur la répartition des produits industriels entre les artisans, voir MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 144-146).

<sup>524</sup> Loi du 18 sept. 1940 sur l'organisation de la distribution des produits indispensables à la production agricole, abrogée et remplacée par la loi du 19 nov. 1943 relative à l'organisation de la répartition et de la distribution des produits indispensables à l'agriculture. Sur la distribution de ces marchandises : CEPÉDE, *Agriculture...*, *op. cit.*, pp. 169-171.

<sup>525</sup> En se limitant aux régimes de droit commun : art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 10 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels ; art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 18 sept. 1940 sur l'organisation de la distribution des produits indispensables à la production agricole ; art. 2 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 27 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires ; art. 4 de l'arrêté du 21 nov. 1941 relatif aux règles générales de composition, de fonctionnement et de contrôle des comités centraux de ravitaillement ; art. 5 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 19 janv. 1943 portant réorganisation de la répartition des produits industriels ; art. 3 (b et c) de la loi du 19 nov. 1943 relative à l'organisation de la répartition et de la distribution des produits indispensables à l'agriculture.

<sup>526</sup> Art. 2 (f) de la loi du 27 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires. Des dispositions spécifiques obligent les détenteurs de marchandises à déclarer leurs stocks : décret-loi du 27 oct. 1939 relatif à la déclaration obligatoire et au stockage des denrées alimentaires et des produits agricoles, JO 1<sup>er</sup> nov., p. 12787 ; décret-loi du 26 juin 1940 relatif aux déclarations des stocks et des récoltes de céréales non panifiables : avoine, maïs, orge et seigle, JO 28 juin, p. 4474 ; loi du 13 sept. 1940 prescrivant la déclaration des stocks de produits azotés minéraux, JO 19 sept., p. 5071 ; loi du 28 nov. 1940 prescrivant la déclaration des stocks de sulfate de cuivre, JO 29 nov., p. 5874, rectific., JO 1<sup>er</sup> déc., p. 5914, modifiée par une loi du 3 janv. 1941 (JO 5 janv., p. 74) ; art. 5 de la loi du 8 févr. 1941 sur la détention de stocks, JO 9 févr., p. 650.

<sup>527</sup> Par exemple, pour les marchandises industrielles : art. 5 (a, c et d) de la loi du 19 janv. 1943 portant réorganisation de la répartition des produits industriels. Cf. ESSIQUE, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 21-119. Sur les différentes modalités

renforcer l'efficacité de chacun des ordres de distribution, des mesures sont prises pour ne laisser échapper aucune quantité de produits ou de matières. La circulation de chaque marchandise est soumise à une autorisation matérialisée par un titre de mouvement<sup>528</sup>. La détention par toute personne, en vue de la vente, d'un stock de marchandises étrangères à l'objet de son industrie, de son commerce ou de son exploitation agricole, est interdite<sup>529</sup>. En outre, la circulation des marchandises peut être réglementée voire interdite sauf dérogation<sup>530</sup> et il peut être établi un régime de priorités pour leurs transports par chemin de fer, par route ou par navigation intérieure<sup>531</sup>.

La collecte des produits et des matières premières, qui est parfois soumise à des règles spécifiques<sup>532</sup>, est organisée selon un plan propre à chaque marchandise. Ce plan répartit les ordres de livraison entre les producteurs<sup>533</sup> ou détenteurs de marchandises. Elle se caractérise souvent par l'octroi, à certains organismes, du monopole du droit de les collecter pour les vendre suivant les ordres de répartition aux différents utilisateurs, la cession directe par les producteurs à ceux-ci étant alors prohibée<sup>534</sup>.

La répartition des produits et des matières premières est organisée, elle aussi, suivant un plan propre à chaque marchandise. Ce plan est parfois unique ; la répartition est alors directe : le contingent

---

d'exécution des ordres de distribution, voir LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 54 ; PRECIGOUT (J. de), « Les procédés d'exécution de la répartition », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 22-27.

<sup>528</sup> Voir spécifiquement : loi du 17 sept. 1940 *relative à la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement* ; art. 2 et 3 de la loi du 17 sept. 1940 *relative aux modalités de circulation et conditions dans lesquelles pourra s'effectuer le commerce des céréales*, JO 19 sept., p. 5069.

<sup>529</sup> Loi du 8 févr. 1941 *sur la détention des stocks*.

<sup>530</sup> Loi du 8 déc. 1940 *sur la circulation des denrées et produits alimentaires*, JO 10 déc., p. 6038, modifiée par des lois du 14 janv. 1941 (JO 19 janv., p. 271) et du 29 avr. 1944 (JO 3 mai, p. 1214) ; loi du 26 janv. 1942 *relative à la circulation ou au transport des matières premières ou produits industriels régis par la loi du 10 sept. 1940*, JO 5 avr., p. 1318.

<sup>531</sup> Loi du 16 oct. 1940 *relative au régime des priorités à établir sur les transports de marchandises*, JO 27 oct., p. 5448.

<sup>532</sup> Pour les céréales : loi du 3 sept. 1940 *sur l'organisation du marché du seigle*, JO 6 sept., p. 4906, modifiée par des lois du 1<sup>er</sup> nov. 1940 (JO 7 nov., p. 5586) et du 15 avr. 1941 (JO 22 avr., p. 1722) ; loi du 7 déc. 1940 *relative aux conditions de livraison, de paiement et de stockage des blés*, JO 12 déc., p. 6079, complétée par des lois du 9 mars 1941 (JO 26 mars, p. 1306) et du 5 mai 1941 (JO 11 mai, p. 1998, rectific., JO 19 mai, p. 2105) ; loi du 18 mars 1941 *relative aux conditions de livraison, de paiement et de stockage des maïs*, JO 13 avr., p. 1586 ; loi du 28 mars 1942 *concernant la livraison des blés et seigles*, JO 29 mars, p. 1223 ; loi du 12 juill. 1943 *relative à l'organisation du marché des céréales pour la campagne 1943-1944*, JO 13 juill., p. 1870, rectific., JO 15 août, p. 2145, modifiée par une loi du 21 mars 1944 (JO 23 mars, p. 874). Pour les autres produits agricoles : loi du 20 février 1942 *relative à la commercialisation de certaines denrées agricoles nécessaires au ravitaillement du pays*. Pour les métaux non ferreux : loi du 26 janv. 1942 *relative à la création d'un Commissariat à la mobilisation des métaux non ferreux*, JO 28 janv., p. 386.

<sup>533</sup> Si le producteur est soumis à des ordres de production, ceux-ci valent ordres de livraison.

<sup>534</sup> Par exemple, pour les céréales secondaires : art. 1<sup>er</sup> de la loi du 17 sept. 1940 *relative aux modalités de circulation et conditions dans lesquelles pourra s'effectuer le commerce des céréales* ; art. 8 de la loi du 17 nov. 1940 *sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales* ; art. 4 à 7 de la loi du 5 juill. 1941 *sur l'organisation du marché des céréales secondaires et produits dérivés*.

qui revient à chaque destinataire (utilisateur ou détaillant) est individuellement fixé au niveau national<sup>535</sup> ou parfois local<sup>536</sup>. Le plus souvent, le plan se subdivise ; la répartition est alors « successive »<sup>537</sup> et « descendante »<sup>538</sup> car elle est le résultat d'au moins deux partages intervenant « à des moments successifs et à des degrés différents »<sup>539</sup>. Le premier partage, appelé « répartition primaire »<sup>540</sup> ou « répartition générale »<sup>541</sup>, est exercé au niveau national, entre des branches d'activité<sup>542</sup> ou des secteurs géographiques en intégrant la question des mouvements de marchandises depuis les excédentaires vers les déficitaires<sup>543</sup> ; le second partage, appelé « répartition individuelle »<sup>544</sup> ou « répartition effective »<sup>545</sup>, est effectué entre les destinataires<sup>546</sup>. Cet ultime partage est souvent précédé

<sup>535</sup> Art. 2 de la loi du 31 déc. 1940 *créant un Groupement interprofessionnel de l'olive* ; art. 2 de la loi du 12 avr. 1941 *relative à la production, au commerce, à l'utilisation des chevaux et mulets* ; art. 8 de la loi du 12 avr. 1941 *portant création d'un Comité interprofessionnel du vin de Champagne* ; art. 3 de la loi du 25 avr. 1941 *relative à la production et à l'utilisation des matières oléagineuses végétales d'origine métropolitaine* ; art. 2 de la loi du 24 juin 1941 *portant organisation de l'industrie des pâtes alimentaires* ; art. 4 de la loi du 12 juill. 1941 *portant création d'un Comité national interprofessionnel des viandes* ; art. 4 de la loi du 16 juill. 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel des fleurs et plantes à parfums* ; art. 3 de la loi du 17 juill. 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel du tartre et des produits tartreux* ; art. 3 de la loi du 22 juill. 1941 *relative à la création d'un Groupement national interprofessionnel linier* ; art. 3 de la loi du 7 août 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel de la production betteravière et des industries de transformation de la betterave* ; art. 2 de la loi du 11 oct. 1941 *sur l'organisation du marché des semences, graines et plants* ; art. 4 de la loi du 20 févr. 1942 *relative à la création d'un Comité général interprofessionnel chanvrier* ; art. 2 de la loi du 12 août 1942 *relative à la création d'un Comité national interprofessionnel de la laine* ; art. 3 de la loi du 28 juill. 1942 *portant création d'un Groupement national interprofessionnel des fruits à cidre et dérivés* ; art. 4 du décret du 17 déc. 1942 *portant création du Comité interprofessionnel des vins de Bourgogne* ; art. 8 de la loi du 2 avr. 1943 *portant création d'un Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées* ; art. 4 de la loi du 31 mai 1943 *relative à l'organisation de la production, de la transformation, du commerce et du marché des plantes médicinales*.

<sup>536</sup> Au niveau des départements : art. 2 du décret-loi du 18 juin 1940 *relatif au ravitaillement en farine de la population civile* (blé pour les moulins et farine pour les boulangeries) ; art. 2 (c et e) de la loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière*. Au niveau des conservations des eaux et forêts : art. 2 (c) de la loi du 13 août 1940 *relative à l'organisation de la production forestière* ; art. 2 (c) de la loi du 14 janv. 1941 *relative à l'organisation des productions piscicoles*.

<sup>537</sup> CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 49 ; MIGNONAC, « L'Office... », art. cit., p. 7.

<sup>538</sup> BICHELONNE, « Principes... », art. cit., p. 4 ; CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>539</sup> CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>540</sup> BICHELONNE, « Principes... », art. cit., p. 2 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 282 ; RAFFOUX, *L'Office...*, *op. cit.*, p. 27.

<sup>541</sup> BICHELONNE, « Principes... », art. cit., p. 2 ; CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>542</sup> Art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 10 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits industriels* et art. 5 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 19 janv. 1943 *portant réorganisation de la répartition des produits industriels* (marchandises industrielles) ; art. 8 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 5 juill. 1941 *sur l'organisation du marché des céréales secondaires*.

<sup>543</sup> Entre les départements (art. 7 (al. 3) de la loi du 24 déc. 1940 *relative à l'approvisionnement en bois de chauffage réservé à la consommation des boulangeries* ; art. 3 (b) de la loi du 19 nov. 1943 *relative à l'organisation de la répartition et de la distribution des produits indispensables à l'agriculture*) ; entre les régions (art. 8 de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*, pour les produits alimentaires de droit commun). Lorsque la répartition est unique et qu'elle s'effectue au niveau local, des mesures sont prises au niveau national pour répartir les marchandises en excédent (art. 5 (2<sup>o</sup>) de la loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière* ; art. 4 (2<sup>o</sup>) de la loi du 13 août 1940 *relative à l'organisation de la production forestière* ; art. 4 (2<sup>o</sup>) de la loi du 14 janv. 1941 *relative à l'organisation des productions piscicoles*).

<sup>544</sup> LAROQUE, « La répartition... », art. cit., §§ 41-55.

<sup>545</sup> CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>546</sup> Art. 2 (3<sup>o</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* (pour les matières industrielles ; par analogie, cette disposition s'applique à la répartition de ces matières entre les entreprises appartenant aux branches d'activités, même non industrielles, qui sont organisées selon les régimes dérogatoires au droit commun mentionnés *supra*) ; art. 7 (al. 3) de la loi du 24 déc. 1940 *relative à l'approvisionnement en bois de chauffage réservé à la consommation des boulangeries* ; art. 8 (al. 2) de la loi du 5 juill. 1941 *sur l'organisation du marché des*

d'une « répartition secondaire »<sup>547</sup>, appelée aussi « sous-répartition »<sup>548</sup>, réalisée entre des sous-ensembles territoriaux<sup>549</sup>.

La vente des produits rationnés dans les magasins de détail est spécifiquement réglementée par une loi du 8 octobre 1940<sup>550</sup>. Il est interdit aux commerçants de refuser de délivrer aux consommateurs la ration à laquelle ils ont droit, dans la mesure où les clients en paient le prix et qu'ils justifient de leur droit<sup>551</sup>. Pour faciliter la distribution des produits d'alimentation et de première nécessité, le texte prévoit la possibilité d'obliger les commerces à étendre leurs horaires d'ouverture, de permettre aux consommateurs de s'inscrire auprès d'un détaillant particulier pour s'assurer d'être approvisionnés, ou de leur imposer de se rendre dans certains magasins<sup>552</sup>.

L'activité de direction a donc pour objet de diriger la conduite sur le marché des acteurs de la vie économique « avec le maximum d'acuité »<sup>553</sup>, ce qui est loin d'être simple dans la mesure où cette vie se manifeste par des « phénomènes [qui] s'enchevêtrent l'un dans l'autre et [des] cycles [qui] se coupent et se recourent mutuellement »<sup>554</sup>. L'activité de direction est d'autant plus complexe qu'elle a aussi pour objet de faire respecter les règles de conduite qu'elle consiste à élaborer.

### ***Sous-section 2 : Le reste de l'activité : faire respecter les règles de conduite économique***

Parce que le régime de Vichy ne peut se risquer à faire le pari d'une soumission volontaire des acteurs de la vie économique aux règles qui organisent leur conduite, il ne limite pas l'objet de l'activité de direction à des tâches de réglementation. Il organise la recherche et la répression des manquements (§ 1) et prévoit que le dirigisme puisse étendre son action au-delà de la discipline des

---

*céréales secondaires* ; art. 5 (a) de la loi du 19 janv. 1943 *portant réorganisation de la répartition des produits industriels* (produits industriels) ; art. 3 (b) de la loi du 19 nov. 1943 *relative à l'organisation de la répartition et de la distribution des produits indispensables à l'agriculture*.

<sup>547</sup> BICHELONNE, « Principes... », art. cit., p. 2 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 282 ; RAFFOUX, *L'Office...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>548</sup> CATHERINE, *Economie...*, *op. cit.*, pp. 19 et 70-72 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 282.

<sup>549</sup> Entre les cantons (art. 7 (al. 3) de la loi du 24 déc. 1940 *relative à l'approvisionnement en bois de chauffage réservé à la consommation des boulangeries*) ; entre les départements (art. 12 de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*, pour les produits alimentaires de droit commun).

<sup>550</sup> Loi concernant la réglementation des ventes dans les magasins, JO 13 nov., p. 5658.

<sup>551</sup> Art. 3 de la loi du 8 oct. 1940 *concernant la réglementation des ventes dans les magasins*.

<sup>552</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 5 et 6 de la loi du 8 oct. 1940 *concernant la réglementation des ventes dans les magasins*.

<sup>553</sup> BICHELONNE, « Principes... », art. cit., p. 4.

<sup>554</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 3.

comportements pour faire en sorte que les opérations nécessaires à la vie économique soient effectivement réalisées (§ 2).

### **§ 1/ La recherche et la répression des manquements aux règles de conduite**

Les règles de conduite sont assorties de sanctions<sup>555</sup>. Les acteurs de l'économie qui ne les respectent pas commettent une infraction que l'activité de direction recherche<sup>556</sup> puis sanctionne. Comme il s'agit de dissuader le destinataire des règles de les enfreindre, la répression est organisée sévèrement. Dans cette logique, les infractions économiques sont définies d'une manière « large et très souple »<sup>557</sup> (A) et les sanctions applicables sont sévères (B).

#### **A/ Des infractions définies de manière large**

Adopter une définition large des infractions économiques permet de sanctionner l'ensemble des comportements contrevenant aux règles de conduite. Cette technique évite d'enfermer la répression dans un cadre étroit qui n'engloberait que certains de ces agissements, laissant échapper les autres au détriment de l'efficacité de la réglementation de l'économie. Ainsi, alors qu'une définition étroite des infractions économiques ne les aurait caractérisées que positivement et aurait exigé la

---

<sup>555</sup> Sur ce point, voir en particulier : COLLIARD (C.-A.), « La sanction administrative », *Annales de la faculté de droit d'Aix*, 1943, pp. 3-74 ; DOUBLET (J.), « Les sanctions professionnelles en matière agricole », DS 1943 pp. 211-216 ; ESSIQUÉ, *Le droit...*, op. cit., pp. 121-223 ; JUGLART (M. de), « Les sanctions administratives dans la législation récente », JCP 1942 I n°283 ; LEGAL (A.), « Les attributions disciplinaires des Ordres de médecins et d'architectes », JCP 1942 I n°243 ; MAZARD (J.), *Les infractions au rationnement : denrées, produits, matières premières*, Paris, Sirey, 1943 ; PERSONNAZ (J.), « Les sanctions de la répartition », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 36-49 ; PERSONNAZ (J.), « La loi du 29 juillet 1943 réglant le contrôle et la répression des infractions en matière de répartition des produits industriels », DS 1944 pp. 50-58 ; PUISOYE (J.), « Le pouvoir disciplinaire des ordres professionnels », S. 1963 (chr.) pp. 35-40 ; SIMONET (P.), « Le contrôle de la répartition des produits industriels », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 28-32 ; VICHE (G.), *La sanction professionnelle : notion de droit administratif nouveau*, thèse droit, Montpellier, 1947, Paris, Sirey, 1948. On se reportera aussi aux études sur la Charte des prix (voir *supra*, p. 86, note 465), largement consacrées aux questions répressives.

<sup>556</sup> Les règles applicables à la constatation de la commission des infractions économiques varient en fonction de l'objet de la réglementation en cause. Voir ainsi spécifiquement : art. 39 à 46 de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix* ; loi du 25 janv. 1941 *relative aux agents de contrôle du ravitaillement*, JO 13 févr., p. 716, modifiée par une loi du 23 mars 1941 (JO 29 mars, p. 1346) ; loi du 9 mars 1941 *modifiant la loi du 10 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels et réglant le contrôle et la répression des infractions*, JO 11 mars, p. 1098, rectif., JO 20 mars, p. 1240, interprétée et modifiée par une loi du 18 juill. 1941 (JO 12 août, p. 3363), abrogée et remplacée par une loi du 29 juill. 1943 (JO 5 août, p. 2038), modifiée par une loi du 4 févr. 1944 (JO 5 févr., p. 383) ; loi du 21 mars 1942 *relative à la recherche des infractions en matière de blé, céréales, farines et pain*, JO 26 mars, p. 1171 ; loi du 22 juill. 1943 *relative au contrôle général des activités intéressant les corps gras d'origine végétale ou animale*, JO 25 juill., p. 1962 ; loi du 2 août 1943 *relative au renforcement du contrôle de la production et du marché des semences, graines et plants*, JO 6 août, p. 2047 ; loi du 29 avr. 1944 *relative à la constatation des infractions en matière d'imposition, de livraison et de collecte des produits agricoles nécessaires au ravitaillement*, JO 18 mai, p. 1321.

<sup>557</sup> JUGLART, « Les sanctions... », art. cit., § 5.

preuve d'une intention frauduleuse, leur définition large permet de les déterminer même de manière négative (1) et de constater qu'elles sont constituées même en l'absence d'élément moral (2).

### *1/ Des infractions déterminées même de manière négative*

Le principe du dirigisme étant celui de l'autorité, « tous les faits contraires à la réglementation économique »<sup>558</sup> constituent des infractions économiques. Celles-ci sont donc définies de manière négative, puisqu'elles se déduisent des règles dont elles constituent les violations<sup>559</sup>. Ainsi, tous les manquements aux règles d'encadrement des activités économiques, aux interdictions de faire et aux impératifs d'action constituent des infractions économiques. Cela n'empêche pas certaines infractions d'être aussi définies de manière positive, c'est-à-dire directement par la prise en compte des éléments qui les caractérisent en propre. C'est par exemple le cas des manquements à la réglementation des prix : toute majoration des prix autorisés, qu'elle soit directe<sup>560</sup>, indirecte, c'est-à-dire « résultant d'une modification quelconque des conditions de vente »<sup>561</sup>, ou encore regardée comme telle par la loi<sup>562</sup>, est interdite, même dans le cas où de nouveaux intermédiaires font leur apparition dans la chaîne de distribution<sup>563</sup>. C'est aussi le procédé de détermination des infractions commises en matière de cartes d'alimentation<sup>564</sup> et de répartition des produits industriels<sup>565</sup>, puisque le législateur énumère les différentes possibilités de fraude à leur réglementation respective.

Pourtant, si certaines le sont aussi positivement, toutes les infractions économiques restent avant tout définies de manière négative et la plupart ne le sont que de cette façon. C'est en particulier

---

<sup>558</sup> RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 248.

<sup>559</sup> Dans cette logique et pour définir ce type de manquements, la plupart des textes de réglementation de l'économie se contentent de dire qu'il s'agit des « infractions aux dispositions » qu'ils contiennent ou qui sont prises sur leur fondement, formule qui n'a pas d'autre but que celui d'introduire la définition des sanctions applicables. Parmi de très nombreux exemples, nous pouvons citer l'art. 8 de la loi du 17 sept. 1940 *relative à la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement* : « les infractions aux dispositions de la présente loi et des règlements pris pour son application sont punis [de] (...) ».

<sup>560</sup> Art. 16 et 36 de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*, ce dernier, réécrit par l'art. 15 de la loi du 7 août 1942.

<sup>561</sup> Art. 17 de la loi du 21 oct. 1940, réécrit par l'art. 11 de la loi du 8 juin 1943.

<sup>562</sup> Art. 37 de la loi du 21 oct. 1940, complété par les dispositions de l'art. 16 de la loi du 7 août 1942, pour finalement être réécrit par l'art. 16 de la loi du 8 juin 1943 ; art. 38 de la loi du 21 oct. 1940, réécrit par l'art. 17 de la loi du 7 août 1942, puis par l'art. 8 de la loi du 31 déc. 1942, modifié par l'art. 17 de la loi du 8 juin 1943 et enfin par l'art. 3 de la loi du 2 nov. 1943.

<sup>563</sup> Art. 20 de la loi du 21 oct. 1940, réécrit par l'art. 11 de la loi du 8 juin 1943 qui donne la liste de qui est réputé être un « intermédiaire nouveau ».

<sup>564</sup> Loi du 17 sept. 1940 *établissant les sanctions relatives aux infractions commises en matière de carte d'alimentation*, JO 19 sept., p. 5067, modifiée par une loi du 17 juill. 1941 (JO 31 juill., p. 3198) et par une loi du 2 févr. 1942 (JO 5 févr., p. 508).

<sup>565</sup> Loi du 9 mars 1941 *modifiant la loi du 10 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels et réglant le contrôle et la répression des infractions*.

le cas des fautes professionnelles, constituées dès lors que le comportement de l'intéressé porte atteinte à l'honneur de la profession, les codes de déontologie ne contenant aucune formule plus explicite<sup>566</sup>, et même dans le cas où les faits dont il s'agit ne sont pas prohibés par la loi pénale<sup>567</sup>. Cette méthode permet d'éviter de déterminer avec précision la forme que peut prendre chacune des infractions. Elle est nécessaire parce que l'activité de direction est nouvelle et que son objet est particulièrement vaste. La vie économique se trouve brusquement réglementée dans sa globalité. Il est impossible de savoir à l'avance de quelle manière les infractions vont se manifester. C'est donc au destinataire de la réglementation que revient la tâche de convertir positivement la définition négative des infractions en traduisant, en langage répressif, les prescriptions qu'il doit respecter pour pouvoir adapter son comportement. L'activité de répression est donc essentielle, puisqu'elle exprime ces prescriptions en déterminant quel agissement est illicite<sup>568</sup>. Chaque autorité répressive est donc « un expert économique chargé de dire si telle opération rentre sous l'application de la loi »<sup>569</sup>, et surtout un convertisseur de règles, chargé de dire si telle attitude constitue une infraction économique. Ce faisant, chaque autorité répressive se livre « à une véritable création de droit, droit nouveau que les [intéressés] seront tenus de respecter »<sup>570</sup> et assume un rôle socio-pédagogique puisqu'elle exprime les nouvelles valeurs de la société. Cette fonction est essentielle car les infractions économiques ne constituent pas des « délits naturels » mais des « délits artificiels »<sup>571</sup>.

---

<sup>566</sup> Sur ce point, voir : LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 258-268. S'appuyant sur la jurisprudence, l'auteur identifie trois catégories de fautes professionnelles : « celles qui ont trait aux rapports entre le professionnel et le client, celles qui touchent aux rapports entre professionnels et donc plus globalement à la confraternité ; enfin celles qui jettent le discrédit sur la profession » (*ibid.*, p. 262).

<sup>567</sup> Clairement en ce sens, en ce qui concerne la discipline des avocats : Cass. req., 2 août 1943, *X. c. Ordre des avocats au barreau de Y. et procureur général près la cour d'appel de Z.*, D. A. 1943 J. p. 81.

<sup>568</sup> Sur ce point et dans certains domaines le contrôle de l'accès aux professions est aussi essentiel : lorsque l'inscription au tableau est subordonnée à une exigence de moralité, l'autorité de contrôle précise nécessairement, en statuant sur la demande, le type de comportement ou de situation incompatible avec l'exercice de la profession et donc le contenu de la moralité exigée. Pour certains auteurs (BERTON (J.), *Les ordres professionnels*, thèse droit, Paris, 1951, pp. 280-286 ; BLAYS (P.), *La fonction disciplinaire des ordres professionnels*, thèse droit, Rennes, 1949, p. 90 ; BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Le pouvoir juridictionnel des ordres professionnels », DS 1955 pp. 597 et 601-602 ; GUIBAL (M.), *L'ordre professionnel*, thèse droit, Montpellier, 1970, pp. 88-89 et 195) il n'y a d'ailleurs pas, malgré les différences de régime, de différences de nature entre l'action en matière d'inscription au tableau et l'action de répression des infractions professionnelles : il s'agit dans les deux cas de faire respecter les règles de l'exercice de la profession. Il est significatif à cet égard que la jurisprudence considère qu'une violation de la déontologie commise antérieurement à l'inscription au tableau justifie la radiation dès lors que la faute n'était pas connue au moment de l'inscription (CE Sect., 13 mai 1957, *Nemegyei*, R. p. 279).

<sup>569</sup> RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, p. 226.

<sup>570</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 71. Il existe donc, à côté des règles de conduite économique écrites, des règles de conduite économique élaborées et définies à l'occasion de la répression des infractions économiques (et du contrôle de l'accès aux professions). En ce qui concerne les professions libérales, Michel Guibal parle à ce sujet d'un « droit jurisprudentiel ordinal » (*ibid.*) comparable à celui élaboré par le Conseil d'Etat (sur ce point : WALINE (M.), « Le pouvoir normatif de la jurisprudence », in *Mélanges Scelle*, Paris, LGDJ, 1950, tome 2, pp. 613-632).

<sup>571</sup> JEANTET, *Le code...*, *op. cit.*, p. 26.

## *2/ Des infractions constituées même sans élément moral*

Ce type de manquement n'apparaît pas comme « une atteinte à un principe inné de morale et de justice, révélatrice de l'immoralité de son auteur, mais comme un trouble dans la mise en œuvre d'une conception économique plus ou moins artificielle »<sup>572</sup>. Cela explique pourquoi les infractions économiques ne sont pas intentionnelles : « faute de reposer sur un élément moral suffisant, la recherche de l'intention du délinquant devient moins importante »<sup>573</sup>. L'infraction est uniquement caractérisée par son élément matériel, « c'est le seul procédé qui est illicite ; la désobéissance aux prescriptions des autorités économiques est punie en soi »<sup>574</sup>. Peu importe que l'auteur du comportement ait voulu frauder, puisqu'en la matière, il a « le devoir de ne pas commettre d'erreur, quelle qu'elle soit »<sup>575</sup>. C'est finalement comme si l'intention était toujours présumée<sup>576</sup>. Les infractions économiques « tend[ent] [ainsi] vers un statut particulier, en raison de [leur] caractère propre de manquement[s] à la discipline économique »<sup>577</sup>. Afin d'accentuer l'efficacité de cette prévention, l'activité de direction donne une gravité importante aux sanctions qui leur sont applicables.

### **B/ Des sanctions définies avec sévérité**

Les infractions économiques sont susceptibles d'entraîner, selon les règles enfreintes, des sanctions très diverses. Les objets sur lesquels peut porter l'effet afflictif des peines principales ou complémentaires susceptibles d'être infligées sont variés. Si les sanctions contre les individus peuvent porter atteinte à leur honneur<sup>578</sup>, elles touchent le plus souvent leur patrimoine<sup>579</sup>, leurs droits<sup>580</sup>,

---

<sup>572</sup> *Ibid.*, pp. 25-26.

<sup>573</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>574</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>575</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>576</sup> *Ibid.*, pp. 30 et 64.

<sup>577</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>578</sup> Il peut s'agir de sanctions morales destinées à prévenir l'application de peines plus sévères (ex. : art. 13 (1° et 2°) de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*) ou de sanctions humiliantes destinées à amoindrir la réputation de l'intéressé devant l'opinion publique (ex. : art. 7 de la loi du 17 juin 1941 *fixant le régime provisoire de la vente des articles textiles à usage vestimentaire et domestique*).

<sup>579</sup> Il peut s'agir d'une amende (ex. : art. 2 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 17 sept. 1940 *interdisant la transformation de produits alimentaires en produits non alimentaires*) ou de la confiscation de certains biens appartenant au délinquant (ex. : art. 6 et art. 8 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 8 déc. 1940 *sur la circulation des denrées et produits alimentaires*).

<sup>580</sup> Il peut s'agir de la privation d'une aide (ex. : art. 5 de la loi du 11 oct. 1940 *relative au placement et à l'aide aux travailleurs sans emploi*), de l'interdiction temporaire ou définitive d'exercer une activité professionnelle (ex. : art. 16 (3° et 4°) de la loi du 31 déc. 1940 *instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architectes*) ou des fonctions de direction au sein d'une entreprise (ex. : art. 7 (1°) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*).

leur liberté<sup>581</sup> ou même leur vie<sup>582</sup> ; celles prononcées contre les entreprises affectent leur patrimoine<sup>583</sup> ou leur droit d'exercer leur activité<sup>584</sup>. Les sanctions économiques sont donc marquées par leur gravité, qui a même été progressivement renforcée<sup>585</sup>. Celles que prononcent les tribunaux répressifs sont d'autant plus sévères qu'ils ne peuvent individualiser les peines que dans le sens de l'aggravation. La possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes pour les réduire est restreinte<sup>586</sup>, tout comme celle d'accorder le bénéfice d'un sursis<sup>587</sup>. Dans certains cas, l'intention de frauder constitue même une circonstance aggravante<sup>588</sup>. En outre, en matière de prix, l'état de récidive

---

<sup>581</sup> Il peut s'agir d'un emprisonnement (ex. : art. 7 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 12 avr. 1941 *relative à la production, au commerce et à l'utilisation des chevaux et mulets*), d'une déportation ou de travaux forcés (ex. : art. 1<sup>er</sup> et 3 de la loi du 11 oct. 1941 *aggravant les peines en matière de contrefaçons de titres de ravitaillement*, JO 14 oct., p. 4422, modifiée par une loi du 2 févr. 1942, JO 5 févr., p. 507 et par une loi du 7 août 1944, JO 13 août, p. 2039).

<sup>582</sup> Il s'agit de la peine de mort (ex. : art. 5 (al. 2) de la loi du 31 déc. 1942 *sur la répression des infractions à la législation économique*).

<sup>583</sup> Il peut s'agir d'une réquisition d'usage gratuite de l'instrument de l'infraction (ex. : art. 8 (al. 2) de la loi du 8 déc. 1940 *sur la circulation des denrées et produits alimentaires*), d'une confiscation de certains biens de l'entreprise (ex. : art. 8 (3<sup>o</sup>) de la loi du 17 juill. 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel du tartre et des produits tartreux*) ou d'une amende (ex. : art. 7 (2<sup>o</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*).

<sup>584</sup> Il s'agit d'une fermeture de l'entreprise, temporaire (ex. : art. 8 de la loi du 8 oct. 1940 *concernant la réglementation des ventes dans les magasins*) ou définitive (ex. : art. 2 (al. 4) du décret-loi du 9 sept. 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux*).

<sup>585</sup> Loi du 17 juill. 1941 *aggravant les sanctions prévues par le décret du 9 sept. 1939 concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux, et les lois du 17 sept. 1940 établissant les sanctions relatives aux infractions commises en matière de carte d'alimentation et relative à la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement*, JO 31 juill., p. 3198 ; loi du 11 oct. 1941 *aggravant les peines en matière de contrefaçons de titres de ravitaillement* ; loi du 8 sept. 1942 *renforçant les pénalités en cas d'utilisation de blé pour la consommation animale*, JO 25 oct., p. 3546 ; loi du 2 mars 1943 *portant modification du minimum et du maximum des amendes prévues en cas d'infraction à la loi du 18 juill. 1941 relative à la conservation des sous-produits de la pêche, déchets de poisson et d'animaux marins*, JO 7 mars, p. 658.

<sup>586</sup> Par ex. : art. 1<sup>er</sup> (al. 3) de la loi du 17 déc. 1941 *concernant la répression des infractions en matière de blé, céréales, farine et pain*. Sur cette question : LEBRET (J.), « Des cas dans lesquels les circonstances atténuantes sont inapplicables », JCP 1941 I n°198.

<sup>587</sup> Par ex. : art. 3 de la loi du 12 juin 1942 *réprimant la perte ou la détérioration des denrées alimentaires*. D'une manière générale, la loi du 14 septembre 1941 *portant modification à la loi du 26 mars 1891* (JO 1<sup>er</sup> oct. 1941, p. 4220) pose le principe de l'interdiction générale du bénéfice du sursis pour les condamnations des coupables d'infractions aux réglementations du ravitaillement et des prix.

<sup>588</sup> C'est le cas en matière de perte ou de détérioration des denrées alimentaires (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 12 juin 1942 *réprimant la perte ou la détérioration des denrées alimentaires*), de mise en circulation ou d'utilisation de titres alimentaires (art. 2 (2<sup>o</sup>) de la loi du 17 sept. 1940 *établissant les sanctions relatives aux infractions commises en matière de carte d'alimentation* ; art. 3 de la loi du 11 oct. 1941 *aggravant les peines en matière de contrefaçons de titre de ravitaillement*) ou industriels (art. 21 (al. 2 à 6) de la loi du 29 juill. 1943 *régulant le contrôle et la répression des infractions en matière de répartition des produits industriels*) contrefaits, falsifiés ou invalides. D'une manière générale la loi du 15 mars 1942 *réprimant le marché noir* (JO 19 mars 1942, p. 1075), modifiée par une loi du 31 déc. 1942 (JO 12 janv. 1943, p. 106), définit le marché noir non comme une incrimination distincte mais comme une circonstance de nature à aggraver la répression des « infractions à la réglementation des prix, du rationnement, de la répartition ou de la circulation des produits, denrées ou marchandises de toute nature ». Deux situations sont prévues par la loi : d'abord le cas du professionnel qui enfreint la réglementation économique par l'« usage de manœuvres frauduleuses », c'est-à-dire par falsification de documents comptables ; ensuite le cas du simple particulier qui « se livre à des opérations assimilables, en raison de leur importance ou de leur répétition, à une activité professionnelle ». Toutefois la législation tient compte du mobile des infractions. Elle n'est donc pas applicable à celles qui sont « uniquement commises en vue de la satisfaction directe de besoins personnels ou familiaux des délinquants ». Sur le phénomène du marché noir : CATHERINE (R.), « Répartition et marché noir », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 32-35 ; DAVID (M.), *Le marché noir*, Paris, SPID, 1945 ; DEBU-BRIDEL (J.), *Histoire du marché noir : 1939-1947*, Paris, La Jeune Parque, 1947 ; GRENARD (F.), *La France du marché noir, 1940-1946*, Paris, Payot et Rivages, 2012 ; SANDERS (P.), *Histoire du marché noir : 1940-1946*, Paris, Perrin, 2001.

justifiant une accentuation des peines est défini d'une manière telle qu'il est susceptible d'englober des situations qui n'auraient pas reçu cette qualification selon le droit commun. Ainsi, « sont réputés en état de récidive ceux qui se rendent coupables d'une infraction du même genre que la première, même si celle-ci n'a pas encore donné lieu à un jugement définitif ou a été suivie d'un règlement par voie transactionnelle ou a fait simplement l'objet de sanctions administratives »<sup>589</sup>. Cette conception accentue la sévérité de la répression en cette matière, même si cet état de récidive ne joue que dans un délai d'un an et que le juge a la possibilité de ne pas le retenir<sup>590</sup>.

En définissant les sanctions économiques avec sévérité, le régime de Vichy cherche à protéger les règles de conduite imposées aux acteurs du marché. Il organise la répression des infractions économiques dans une logique qui est surtout préventive. Il s'agit moins de réprimer ceux qui ne respectent pas les prescriptions que de dissuader les autres de le faire. Les tâches de réglementation et les tâches de répression sont donc indissociables, les secondes étant au service des règles posées par les premières. Ces tâches constituent les deux faces d'une même activité qui consiste à discipliner les acteurs de la vie économique<sup>591</sup>. C'est en réalité cette activité de discipline qui constitue le cœur de l'activité de direction. Mais l'activité de direction ne se limite pas à discipliner les acteurs du marché. Son objet s'étend bien au-delà.

## **§ 2/ L'action au-delà de la discipline des acteurs du marché**

L'activité de direction consiste aussi non seulement à créer les conditions favorables à la bonne exécution des tâches de discipline (A) mais encore à redéfinir, si nécessaire, la répartition classique sous le libéralisme des fonctions économiques (B).

### **A/ La création des conditions favorables à une discipline économique**

Sous le dirigisme de Vichy, la gestion des intérêts professionnels est organisée pour faciliter la discipline des acteurs de la vie économique (1). En outre, lorsque le respect des règles de conduite

---

<sup>589</sup> Art. 66 (al. 2) de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*. Sur ce bouleversement de la conception classique de la récidive : DONNEDIEU DE VABRES (H.), *Traité élémentaire de droit criminel et de légalisation pénale comparée*, Paris, Sirey, 1943, 2<sup>e</sup> édit., p. 431 ; JEANTET, *Le code...*, *op. cit.*, pp. 69-74 (l'auteur parle de « quasi-récidive » pour distinguer cet état de celui de la récidive classique) ; LEBRET, « Des cas... », art. cit., § 11 ; LEVASSEUR, « La répression... », art. cit., § 23 ; ESMEIN, « La limitation... », art. cit., p. 6.

<sup>590</sup> Art. 66 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*.

<sup>591</sup> En ce sens, voir LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 338 (« il s'agit dans tous les cas d'une seule et même fonction, s'exerçant à des moments et selon des modalités différentes »).

ne suffit pas pour atteindre les objectifs économiques fixés par le gouvernement, l'activité de direction peut également avoir pour objet d'orienter les comportements en encourageant les acteurs du marché à exercer certaines activités (1).

### *1/ L'organisation des activités d'intérêt professionnel*

La question de l'existence des intérêts professionnels, intérêts collectifs des membres d'un groupe professionnel<sup>592</sup>, s'est posée bien avant l'apparition du régime de Vichy. Après de vifs débats<sup>593</sup>, elle a été tranchée par l'affirmative, d'abord par la Cour de cassation en 1913<sup>594</sup>, puis par le législateur en 1920<sup>595</sup>. En rejetant l'individualisme, le régime de Vichy fait prévaloir les groupes sur les individus ; ceux-ci ne se définissent pas en tant que tels mais en tant que membres d'un groupe. Il ambitionne ainsi de construire un avenir où « l'intérêt personnel ne trouvera sa sauvegarde que dans l'intérêt collectif »<sup>596</sup>. C'est donc en toute logique qu'il confirme l'existence des intérêts professionnels.

Ces intérêts ne transcendent pas seulement les intérêts personnels des professionnels, ils dépassent aussi les intérêts collectifs d'ordre social : ceux des patrons d'un côté et de l'autre, ceux des ouvriers. Le régime de Vichy entend d'ailleurs rompre avec le système de la lutte des classes en construisant un syndicalisme nouveau, fondé sur l'existence de communautés réunissant les travailleurs en familles professionnelles<sup>597</sup>. Il condamne ainsi « l'égoïsme que chaque classe apporte dans la défense de ses intérêts » et met en avant la nécessité d'une collaboration des employeurs et des salariés à la satisfaction de l'intérêt de la profession<sup>598</sup>.

---

<sup>592</sup> Par « groupe professionnel » nous entendons la collectivité formée par l'ensemble des individus exerçant un même métier. Cette collectivité est souvent plus simplement appelée « profession » ce qui prête à confusion puisque ce mot désigne aussi un métier.

<sup>593</sup> Pour un aperçu de la question : VINCENT (J.), « Les comités d'organisation et la défense des intérêts professionnels », JCP 1943 I n°356.

<sup>594</sup> Cass. réu., 5 avr. 1913, *Perreau c. Syndicat national de défense de la viticulture française*, D. 1914 I p. 65, note Nast, S. 1920 I p. 49, note Mestre.

<sup>595</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 12 mars 1920 *sur l'extension de la capacité civile des syndicats professionnels* (JO 14 mars, p. 390), modifiant l'art. 5 de la loi du 21 mars 1884 *relative à la création de syndicats professionnels*.

<sup>596</sup> Rapport introductif de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions* (JO 26 oct., p. 4650).

<sup>597</sup> Cf. D. (P.), « Le syndicalisme sous le régime de la Charte », CDS, XIII, *La Charte du travail*, janv. 1942, pp. 42-50 ; LE CROM, « Le syndicalisme... », art. cit. ; LE CROM, *Syndicats...*, *op. cit.* ; MARGAIRAZ (M.) et TARTAKOWSKY (D.) [dir.], *Le syndicalisme dans la France occupée*, Rennes, PUR, 2008.

<sup>598</sup> DURAND (P.), « Idéologie et technique de la Charte du travail », CDS, XIII, *La Charte du travail*, janv. 1942, pp. 3-4.

Pour mettre en place ce système, les anciens syndicats qui ne l'avaient pas encore été<sup>599</sup> sont dissous<sup>600</sup> ou intégrés à l'organisation professionnelle<sup>601</sup>. Excepté pour les fonctionnaires qui ne participent pas directement à l'exercice du pouvoir<sup>602</sup>, la liberté syndicale est supprimée. Sauf dans le cas où la branche est organisée en corporation – car le syndicalisme est alors interdit<sup>603</sup> –, le syndicat devient obligatoire et unique : « toutes les personnes, quels que soient leur âge et leur nationalité, exerçant une activité professionnelle, sont inscrites d'office au syndicat professionnel de leur catégorie, de leur circonscription et de leur profession »<sup>604</sup>. Les attributions des syndicats sont restreintes : leurs tâches se limitent à l'encadrement et à la représentation de leurs ressortissants, à la transmission ou à l'exécution des décisions réglementant leur conduite, à l'étude des questions professionnelles et à la recherche éventuelle des solutions à appliquer aux problèmes intéressant leurs propres membres dans leur circonscription territoriale<sup>605</sup>. L'action des syndicats n'est plus libre : elle est étroitement dirigée afin de ne contrevenir ni à l'intérêt national, ni à l'intérêt commun des salariés et des employeurs<sup>606</sup>. Pour ce faire, les syndicats sont regroupés, au niveau régional, en unions professionnelles, et, au niveau national, en fédérations professionnelles<sup>607</sup>. Le syndicalisme est donc réduit à sa

---

<sup>599</sup> Dans le commerce et l'industrie, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation de la production industrielle*, les syndicats à compétence nationale ont été dissous ainsi que ceux dont l'activité s'est révélée « nuisible au bon fonctionnement d'une branche d'activité ou incompatible avec l'organisation professionnelle ».

<sup>600</sup> Art. 8 de la loi du 15 oct. 1940 *relative aux associations professionnelles de fonctionnaires*, JO 5 nov., p. 5567 ; art. 17 de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins* ; art. 18 de la loi du 31 déc. 1940 *instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte* ; art. 7 de la loi du 16 juin 1941 *réorganisant les chambres des notaires et instituant des conseils régionaux et un Conseil supérieur du notariat* ; art. 60 de la loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie* ; art. 72 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 4 oct. 1941 *sur l'organisation sociale des professions* ; art. 18 de la loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires* ; art. 20 de la loi du 5 mars 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des avoués*, JO 20 mars, p. 1090, modifiée par une loi du 25 mai 1944 (JO 3 juin, p. 1425) ; art. 51 de la loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé* ; art. 21 de la loi du 20 mai 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers* ; art. 22 de la loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs* ; art. 39 de la loi du 16 juin 1944 *instituant l'Ordre corporatif des géomètres experts*.

<sup>601</sup> Art. 72 (al. 3) de la loi du 4 oct. 1941 *sur l'organisation sociale des professions*. L'objectif clairement affiché par le législateur est d'éliminer les organismes susceptibles « d'affaiblir l'action entreprise et de nuire à l'efficacité des efforts accomplis, soit qu'ils s'opposent à cette action, soit que leur caractère d'organismes de superposition se révèle incompatible avec la discipline ou la rapidité de la décision prise » (rapport introductif de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation de la production industrielle*, JO 18 août, p. 4732). Il est donc signifié aux syndicats subsistants « qu'il ne leur sera fait aucun mal s'ils savent se tenir tranquilles » (CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 30) en limitant leur mission à deux tâches : transmettre les informations dont ils disposent aux autorités dirigeantes et veiller à l'exécution par leurs membres des règles de conduite qui s'imposent à eux. Sur le rôle des syndicats sous l'empire du dirigisme : BERTHON (J.), *Le rôle des syndicats dans l'organisation industrielle en France depuis 1940*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, PUF, 1942 ; PUCHEU (P.), « Comités d'organisation et chambres syndicales », CDS, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 2-3 ; TAVERNOST (A. de), « Comités d'organisation et syndicats professionnels », CDS, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 21-23.

<sup>602</sup> Art 1<sup>er</sup> et 3 (al. 2) de la loi du 15 oct. 1940 *relative aux associations professionnelles de fonctionnaires*.

<sup>603</sup> Art. 38 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

<sup>604</sup> Art. 12 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

<sup>605</sup> Art. 14 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

<sup>606</sup> Art. 20 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

<sup>607</sup> Art. 19 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

plus simple expression. Il n'est plus qu'un outil placé au service du dirigisme<sup>608</sup>. C'est au détriment de ces activités syndicales que les activités d'intérêt professionnel se développent.

Le régime de Vichy confirme l'existence et réforme les modalités de la représentation des intérêts des grands secteurs d'activité : le commerce et l'industrie, l'agriculture et l'artisanat<sup>609</sup>. Sur-tout, il individualise et généralise la représentation des intérêts professionnels en donnant un porte-parole à chaque profession lorsque celle-ci est organisée en corporations ou deux dans le cas contraire, l'un se chargeant des questions d'ordre social, l'autre des questions d'ordre économique. Celui-ci est chargé de défendre les intérêts de la famille considérée dans le cadre de sa compétence ; il devient l'interlocuteur des pouvoirs publics qui le consultent pour obtenir l'avis des praticiens qu'il représente dans le respect du principe de spécialité<sup>610</sup>. Les professionnels sont ainsi supposés être mieux disposés à accepter les règles qui s'imposent à leur conduite et, dès lors, plus enclins à s'y soumettre. La question a été débattue de savoir si leurs porte-paroles pouvaient défendre leurs intérêts en justice<sup>611</sup>. En l'absence de texte formel<sup>612</sup>, le juge a d'abord refusé<sup>613</sup> qu'ils puissent se constituer partie civile,

---

<sup>608</sup> Dans la fonction publique, les syndicats autorisés sont uniques, par département ministériel et par administration, et dans chaque département ministériel, par grades et par nature d'emploi (art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 15 oct. 1940 *relative aux associations professionnelles de fonctionnaires*). La création d'unions entre syndicats est interdite, sauf au sein d'une même administration avec l'agrément du ministre compétent (art. 3, al. 3). Les groupements constitués selon ces règles ne peuvent agir qu'« en vue d'assurer, dans le respect de l'autorité de l'Etat et dans la mesure compatible avec l'intérêt général, la représentation de leurs intérêts professionnels » (art. 1<sup>er</sup>). Le ministre compétent exerce un contrôle étroit sur la constitution (art. 2) et l'activité (art. 4, al. 3) des syndicats. Ceux qui contreviennent à l'intérêt national sont dissous par décret (art. 6). Le but du gouvernement est d'asservir le syndicalisme fonctionnaire, qui, dans l'entre-deux-guerres, avait nuit à la mise en œuvre des politiques de l'Etat, pour n'en faire que des instruments de protection de l'intérêt des services publics pour l'exécution desquels ces agents sont employés. Sur cette question qui dépasse le seul dirigisme économique : BARUCH (M.-O.), « La genèse des associations professionnelles de fonctionnaires. Ordre nouveau ou fin d'une époque ? », in MARGAIRAZ et TARTAKOWSKY, *Le syndicalisme...*, op. cit., pp. 287-296 ; DUVERGER (M.), « La situation des fonctionnaires depuis la Révolution de 1940 », RDP 1940 pp. 467-501.

<sup>609</sup> Titre V de la loi du 2 déc. 1940 *relative à l'organisation corporative de l'agriculture* ; loi du 21 janv. 1941 *relative à la désignation des membres des chambres de métiers*, JO 7 févr., p. 602 ; loi du 11 avr. 1941 *modifiant les lois du 9 avr. 1898, 14 juin 1938 et 17 juin 1939 sur les chambres de commerce*, JO 16 avr., p. 1634 ; loi du 17 nov. 1941 *relative à la désignation des membres et du bureau des chambres de métiers*, JO 2 déc., p. 5179 ; loi du 11 févr. 1943 *abrogeant l'art. 26 de la loi du 26 juill. 1925 sur l'organisation et le fonctionnement des chambres des métiers*, JO 13 févr., p. 419 ; titres IV et V de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat* ; loi du 7 avr. 1944 *relative aux chambres de commerce et d'industrie*, JO 21 avr., p. 1129 ; loi du 16 juin 1944 *instituant une assemblée des présidents de chambre de commerce et d'industrie*, JO 22 juin, p. 1586. Sur la réforme de la représentation des intérêts de l'agriculture, du commerce et de l'industrie par le régime de Vichy, voir en particulier : DORE, *Les chambres...*, op. cit. ; IPPOLITO (B.), *Les chambres de commerce dans l'économie française*, thèse droit, Bordeaux, 1945, Bordeaux, Delmas, 1945, spéc. pp. 19-23 ; TERRASSE (A.), « Le statut des chambres de commerce », *La Vie industrielle*, 5 mai 1944.

<sup>610</sup> Cf. LASCOMBE, *Les ordres...*, op. cit., pp. 212-213.

<sup>611</sup> Sur ce point : DURAND (P.), note sous Limoges, 27 juin 1942, *Min. pub. c. E. et Comité d'organisation de l'industrie et du commerce de la machine-outil*, Trib. corr. Seine, 9 juin 1942, *Min. pub. et Comité d'organisation des industries et métiers d'art c. K.* et Trib. corr. Seine, 9 juin 1942, *Min. pub. et Comité interprofessionnel du vin de Champagne*, DS 1942 pp. 241-245 ; VINCENT, « Les comités... », art. cit. Voir aussi, sans se limiter au dirigisme : LAVAL (N.), « Intérêt collectif, ordre collectif », in HECQUARD-THERON, *Le groupement...*, op. cit., pp. 155-175.

<sup>612</sup> Il n'y a que quelques cas où ce droit est reconnu explicitement par un texte. Voir par ex. : art. 25 de la loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*.

<sup>613</sup> Trib. corr. Seine, 9 juin 1942, *Min. pub. et Comité d'organisation des industries et métiers d'art c. K.* et *Min. pub. et Comité interprofessionnel du vin de Champagne* [2 esp.], DS 1942 p. 241, note Durand, JCP 1943 II n°2356.

réservant ce droit aux syndicats lorsque ces derniers n'ont pas été interdits<sup>614</sup>. Mais après avoir hésité<sup>615</sup>, il a fini par accepter<sup>616</sup> qu'ils puissent partager avec eux l'exercice de cette prérogative, selon la nature du problème faisant l'objet du litige.

Au niveau central, pour combler le vide laissé par la mise en sommeil en juillet 1940 des chambres du Parlement<sup>617</sup> et par la suppression du Conseil national économique<sup>618</sup> qui avait été institué en 1925<sup>619</sup>, un Conseil national est constitué avec comme unique mission celle de donner son avis sur tous les projets de loi ou de décret ou sur toute question que le chef de l'Etat estime opportun de lui soumettre<sup>620</sup>. Cette assemblée comprend, entre autres membres, des professionnels, nommés par le chef de l'Etat, sur proposition du vice-président du conseil et du, ou des, ministre(s) intéressé(s).

Mais le régime de Vichy n'organise pas seulement la représentation des intérêts professionnels, il encadre également l'accomplissement des activités qui consistent à fournir certains services commerciaux, industriels ou techniques<sup>621</sup> (tels que la réalisation de certaines opérations commerciales, la création de laboratoire de recherche, d'école professionnelle, d'instituts de documentation,

---

<sup>614</sup> Dans ce cas, il est admis que l'organisme professionnel qui succède à un syndicat dissous est habilité à reprendre, au lieu et place de ce dernier, les instances qu'il avait introduites pour défendre l'intérêt de la profession dans les limites de sa compétence territoriale (Cass. réu., 29 nov. 1943, *Conseil régional des pharmaciens de la Seine-Inférieure c. Lecomte et Desmur*, S. 1945 I p. 35 : ce Conseil est autorisé, au lieu et place du Syndicat des pharmaciens de la Seine-Inférieure, dont la loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie avait prononcé la dissolution à son profit, à une reprise d'instance visant à ce que deux herboristes soient condamnés pour exercice illégale de la pharmacie).

<sup>615</sup> Limoges, 27 juin 1942, *Min. pub. c. E. et Comité d'organisation de l'industrie et du commerce de la machine-outil*, DS 1942 p. 241, note Durand, JCP 1943 II n°2356 (acceptation) ; Trib. corr. Baugé, 18 nov. 1942, *Min. pub. c. Comité interprofessionnel des chevaux et mulets*, JCP 1943 II n°2356 (refus).

<sup>616</sup> Amiens, 8 déc. 1943, *Comité interprofessionnel des chevaux et mulets c. Roche*, DS 1944 p. 174, Gaz. Pal. 1944 I p. 54.

<sup>617</sup> Voir *infra* (p. 122).

<sup>618</sup> Loi du 20 déc. 1940 portant suppression du Conseil national économique, JO 24 janv. 1941, p. 367. L'article 25 de la Constitution du 27 octobre 1946 fera renaître cet organisme sous la forme d'un Conseil économique, organisme consultatif de l'Assemblée nationale et du Conseil des ministres.

<sup>619</sup> Décret du 16 janv. 1925 portant constitution d'un Conseil national économique, JO 17 janv., p. 698 ; loi du 19 mars 1936 portant institution, organisation et fonctionnement d'un conseil national économique, JO 21 mars, p. 3186, rectific., JO 27 mars, p. 3453. L'activité de cet organisme est suspendue pour la durée des hostilités par l'article 1<sup>er</sup> du décret du 16 oct. 1939 portant création d'un comité permanent économique (JO 2 nov., p. 12819).

<sup>620</sup> Loi du 22 janv. 1941 créant un Conseil national, JO 24 janv., p. 366 ; décret du 22 mars 1941 sur le fonctionnement du Conseil national, JO 24 mars, p. 1290. L'article 2 de ce décret enferme cet organisme dans son rôle consultatif : il ne peut statuer que sur les affaires dont il est saisi, ne peut recevoir de pétitions, n'a aucun droit d'initiative, et sauf en ce qui concerne directement les matières qui lui sont soumises, il ne peut formuler de vœux ou présenter de projets. Sur cette institution, voir : BURDEAU, *Cours...*, *op. cit.*, pp. 218-221 et Addendum ; COINTET, *Le Conseil...*, *op. cit.* ; ROSSILANDI, « Le Conseil... », art. cit.

<sup>621</sup> Sur ces différents types de services, voir : ESMEIN (P.), « Les sociétés professionnelles », Gaz. Pal. 1944 I (doct.) p. 5 ; GONFREVILLE (M.), « La loi du 17 nov. 1943 et les établissements professionnels », REC mai 1944 p. 22 ; LA-CHARRIERE (R. de), « Le rôle des sociétés et établissements professionnels », *La Vie industrielle*, 6 janv. 1944 ; PRECIGOUT (J. de), « Les organismes auxiliaires des comités d'organisation », DS 1943 pp. 1-9 ; VANDAMME (J.), « Les sociétés professionnelles et établissements professionnels de la loi du 17 nov. 1943 », JCP 1944 I n°419 § 8.

de caisses destinées à gérer un fonds de compensation ou de mécanisme de garantie) pour la satisfaction de l'intérêt commun des employeurs et des salariés<sup>622</sup>, ou l'accomplissement de certains travaux, tels que la réalisation et l'entretien de chemins de remembrement, pour le bien de tous les agriculteurs d'une même commune<sup>623</sup>. Le but de ces différentes activités qu'André Ségalat appelle « services professionnels »<sup>624</sup> n'est pas seulement « d'assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité »<sup>625</sup> pour permettre le développement économique de la profession en améliorant les techniques de production et de distribution des biens, il s'agit aussi, dans une logique paternaliste, de renforcer les liens qui unissent les professionnels d'une même famille. Pour René de Lacharrière, elles sont la manifestation d'une politique de « socialisme professionnel »<sup>626</sup>.

Au sein des entreprises de plus de cent ouvriers, le régime organise la collaboration entre employeurs et salariés afin « d'aider la direction à résoudre toutes les questions relatives au travail et à la vie du personnel dans l'établissement », « de provoquer un échange d'informations mutuel » et « de réaliser les mesures d'entraide sociale »<sup>627</sup>. Dans cet esprit il prévoit, dans certains secteurs d'activités, des mécanismes pour « prévenir, concilier et arbitrer, s'il y a lieu, tous les différends d'ordre professionnel »<sup>628</sup> entre les membres d'une même profession. Le régime prévoit aussi la possibilité de prendre des mesures et fournir des prestations d'ordre « social et familial », touchant « la sécurité de l'emploi par la lutte systématique contre le chômage et les mesures de prévoyance en faveur des chômeurs, la généralisation et la gestion d'assurances et de retraites ; l'entraide et l'assistance ; l'aide familiale, sous les formes morale, matérielle et intellectuelle ; l'amélioration des conditions d'existence : habitations, jardins, sports, loisirs et distractions, arts, culture générale, etc. »<sup>629</sup>. Le but est de réduire les inégalités qui peuvent exister entre les travailleurs, au-delà même de leur travail, pour renforcer la cohésion de la profession. Selon le régime, l'harmonie des membres des familles professionnelles est indispensable pour qu'elles puissent efficacement apporter leur concours à l'économie

---

<sup>622</sup> Art. 2 (6°) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* ; loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*, JO 18 nov., p. 2962.

<sup>623</sup> Art. 23 de la loi du 9 mars 1941 *sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*.

<sup>624</sup> Concl. sur CE Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, D. C. 1942 J. p. 141. Voir aussi CULMANN (H.), « La loi du 17 nov. 1943 sur la gestion des intérêts professionnels », REC janv. 1944 p. 26. Michel Guibal parle pour sa part de « services professionnels accessoires », sans doute pour les distinguer des tâches de discipline professionnelle (*L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 197-198).

<sup>625</sup> Art. 2 (6°) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>626</sup> « Le rôle... », art. cit.

<sup>627</sup> Art. 24 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

<sup>628</sup> Art. 5 (3°) de la loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs*.

<sup>629</sup> Art. 33 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*. Sur ce point, voir : BOUR, « Les réalisations médico-sociales des comités d'organisation », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 34-40 ; ESCALIER, « L'organisation médico-sociale de la profession à l'échelon du comité d'organisation », DS 1942 pp. 8-12 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 98-102 et 196-198 ; ODINET (N.), « L'action sociale des comités d'organisation », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 28-34.

nationale. Le régime considère même qu'il s'agit d'une condition nécessaire pour « réaliser la paix sociale et la prospérité des entreprises »<sup>630</sup>. L'organisation des activités d'intérêt professionnel participe donc à l'efficacité de la discipline des acteurs du marché. Dès lors, cette tâche s'inscrit dans le cadre du dirigisme. Il en est de même des tâches ayant pour objet d'encourager ces mêmes acteurs à exercer certaines activités.

## ***2/ L'encouragement des acteurs du marché***

Les tâches d'encouragement sont de deux types. Certaines visent à soutenir les entreprises dont l'activité est jugée nécessaire pour l'économie et qui rencontrent des difficultés du fait des circonstances (a). D'autres visent à stimuler les initiatives pour inciter les acteurs du marché à entreprendre certaines activités nécessaires pour l'économie (b).

### **a/ Un soutien de l'activité économique**

Les tâches de soutien consistent à aider les entreprises pour les inciter à ne pas abandonner leurs activités malgré le contexte. Les aides fournies dans cette optique se présentent sous différentes formes. Des avances peuvent être consenties aux entreprises souffrant de la conjoncture<sup>631</sup> à qui il est parfois permis de warranter leur production<sup>632</sup>. Des indemnités de reconstruction peuvent être accordées à celles qui ont été détruites par la guerre s'il est jugé que leur activité est nécessaire, les autres

---

<sup>630</sup> Rapport introductif de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions* (JO 26 oct., p. 4650).

<sup>631</sup> Loi du 20 juill. 1940 *relative à des avances du Trésor en vue de la reprise industrielle et commerciale*, JO 21 juill., p. 4550, complétée par des lois du 31 août 1940 (JO 19 sept., p. 5065), 21 déc. 1940 (JO 30 janv. 1941, p. 474), 28 avr. 1941 (JO 27 mai, p. 2202), 14 oct. 1941 (JO 18 oct., p. 4506), 30 oct. 1941 (JO 4 nov., p. 4774) et 7 déc. 1942 (JO 9 déc., p. 4033) ; loi du 28 juill. 1940 *relative à des avances du Trésor en vue de la reprise de l'activité agricole*, JO 31 juill., p. 4598, complétée par des lois du 3 sept. 1940 (JO 5 sept., p. 4898), du 8 déc. 1941 (JO 10 déc., p. 5326) et du 22 avr. 1943 (JO 30 avr., p. 1189) ; loi du 18 sept. 1940 *relative au financement des blés de la récolte 1940-1941*, JO 19 sept., p. 5070 ; loi du 3 nov. 1940 *relative à l'utilisation sous forme d'avances à certaines entreprises des ressources prévues par le décret-loi du 27 oct. 1939*, JO 4 nov., p. 5739 ; loi du 19 mai 1941 *relative au régime des avances à l'industrie cinématographique*, JO 3 juin, p. 2297, modifiée par une loi du 6 juin 1942 (JO 10 juin, p. 2018) ; loi du 17 févr. 1942 *instituant une procédure d'avances du Trésor*, JO 12 mars, p. 995 ; loi du 9 avr. 1942 *relative au financement des travaux de réparation des bateaux de navigation intérieure endommagés pour faits de guerre*, JO 18 avr., p. 1478.

<sup>632</sup> Loi du 12 juin 1944 *portant extension du warrant industriel et instituant une aide temporaire aux entreprises qui ne peuvent, par suite des circonstances, écouler leurs stocks*, JO 29 juin, p. 1657. Le warrant désigne le gage consenti par un professionnel sur les produits de son exploitation.

devant se contenter d'une simple « indemnité d'éviction »<sup>633</sup>. En outre, des régimes spécifiques d'assurance sont mis en place pour soutenir les opérations économiques soumises à des risques de guerre<sup>634</sup>.

### **b/ Une stimulation de l'initiative privée**

Les tâches de stimulation ne consistent pas à aider les initiatives déjà prises ; elles visent à encourager de nouvelles. Les aides financières que ces tâches consistent à fournir sont incitatives. Elles se présentent, elles aussi, sous différentes formes. Des avances peuvent être accordées pour encourager l'exploitation des terres abandonnées, incultes ou insuffisamment cultivées<sup>635</sup>. Des garanties peuvent être octroyées pour couvrir les risques liés à l'engagement de certaines opérations présentant un intérêt essentiel pour l'économie nationale<sup>636</sup>, notamment celles entreprises par les titu-

---

<sup>633</sup> Loi du 28 oct. 1942 relative à la reconstitution des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales, partiellement ou totalement détruites par suite d'actes de guerre, JO 14 nov., p. 3783, rectific., JO 31 déc., p. 4248 et 14 mars 1943, p. 747. Cf. VERDIE (M.), « La reconstitution des entreprises industrielles et commerciales sinistrées », DS 1943 pp. 357-359.

<sup>634</sup> Décret-loi du 6 mai 1939 relatif à l'assurance contre les risques maritimes de guerre, JO 13 mai, p. 6110, modifié et complété par des décrets-lois du 20 mai 1939 (JO 21 mai, p. 6443), 1<sup>er</sup> sept. 1939 (JO 2 sept., p. 10972) et 29 nov. 1939 (JO 8 déc., p. 13783), par des lois du 16 juill. 1940 (JO 20 juill., p. 4545), 18 sept. 1940 (JO 19 sept., p. 5064) et 30 juill. 1941 (JO 12 août, p. 3364) ; décret-loi du 9 sept. 1939 relatif à l'institution d'un régime d'assurance d'Etat contre les risques de guerre pour les corps de bateaux de navigation intérieure, JO 23 sept., p. 11667, modifié par une loi du 31 janv. 1941 (JO 1<sup>er</sup> févr., p. 506) ; décret-loi du 19 oct. 1939 relatif à l'assurance contre les risques de guerre auxquels peuvent être exposés les betteraves et les sucres, JO 20 oct., p. 12490, complété par une loi du 22 juill. 1942 (JO 26 août, p. 2905), cf. BOULLET (L.), *Une assurance du risque de guerre : betteraves et sucres*, thèse droit, Lille, 1942, Cambrai, L. Cattiaux, 1942 ; décret-loi du 19 oct. 1939 tendant à l'institution d'un groupement entre organismes d'assurances contre l'incendie pour la garantie contre les risques de guerre de certains stocks, matières ou produits, JO 26 oct., p. 12643, modifié par des décrets-lois des 22 févr. 1940 (JO 27 févr., p. 1438, rectific., JO 6 mars, p. 1670), 14 mai 1940 (JO 19 mai, p. 3702, rectific., JO 25 mai, p. 3904), 1<sup>er</sup> juin 1940 (JO 4 juin, p. 4198) et par des lois du 9 août 1940 (JO 10 août, p. 4672), 20 août 1940 (JO 23 août, p. 4759) et 21 févr. 1941 (JO 26 févr., p. 918), cf. LE BALLE (R.), note sous Trib. Bordeaux, 20 juill. 1943, *Société commerciale antillaise c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, S. 1944 II pp. 1-6 ; MARCHAL (M.), *L'assurance contre le risque de guerre de certains stocks, matières ou produits*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, LGDJ, 1941 ; loi du 8 avr. 1942 relative à l'assurance des risques résultant de l'état de guerre pour la production cinématographique, JO 5 juill., p. 2338 ; loi du 24 déc. 1943 relative à l'assurance des sinistres résultant d'actes de sabotage ou de terrorisme, JO 22 mars 1944, p. 753, rectific. JO 23 avr., p. 1142 ; loi du 25 mai 1944 autorisant l'Etat à réassurer les risques de guerre en cours de transport, JO 3 juin, p. 1426 ; loi du 8 juin 1944 instituant un fonds de garantie des risques de guerre sur stocks de céréales et de farine, JO 11 juin, p. 1483.

<sup>635</sup> Art. 9 de la loi du 27 août 1940 relative à l'inventaire et à la mise en culture des terres et des exploitations abandonnées ; loi du 17 mars 1941 accordant une nouvelle tranche d'avance de 200 millions de francs, en vue de l'application de la loi du 27 août 1940, JO 15 mai, p. 2046.

<sup>636</sup> Loi du 23 mars 1941 relative au financement de la fabrication des produits nécessaires aux besoins du pays, JO 21 mai, p. 2138 ; loi du 23 nov. 1943 autorisant le gouvernement à garantir les pertes résultant de certaines opérations d'importation présentant un intérêt essentiel pour l'économie nationale, JO 5 févr. 1944, p. 382.

lares de lettres d'agrément qui leur confèrent, par ailleurs, d'autres avantages, comme celui de garantir leur production<sup>637</sup>. Des primes peuvent être accordées aux agriculteurs pour les inciter à produire certaines marchandises<sup>638</sup> ainsi que des subventions pour les encourager à améliorer leurs infrastructures<sup>639</sup> ou leurs équipements<sup>640</sup>. D'autres subventions peuvent être allouées pour encourager le développement des jardins ouvriers<sup>641</sup>. Enfin, un « pécule d'installation » peut être accordé aux familles d'origine paysanne pour un retour à la terre<sup>642</sup>.

Lorsque la discipline et l'encouragement ne suffisent pas pour diriger efficacement l'économie, l'activité de direction consiste à redéfinir la répartition classique des fonctions économiques

### **B/ La redéfinition de la répartition classique des fonctions économiques**

Alors même que le dirigisme se distingue de l'étatisme<sup>643</sup>, le régime de Vichy s'autorise, en cas de nécessité, non seulement à utiliser la technique de l'économie mixte (1), mais en encore à suppléer les acteurs du marché dans l'exercice de leurs activités (2).

---

<sup>637</sup> Loi du 12 sept. 1940 *sur le financement des fabrications de démarrage faisant l'objet de lettres d'agrément*, JO 13 sept., p. 4980, modifiée par des lois du 23 mars 1941 (JO 21 mai, p. 2138), 4 août 1942 (JO 6 août, p. 2698), 22 févr. 1944 (JO 26 févr., p. 609) et 1<sup>er</sup> avr. 1944 (JO 5 avr., p. 986). Cf. ROBLOT (R.), « Le warrant industriel instrument de la politique des lettres d'agrément », DS 1943 pp. 204-211.

<sup>638</sup> Loi du 9 févr. 1941 *tendant à accroître et à mettre à la disposition du ravitaillement général la production de certaines denrées agricoles*, JO 10 févr., p. 665 ; art. 3 et 4 de la loi du 18 mars 1941 *relative aux conditions de livraison, de paiement et de stockage des maïs* ; art. 1<sup>er</sup> de la loi du 5 mai 1941 *relative aux conditions de livraison, de paiement et de stockage des blés*, JO 11 mai, p. 1998, rectific., JO 19 mai, p. 2105 ; loi du 19 mai 1941 *portant création d'un système d'encouragement à la production de la laine*, JO 28 mai, p. 2219. Voir aussi, dans la même logique : loi du 22 mai 1941 *relative au mode d'attribution des primes à la culture de l'olivier*, JO 24 mai, p. 2166, modifiée par une loi du 29 avr. 1943 (JO 11 mai, p. 1301) ; loi du 21 janv. 1942 *relative au reboisement*, JO 24 janv., p. 338.

<sup>639</sup> Loi du 21 nov. 1940 *relative à la restauration de l'habitat rural*, JO 22 nov., p. 5771, modifiée par une loi du 27 déc. 1942 (JO 6 janv. 1943, p. 48) ; loi du 17 avr. 1941 *relative à la construction des bâtiments des exploitations agricoles à constituer*, JO 1<sup>er</sup> mai, p. 1862 ; loi du 15 mai 1941 *relative au logement des travailleurs agricoles et à l'amélioration du logement rural*, JO 11 juin, p. 2422 ; loi du 1<sup>er</sup> sept. 1941 *relative à l'attribution de subventions pour la construction de silos à foin*, JO 18 sept., p. 3990 ; loi du 5 nov. 1941 *relative à la construction ou à la réfection des chemins desservant les cultures et bâtiments d'exploitation de domaine dont l'habitat est amélioré ou constitué*, JO 2 déc., p. 5178.

<sup>640</sup> Loi du 24 janv. 1941 *accordant des subventions aux groupements agricoles de culture mécanique pour aménagement d'appareils à gazogènes sur les tracteurs et autres véhicules*, JO 14 mars, p. 1142 ; loi du 13 juill. 1943 *relative à l'équipement des organismes de stockage de graines oléagineuses*, JO 16 juill., p. 1890.

<sup>641</sup> Loi du 25 nov. 1940 *relative au développement des jardins ouvriers*, JO 3 déc., p. 5942, rectific., JO 6 déc., p. 5988 et 31 janv. 1941, p. 492), modifiée par une loi du 11 févr. 1941 (JO 27 févr., p. 930) ; loi du 21 janv. 1943 *portant attribution de subventions aux jardins ouvriers*, JO 4 févr., p. 329. Cf. X., « Les jardins ouvriers et le problème du ravitaillement », JCP 1942 I n°289.

<sup>642</sup> Loi du 30 mai 1941 *relative au retour à la terre des familles d'origine paysanne*, JO 31 mai, p. 2262, modifiée par une loi du 28 oct. 1943 (JO 29 oct., p. 2790). Sur le sujet : MALLET (R.), *Nécessités d'un retour à la terre*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1941.

<sup>643</sup> Voir *supra* (p. 25).

## *1/ La technique de l'économie mixte*

Comme le note Bernard Chenot, le principe de l'économie mixte est simple : « une collectivité publique s'intéresse à une entreprise économique ; elle entre dans une société qui exploite cette entreprise, mais elle laisse entre les mains des particuliers une part du capital »<sup>644</sup>. Ainsi s'associent, dans le cadre d'une institution du droit commun, une collectivité publique et des personnes privées, qui « participent ensemble à la gestion de l'affaire et aux bénéfices »<sup>645</sup>.

Cette technique ne tourne pas le dos au capitalisme car elle « laisse aux capitaux privés leur chance de gain »<sup>646</sup>. Elle permet à la collectivité publique de s'assurer un droit de contrôle sur la gestion d'une activité industrielle ou commerciale pour orienter son accomplissement dans le sens de l'intérêt général, sans que soient évincés du marché les acteurs classiques, qui demeurent associés dans l'affaire. Mais l'entreprise privée se trouve « dans une dépendance plus étroite vis-à-vis de l'Administration que dans les cas où il y a seulement réglementation »<sup>647</sup> de l'activité économique car la collectivité publique obtient des droits dans la gestion de la société, qui, dans le silence des textes, sont proportionnels à sa participation financière<sup>648</sup>. Il y a donc une remise en cause de la répartition traditionnelle, sous le libéralisme, des fonctions économiques car en rentrant dans le capital de la société concernée, la collectivité publique devient elle-même acteur du marché. Pourtant l'activité économique concernée reste du ressort du secteur privé. C'est pourquoi cette technique se situe à mi-chemin entre la concession (car les sociétés d'économie mixte ne sont pas des organismes publics) et la régie (car elles ne sont pas exclusivement de capitaux privés)<sup>649</sup>.

---

<sup>644</sup> *Organisation...*, *op. cit.*, p. 288.

<sup>645</sup> *Ibid.*

<sup>646</sup> *Ibid.*

<sup>647</sup> MONSEGUR (M.), *Aux confins du service public et de l'entreprise privée : les entreprises privées d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte*, thèse droit, Bordeaux, 1942, Toulouse, Imprimerie du Sud, 1942, p. 559.

<sup>648</sup> CE, 19 avr. 1940, *Sté des moteurs Gnôme et Rhône et sieurs Gillotte et autres*, R. p. 144, D. P. 1940 III p. 17, concl. Josse.

<sup>649</sup> Cf. MONSEGUR, *Aux confins...*, *op. cit.*, pp. 15 et 559.

Ce mode de gestion des activités économiques d'intérêt général qui s'est développé en France après la Première guerre mondiale, utilisé par l'Etat comme outil de ses politiques interventionnistes<sup>650</sup>, ne tombe pas en défaveur sous le régime de Vichy<sup>651</sup>. Sauf exceptions<sup>652</sup> les sociétés d'économie mixte existantes<sup>653</sup> ne sont pas supprimées<sup>654</sup> et d'autres sont créées, dans les secteurs de l'information<sup>655</sup>, de l'énergie<sup>656</sup> et du commerce<sup>657</sup>. Par la suppléance des acteurs du marché dans l'exercice de leurs activités, l'Etat français va au-delà de l'économie mixte, faisant basculer dans le socialisme certains domaines du marché.

## 2/ La suppléance des acteurs du marché

Le régime de Vichy s'efforce de laisser les activités économiques entre les mains des acteurs habituels du marché. Cette idée est très clairement exprimée par l'article 4 de la loi du 17 septembre 1940 *relative à la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement*, selon lequel « dans toute la mesure compatible avec la nécessité d'assurer à la population les quantités de denrées et de produits qui lui sont attribuées, les courants commerciaux habituels seront maintenus ». Le raisonnement des gouvernants est toujours le même<sup>658</sup>. Lorsqu'ils estiment que l'accomplissement d'une activité économique est nécessaire à la satisfaction des besoins de la population et qu'ils jugent que les acteurs du marché sont incapables de la réaliser convenablement malgré la réglementation qui

---

<sup>650</sup> Sur cette technique, voir en particulier : AUBERT (J.-B.), *Les sociétés d'économie mixte*, thèse droit, Paris, 1947, Paris, Librairie technique et économique, 1947 ; BLOCH (R.), *Les applications en France de l'économie mixte*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, LGDJ, 1941 ; BRET (A.), *Une formule nouvelle d'organisation économique : la société d'économie mixte*, thèse droit, Lyon, 1925, Lyon, Imprimerie-express, 1925 ; BUTTGEBACH (A.) et JACOMET (R.), *Le statut des entreprises publiques : offices à caractère industriel et commercial, sociétés d'économie mixte, entreprises nationalisées*, Paris, Sirey, 1947 ; CEDIE (R.), *Deux expériences d'économie mixte dans l'industrie électrique*, thèse droit, 1943, Paris, LGDJ, 1943 ; CHAZEL (A.) et POYET (H.), *L'économie mixte*, Paris, PUF, 1965, 2<sup>e</sup> édit. ; DUCOU-LOUX-FAVARD (C.), *Les sociétés d'économie mixte en France et en Italie*, thèse droit, Bordeaux, 1961, Paris, LGDJ, 1963 ; LAPIE (P.-O.), *Les entreprises d'économie mixte*, thèse droit, Paris, 1925, Paris, Association des étudiants de doctorat, 1925 ; MONSEGUR, *Aux confins...*, *op. cit.* ; NOLHIER (L.), *L'aviation marchande et le régime d'économie mixte*, thèse droit, Paris, 1939, Paris, Domat-Montchrestien, 1939 ; TAGAND (R.), *Le régime juridique de la société d'économie mixte*, thèse droit, Bordeaux, 1967, Paris, LGDJ, 1969.

<sup>651</sup> Sur ce point, voir MONSEGUR, *Aux confins...*, *op. cit.*, pp. 569-571.

<sup>652</sup> La Compagnie Air-France (loi du 19 sept. 1941 *fixant le statut de l'aviation marchande*, JO 23 sept., p. 4062).

<sup>653</sup> Sur ce point, voir CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, pp. 288-289.

<sup>654</sup> L'organisation de certaines sociétés d'économie mixte est toutefois réformée. Voir par ex. : loi du 21 mars 1941 *organisant le contrôle des compagnies de navigation maritime subventionnées ou ayant fait appel au concours financier de l'Etat*, JO 6 avr., p. 1482.

<sup>655</sup> L'Agence Havas (loi du 27 sept. 1940 *relative à la réorganisation de la société Havas*, JO 3 nov., p. 5540, modifié par une loi du 3 févr. 1941, JO 4 févr., p. 546 et complétée par une loi du 21 mars 1941, JO 22 mars, p. 1266).

<sup>656</sup> La Société nationale des pétroles d'Aquitaine (loi du 10 nov. 1941 *relative à la constitution de cette Société*, JO 21 nov., p. 4995). Par la loi du 18 mai 1942 *relative à la constitution d'une société chargée de la création d'une industrie de carburants de synthèse* (JO 19 mai, p. 1814), la loi approuve la convention passée entre le gouvernement et le Groupe d'étude des carburants de synthèse (formé par la Banque de Paris et des Pays-Bas et la Compagnie de Béthune) en vue de la constitution d'une telle société.

<sup>657</sup> La Société française des Nouvelles-Hébrides (loi du 9 févr. 1941 *relative à la réorganisation de cette Société*, JO 19 févr., p. 810).

<sup>658</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 382.

s'impose à eux, ils décident de pallier leur carence en confiant la réalisation de cette activité à d'autres organismes qu'ils estiment mieux qualifiés.

L'Office national interprofessionnel des céréales et le Comité national interprofessionnel des viandes exercent ainsi le monopole de l'importation et de l'exportation des denrées dont ils ont la charge<sup>659</sup>, l'Office pouvant même les acheter et les vendre sur le marché intérieur lorsque les circonstances l'exigent<sup>660</sup>. Les groupements d'achat<sup>661</sup> constitués, au niveau régional<sup>662</sup> ou départemental<sup>663</sup> pour les nécessités du ravitaillement ou, au niveau national<sup>664</sup>, pour pallier l'insuffisance de l'approvisionnement en marchandises même industrielles, sont également chargés de l'accomplissement de certaines opérations commerciales. C'est aussi le rôle des comptoirs créés dans certains secteurs d'activités<sup>665</sup>. Dans la même logique, certains organismes chargés de la réglementation de la collecte et de la répartition de certaines marchandises sont habilités à constituer des stocks<sup>666</sup>. L'Etat peut devenir lui-même « une sorte de gigantesque grossiste »<sup>667</sup> en se portant directement acquéreur des produits nécessaires au ravitaillement de la population pour les vendre aux détaillants en fonction des besoins de consommation<sup>668</sup>, éventuellement par le truchement des commissions à compétence générale ou spécialisées par produit, instituées dans les cantons<sup>669</sup>. En outre, bien qu'il ait renoncé à user vis-à-vis de la flotte marchande de son droit de réquisition, l'Etat s'empare de l'activité de transport du commerce maritime en devenant affréteur de chacun des navires des compagnies de navigation,

---

<sup>659</sup> Art. 7 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 17 nov. 1940 *sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales* ; art. 13 (al. 2) de la loi du 12 juill. 1941 *portant création d'un Comité national interprofessionnel des viandes*.

<sup>660</sup> Art. 7 (al. 2) de la loi du 17 nov. 1940 *sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales*.

<sup>661</sup> Sur ces organismes, voir : MARTIN, « L'organisation... », art. cit. ; MURON, *L'organisation...*, *op. cit.* ; PERSONNAZ (J.), « Les groupements d'importation et de répartition », CDS, XVIII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 6, sept. 1943, pp. 23-29 ; TEITGEN (H.), « Les "groupements" dans l'organisation de l'économie de guerre », DS 1939 pp. 347-350.

<sup>662</sup> Art. 11 de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental* (groupements régionaux ou interrégionaux d'achat).

<sup>663</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif aux groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles*, JO 1<sup>er</sup> nov., p. 12786 (groupements du même nom) ; art. 16 de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental* (groupements départementaux d'achat).

<sup>664</sup> Art. 49 de la loi du 11 juill. 1938 *sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre* (groupements d'importation et de répartition) ; art. 2 (al. 2) et 7 de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental* (groupements nationaux d'achat). Pour les produits industriels : LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 55.

<sup>665</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 13 sept. 1940 *relative à l'organisation de la vente des combustibles minéraux solides*, JO 16 sept., p. 5013 (comptoirs de vente des mines) ; art. 1<sup>er</sup> du décret du 24 août 1943 *instituant le Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et des combustibles pour gazogène*, JO 25 août, p. 2239 (organisme du même nom).

<sup>666</sup> Par ex : art. 2 (g) de la loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière* (groupements interprofessionnels laitiers) ; art. 4 (7<sup>o</sup>) de la loi du 16 juill. 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel des fleurs et plantes à fleurs* (Groupement du même nom).

<sup>667</sup> CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, p. 54. Dans le même sens, voir ESQUILAT, *Le ravitaillement...*, *op. cit.*, p. 152.

<sup>668</sup> Art. 1<sup>er</sup> du décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *sur le ravitaillement général de la nation en temps de guerre*, JO 2 sept., p. 10970, modifié par une loi du 22 févr. 1943 (JO 20 mars, p. 802).

<sup>669</sup> Loi du 5 mai 1941 *relative aux commissions de réception*, JO 17 mai, p. 2082, rectific., JO 21 mai, p. 2139), modifiée par des lois du 12 juill. 1941 (JO 13 juill., p. 2928) et du 24 mars 1944 (JO 2 avr., p. 970).

aux termes de plusieurs conventions conclues avec elles sur la base des articles 20 et 21 de la loi du 11 juillet 1938 *sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*<sup>670</sup>.

En prenant en charge l'accomplissement de ces opérations commerciales à la place des acteurs habituels du marché, ces organismes participent à la direction de l'économie. Les tâches qu'ils exercent s'inscrivent en effet dans le prolongement des tâches de discipline et d'encouragement, et permettent à l'emprise sur l'économie d'être véritablement complète, sans que les circuits économiques habituels soient pour autant systématiquement remis en cause.

.....

L'activité de direction est complexe par l'étendue de son objet. Elle se compose de tâches multiples dont les plus importantes consistent à réglementer la conduite sur le marché des acteurs économiques en encadrant dans les moindres détails chacune des opérations qu'ils accomplissent et en les commandant même parfois dans un sens déterminé. Mais diriger l'économie, ce n'est pas seulement élaborer des règles de conduite : c'est aussi contrôler si les prescriptions contenues dans les règles sont respectées par ceux à qui elles s'imposent ; sanctionner de façon exemplaire ceux qui ne les respectent pas ; organiser les activités d'intérêt professionnel pour les placer au service de la politique dirigiste ; encourager les acteurs du marché à adopter certains comportements pour orienter leurs activités dans un sens conforme aux besoins de l'économie ; associer des capitaux privés et des capitaux publics pour orienter dans le sens de l'intérêt général l'accomplissement de certaines activités économiques ; et enfin, prendre en charge la réalisation de certaines opérations économiques lorsque les acteurs du marché, qui s'en chargeaient jusque-là, sont jugés incapables de les réaliser convenablement, malgré les règles qui s'imposent à eux. Mais si l'activité de direction est difficile à saisir, ce n'est pas seulement parce que son objet est vaste, c'est aussi en raison de la nature particulière des tâches qu'elle consiste à accomplir.

## **Section 2 : Une activité complexe par sa nature**

Confronté à l'activité de direction et en l'absence de qualification textuelle, le juriste s'interroge sur son identité juridique. L'exercice est délicat car l'activité est composée de multiples tâches.

---

<sup>670</sup> Cf. RIVERO, note sous Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, art. cit., p. 129.

C'est pourquoi le juriste n'envisage jamais cette activité dans son ensemble. Certains auteurs se prêtent néanmoins à l'exercice et affirment qu'il s'agit d'un service public<sup>671</sup>. Les autres membres de la doctrine s'interrogent plutôt sur la nature juridique des tâches que l'activité de direction consiste à accomplir. Ils restreignent ainsi l'objet de leur étude à une partie de la direction de l'économie. Le juge fait de même lorsqu'il éprouve le besoin de qualifier une tâche pour résoudre le litige porté devant lui : il faut dire qu'il n'a jamais l'occasion de caractériser l'activité de direction dans son ensemble, puisqu'il ne se prononce que sur des affaires particulières. Les caractéristiques des différentes tâches de direction provoquent des confusions entre les catégories juridiques, d'une part entre les services publics et les activités privées (Sous-section 1), d'autre part entre les services publics et les activités de police (Sous-section 2).

### ***Sous-section 1 : Une confusion entre les services publics et les activités privées***

Le service public est une notion difficile à saisir. Comme le souligne Charles Blaevoet dans une note de 1942, « nul texte n'a défini ce qu'il faut entendre par là et les auteurs ne sont pas d'accord pour le caractériser »<sup>672</sup>. Il ne saurait être question dans le cadre de cette étude de discuter de la valeur de chacune des définitions proposées par la doctrine. Nous adopterons pour les besoins de notre propos celle qui est la plus couramment admise aujourd'hui<sup>672 bis</sup>, d'après laquelle « une activité constitue un service public quand elle est assurée ou assumée par une personne publique en vue d'un intérêt public »<sup>673</sup>. Si tel n'est pas le cas, il s'agit d'une activité privée. Deux éléments sont donc à prendre en compte : le rattachement organique et la finalité fonctionnelle de l'activité à qualifier.

---

<sup>671</sup> Marcel Waline évoque ainsi le « service public (...) de la direction de l'économie », même s'il n'envisage en réalité qu'une partie de l'activité de direction en se concentrant sur l'étude du système issu de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* (*Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1946, 4<sup>e</sup> édit., p. 222). Charles Blaevoet (« Les comités d'organisation et l'évolution jurisprudentielle des notions de service public et d'acte administratif », RDP 1944 p. 298) et Hervé Detton (« La protection par le Conseil d'Etat des droits de l'individu dans l'organisation professionnelle », EDCE 1952 pp. 55-56) qualifient quant à eux l'ensemble de cette activité en parlant du « service public de l'économie dirigée ». La formule est néanmoins discutable puisqu'elle sous-entend que c'est l'économie, désormais soumise à un régime dirigiste, qui est érigée en service public, alors que c'est au contraire l'activité qui la dirige. Malgré cette ambiguïté, par le « service public de l'économie dirigée », ces auteurs semblent bien vouloir en réalité entendre le service public que l'économie dirigée fait naître, à savoir celui de la direction de l'économie. L'opinion de Pierre-Henri Teitgen est moins équivoque. Pour lui, il n'est pas possible de « refuser (...) de considérer comme un service public la tâche d'organisation des relations économiques et professionnelles » (note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, DS 1942 p. 111). Henri Culmann est toutefois encore plus clair lorsqu'il parle du « service public de la direction économique » (« Existe-t-il un droit professionnel autonome ? », REC avr. 1944 p. 12).

<sup>672</sup> BLAEVOET (C.), note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, D. C. 1942 J. p. 125.

<sup>672 bis</sup> Dans la suite de notre propos, par « doctrine classique » ou « traditionnelle » nous désignerons l'opinion majoritaire chez les auteurs, confirmée même implicitement par la jurisprudence, quant aux définitions des concepts juridiques en vigueur avant, pendant et après Vichy, par-delà le dirigisme économique, objet de notre étude. Nous qualifierons ainsi de « classiques » les auteurs en accord avec cette position majoritaire quel que soit le moment où ils se sont exprimés.

<sup>673</sup> CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 2001, 15<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 579.

Cette définition répond à la question de savoir ce qu'il est mais elle laisse de côté celle du domaine qui est (ou qui doit être) le sien. A ce sujet, il faut reconnaître avec le commissaire du gouvernement Corneille « que l'énumération des services publics ne peut être donnée *ex cathedra* et de façon absolument précise, et que la notion ne comporte point un critérium fixe et immuable »<sup>674</sup>. Son domaine est contingent : il varie selon les époques en fonction de la volonté des gouvernants. A l'exception des fonctions de souveraineté, il n'y a donc pas de services publics par nature ; il n'y a que des services publics par détermination de la volonté des pouvoirs publics : toute activité est potentiellement un service public<sup>675</sup>. Ainsi, pour reprendre la célèbre formule de Gaston Jèze : « Sont uniquement, exclusivement, services publics, les besoins d'intérêt général que les gouvernants, dans un pays donné, à une époque donnée, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public. L'intention des gouvernants est seule à considérer. »<sup>676</sup>

Le service public obéit ainsi à une conception subjective qui se fonde sur des considérations idéologiques. La question qui se pose aux gouvernants est toujours la suivante : est-il opportun, à un moment donné, pour satisfaire un besoin d'intérêt général, d'ériger une activité en service public ? Dès lors « une activité devient un service public lorsque les pouvoirs publics décident de [la prendre en charge] pour donner satisfaction à un besoin [d'intérêt général] qui, sans cela, serait insatisfait, mal satisfait ou insuffisamment satisfait »<sup>677</sup>. Les gouvernants substituent alors l'initiative publique à l'initiative privée ; ils choisissent de rattacher l'activité à une personne publique pour qu'elle la prenne en charge à la place des particuliers, jusqu'au moment où ils les jugeront capables de satisfaire eux-mêmes le besoin d'intérêt général qu'elle a pour effet de combler. Ce dernier peut donc être satisfait aussi bien par le procédé du service public qu'en dehors de celui-ci. C'est pourquoi la condition du rattachement organique est tout aussi importante que celle de la finalité fonctionnelle.

C'est à la lumière de cette conception subjective que nous examinerons la nature des tâches de l'activité de direction en nous interrogeant également sur celle des activités réglementées. Nous nous attacherons à démontrer que la confusion entre les services publics et les activités privées se révèle lorsqu'il s'agit de qualifier d'une part les tâches de réglementation et de répression économiques (§ 1) et d'autre part les tâches de production et de distribution des biens (§ 2).

---

<sup>674</sup> CORNEILLE (L.), concl. sur CE, 7 avr. 1916, *Astruc*, S. 1916 III pp. 51-52.

<sup>675</sup> En ce sens, voir : BENOIT (F.-P.), *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, pp. 237-238.

<sup>676</sup> *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Marcel Giard, 1930, 3<sup>e</sup> édit., tome 2, p. 16. Dans le même sens, voir CHEVALLIER (J.), « Essai sur la notion juridique de service public », *Publications de la faculté de droit d'Amiens*, 1976, n°7, pp. 156-161 ; LIET-VEAUX (G.), « La théorie du service public : crise ou mythe ? », RA 1961 p. 258.

<sup>677</sup> LAUBADERE (A. de), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1953, 1<sup>ère</sup> édit., p. 554.

## **§ 1/ Une confusion touchant les tâches de réglementation et de répression**

Pour les tâches de réglementation et de répression, la condition du rattachement organique est clairement remplie : elles sont placées sous la maîtrise d'une personne publique qui est l'Etat (A). Mais l'exercice de qualification est rendu délicat par l'ambiguïté de leur finalité fonctionnelle. Certaines ont en effet pour but de satisfaire l'intérêt professionnel, intérêt certes collectif, mais privé (B).

### **A/ Un rattachement organique clair : des tâches placées sous la maîtrise de l'Etat**

Pour constituer un service public, l'activité à qualifier doit être rattachée à une personne publique, c'est-à-dire qu'une personne publique doit en avoir la maîtrise, autrement dit en être « le responsable suprême »<sup>678</sup>. Comme le souligne Benoît Plessix, pour constituer un service public de l'Etat, « il faut que l'Etat, par la voix de ses différents organes, ait manifesté sa volonté d'*ériger* en service public une activité d'intérêt général ; il faut qu'il lui ait attribué une telle *qualité*, l'ait *frappé* de son *empreinte* publique, ait *apposé* son *sceau* étatique ; il faut que l'Etat l'ait *consacré*, lui ait *affecté* sa *destination* de mission de solidarité sociale et de cohésion territoriale, l'ait *marqué* de son *signe*, l'ait *revêtu* de son *imprimatur* »<sup>679</sup>. Cette condition du rattachement n'est pas suffisante, mais elle est en tout cas nécessaire : les activités pour lesquelles il n'existe aucun lien adéquat avec une personne publique ne sont pas des services publics, même dans le cas où elles sont exercées en vue d'un intérêt général.

La qualité de maître de service se traduit par quatre compétences indispensables<sup>680</sup>. Le responsable suprême du service est celui qui détient les compétences pour créer et pour supprimer le service, pour choisir le gestionnaire de l'activité, pour définir les règles d'organisation et de fonctionnement du service et enfin pour contrôler la gestion de l'activité. Par l'exercice de cette compétence de contrôle, le maître du service témoigne de son « implication (...) constante »<sup>681</sup> dans l'accomplissement de l'activité.

Les tâches de réglementation et de répression sont créées par le législateur : c'est la loi qui décide qu'elles doivent exister, qui en détermine le contenu et qui se réserve le droit d'en modifier la substance<sup>682</sup>. Il a le pouvoir de les supprimer s'il estime que les conditions de la nécessité du dirigisme

---

<sup>678</sup> MESCHERIAKOFF (A.-S.), *Droit des services publics*, Paris, PUF, 1997, 2<sup>e</sup> édit., p. 278.

<sup>679</sup> PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, 2018, 2<sup>e</sup> édit., p. 835. L'auteur souligne.

<sup>680</sup> MESCHERIAKOFF, *Droit des...*, *op. cit.*, pp. 278-279.

<sup>681</sup> PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, 2016, 1<sup>ère</sup> édit., p. 825.

<sup>682</sup> Voir *supra* (section 1 du présent chapitre).

économique ne sont plus réunies ; c'est d'ailleurs ce à quoi il s'attèle après la Libération, pour revenir progressivement à un régime libéral. Ce même législateur choisit qui doivent être les gestionnaires de ces différentes tâches et, lorsqu'il décide d'en déléguer la gestion, il définit les conditions dans lesquelles elles doivent être accomplies, mais il ne prévoit pas toujours un contrôle administratif sur leur exercice. Malgré cela, il est possible de dire que par sa volonté, que les tâches de réglementation et de répression soient (1) ou ne soient pas (2) directement exercées par les autorités de l'Etat, ce dernier apparaît comme le maître de la discipline économique, ce qui n'est pas étonnant puisque le dirigisme est nécessairement étatique<sup>683</sup>.

### *1/ Un rattachement très simple : les tâches exercées directement par l'Etat*

En vertu de l'acte constitutionnel n°2 du 11 juillet 1940, le chef de l'Etat exerce le pouvoir législatif en Conseil des ministres ; il promulgue les lois et assure leur exécution<sup>684</sup>. S'il est tenu de consulter le Conseil des ministres, le chef de l'Etat n'est pas obligé de suivre son avis ; il a donc toute latitude pour légiférer et concentre ainsi les pouvoirs législatif et exécutif. Toutefois, pour faire face à la crise politique de novembre 1942<sup>685</sup>, le Maréchal Pétain décide de donner à Pierre Laval « les pouvoirs qui sont nécessaires à un chef de gouvernement pour lui permettre de faire face rapidement, à toute heure et en tout lieu, aux difficultés que traverse la France »<sup>686</sup>. Le chef de l'Etat doit donc partager avec le chef du gouvernement les pouvoirs législatif et exécutif : le second peut désormais exercer le pouvoir législatif en conseil de cabinet, promulguer les lois et prendre des décrets sous sa seule signature<sup>687</sup>. Dans les faits, le Maréchal Pétain abandonne la plupart de ses pouvoirs à Pierre Laval, même s'il assortit la délégation de certaines réserves : il se garde ainsi la possibilité de légiférer et de décréter, entre autres, sur les questions d'organisation professionnelle<sup>688</sup>. Un certain nombre de règles de conduite économique sont contenues dans les lois que chacune de ces autorités peut élaborer<sup>689</sup>, dans les mesures qu'elles prennent pour en assurer l'exécution même si la loi peut déléguer

---

<sup>683</sup> Voir *supra* (p. 25).

<sup>684</sup> Art. 1<sup>er</sup> (§ 2 al. 1<sup>er</sup> et § 3) de l'acte constitutionnel n°2 du 11 juill. 1940 *fixant les pouvoirs du chef de l'Etat français*, JO 12 juill., p. 4517.

<sup>685</sup> Cf. COINTET, *Histoire...*, *op. cit.*, pp. 273-278 ; COINTET, *Nouvelle...*, *op. cit.*, pp. 573-588.

<sup>686</sup> Procès-verbal de la séance du Conseil des ministres du 17 nov. 1942, JO 19 nov., p. 3833.

<sup>687</sup> Actes constitutionnels n°12 du 17 nov. 1942 (JO 19 nov., p. 3834) et n°12 bis du 26 nov. 1942 (JO 27 nov., p. 3922).

<sup>688</sup> COINTET-LABROUSSE, *Vichy...*, *op. cit.*, p. 213. Pour ne citer qu'un exemple, la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat* a ainsi été prise par le chef de l'Etat en Conseil des ministres.

<sup>689</sup> Par ex. : loi du 27 sept. 1940 *relative à l'incorporation de blé tendre de force en semoulerie et de semoule de blé tendre de force dans la fabrication des pâtes alimentaires*.

cette tâche à une autre autorité<sup>690</sup>, ainsi que dans les décrets qu'elles édictent par habilitation législative<sup>691</sup>.

Le législateur confie à d'autres autorités étatiques le soin d'édicter certaines règles de conduite. Les ministres compétents<sup>692</sup>, les préfets de région<sup>693</sup>, les préfets de département<sup>694</sup> et les maires<sup>695</sup> exercent ainsi des tâches de réglementation<sup>696</sup>. Les premiers<sup>697</sup>, les troisièmes<sup>698</sup>, les direc-

---

<sup>690</sup> Par ex. : art. 2 de la loi du 20 août 1940 *relative à l'utilisation des pépins de raisins* (le ministre de l'Agriculture et du Ravitaillement est chargé de fixer les conditions du prélèvement, de la livraison et de la vente des pépins).

<sup>691</sup> En se limitant à quelques tâches principales : fixation des prix en cas d'extrême urgence (art. 4 de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*) ; établissement des mesures de rationnement par contingentement (art. 1<sup>er</sup> du décret-loi du 20 févr. 1940 *relatif au recensement de la population et à la distribution des cartes de rationnement*) ; édicition du code de déontologie de certaines professions libérales (par ex. : art. 3 (al. 3) de la loi du 31 déc. 1940 *instituant l'Ordre des architectes et réglémentant le titre et la profession d'architecte*).

<sup>692</sup> En se limitant à quelques tâches principales : fixation des prix sauf en cas d'extrême urgence (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix* et loi du 17 mai 1941 *relative à la fixation des prix des primeurs*, JO 18 mai, p. 2098) ; délivrance des licences d'importation (décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *relatif aux importations des marchandises de toutes origines et de toutes provenances*) ; établissement des prohibitions d'exportation et délivrance de dérogations (loi du 29 mai 1941 *relative à la forme dans laquelle doivent être prises les prohibitions d'exportation*, JO 11 juill., p. 2894) ; établissement des plans nationaux de collecte et de répartition des produits alimentaires (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*).

<sup>693</sup> En se limitant à quelques tâches principales : fixation du prix de certains biens par délégation ministérielle (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 7 août 1942 *modifiant la loi du 21 oct. 1940 modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*) ; établissement des plans régionaux de collecte et de répartition des produits alimentaires (art. 8 de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*) ; répartition de l'imposition agricole régionale entre les départements de la région (art. 4 (al. 4) de la loi du 20 févr. 1942 *relative à la commercialisation de certaines denrées agricoles nécessaires au ravitaillement du pays*).

<sup>694</sup> En se limitant à quelques tâches principales : délivrance des autorisations de création ou d'extension des entreprises artisanales, commerciales ou industrielles (art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) du décret-loi du 9 sept. 1939 *relative à la création ou à l'extension des établissements industriels et commerciaux*) ; réglementation de la vente des produits rationnés dans les magasins de détail (loi du 8 oct. 1940 *concernant la réglementation dans les magasins*) ; fixation du prix des produits agricoles vendus sur les marchés locaux et dans les magasins de commerce (art. 1<sup>er</sup> (3<sup>o</sup>) de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*) ; fixation du prix des produits et services locaux (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 27 juin 1941 *modifiant les art. 1<sup>er</sup>, 2, 3, 7, 8, 14 et 28 de la loi du 21 oct. 1940 modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*) ; fixation du prix de certains biens par délégation du préfet régional (art. 2 de la loi du 7 août 1942 *modifiant la loi du 21 oct. 1940 modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*) ; répartition de l'imposition agricole départementale entre les communes du département (art. 4 (al. 5) de la loi du 20 févr. 1942 *relative à la commercialisation de certaines denrées agricoles nécessaires au ravitaillement du pays*) ; établissement des plans départementaux de collecte et de répartition des produits alimentaires (art. 12 de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*) ; délivrance de certaines cartes professionnelles (par ex., pour le commerce du lait et des produits laitiers : art. 3 de la loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière*).

<sup>695</sup> Par ex. : répartition de l'imposition communale en céréales entre les producteurs de la commune (art. 3 (al. 8) de la loi du 5 juill. 1941 *sur l'organisation du marché des céréales secondaires et produits dérivés*).

<sup>696</sup> Certaines mesures de direction sont prises par des juridictions : « c'est ce que l'on appelle la juridictionnalisation de l'action administrative » (CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2008, 13<sup>ème</sup> édit., p. 107). Les tribunaux de commerce décident de l'inscription à la liste des agréés près d'eux (art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agréés près les tribunaux de commerce*).

<sup>697</sup> Voir par ex. : art. 7 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* (sanctions infligées par le ministre de la Production industrielle).

<sup>698</sup> Voir par ex. : art. 7 (al. 9) de la loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*.

teurs départementaux, les directeurs régionaux et le chef du Service général de contrôle économique<sup>699</sup>, le Comité contentieux des prix<sup>700</sup>, ainsi que les tribunaux répressifs<sup>701</sup>, exercent aussi des tâches de répression. L'Etat, par ses autorités administratives (centrales ou déconcentrées) et judiciaires, c'est-à-dire par ses propres moyens, prend ainsi directement en charge certaines tâches de réglementation et de répression. Pour celles-ci, le rattachement à une personne publique est donc certain, puisque la maîtrise du service se confond avec sa gestion. Il en va différemment pour celles qui ne sont pas directement exercées par les autorités de l'Etat.

## ***2/ Un rattachement plus complexe : les tâches non directement exercées par l'Etat***

Certaines tâches de réglementation et de répression sont confiées par le législateur de Vichy à des organismes dont la nature juridique est plus ou moins clairement définie<sup>702</sup>. Pour déterminer si ces tâches sont rattachées à l'Etat, il faut évaluer l'importance des liens qui les unissent à lui en examinant le degré d'implication de celui-ci dans l'accomplissement de celles-là. Il s'agit de savoir si l'Etat, après avoir créé et organisé les tâches à identifier, en conserve la maîtrise par le contrôle qu'il exerce. De la réponse à cette question découle la qualification des lois qui désignent les gestionnaires de ces tâches<sup>703</sup>. Si par le texte, l'activité peut être considérée comme étant exercée par une personne juridique en lieu et place de l'Etat, il s'agit d'un acte de délégation. En revanche, si par celui-ci, l'Etat reste étranger à l'activité tout en encadrant son accomplissement, il s'agit d'un acte d'autorisation. Dans le premier cas l'activité exercée est assumée par l'Etat : elle peut être un service public, si elle est d'intérêt général. Dans le second cas, elle est seulement réglementée par lui : elle reste privée, quel que soit le caractère des besoins qu'elle satisfait.

---

<sup>699</sup> Art. 9 de la loi du 31 déc. 1942 modifiant la loi du 21 oct. 1940 modifiée par la loi du 7 août 1942 ; art. 6 de la loi du 31 déc. 1942 relative à la constatation, la poursuite, la répression des infractions aux règles du rationnement.

<sup>700</sup> Art. 9 de la loi du 31 déc. 1942 modifiant la loi du 21 oct. 1940 modifiée par la loi du 7 août 1942 ; décret du 15 mars 1943 relatif à la composition et au fonctionnement du comité contentieux prévu par l'art. 49 de la loi du 21 oct. 1940, modifié par la loi du 31 déc. 1942, JO 27 mars, p. 883.

<sup>701</sup> Certaines infractions sont de la compétence de juridictions d'exception. Le Tribunal d'Etat créé par la loi du 7 sept. 1941 instituant un Tribunal d'Etat (JO 10 sept., p. 3850) est ainsi compétent en matière de contrefaçons de titres de ravitaillement (loi du 11 oct. 1941 aggravant les peines en matière de contrefaçons de titres de ravitaillement), le Tribunal spécial institué par la loi du 24 avr. 1941 portant création d'un tribunal spécial pour juger les auteurs d'agressions nocturnes (JO 11 mai, p. 1998), pour les actes de marché noir et pour certaines infractions à la réglementation des prix (art. 2 de la loi du 31 déc. 1942 sur la répression des infractions à la législation économique, JO 12 janv. 1942, p. 105) et les tribunaux régionaux du travail, placés sous l'autorité du Tribunal national du travail, pour les infractions à la réglementation établie en application de la Charte du travail (art. 61 et 63 de la loi du 4 oct. 1941 relative à l'organisation sociale des professions). D'une manière générale, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 déc. 1942 précitée prévoit que les infractions à la réglementation des prix, du rationnement, de la répartition ou de la circulation des produits, denrées ou marchandises de toute nature, sont instruites et jugées par priorité.

<sup>702</sup> Voir *infra* (chapitre 2 du présent titre).

<sup>703</sup> Cf. CHAPUS, *Droit administratif...*, op. cit., tome 1, p. 581.

Entre l'Etat et la plupart des tâches de réglementation qui ne sont pas exercées directement par lui, il existe une relation telle qu'elles apparaissent comme lui étant rattachées. Ce lien organique se manifeste par l'étendue des pouvoirs de contrôle que les autorités de l'Etat détiennent sur la réalisation de ces tâches<sup>704</sup>. En revanche, pour certaines tâches de réglementation<sup>705</sup> et pour les tâches de répression qui ne sont pas exercées directement par l'Etat, le lien est plus difficile à établir dans la mesure où le législateur ne donne explicitement au gouvernement aucune prérogative de contrôle sur leur accomplissement<sup>706</sup>. Après avoir été créées et organisées par l'Etat, ces tâches semblent ainsi avoir été placées sous la propre maîtrise des organismes gestionnaires. Sauf à considérer que ces entités sont des personnes publiques – question qui est souvent difficile à trancher<sup>707</sup> –, il est donc permis de douter que les tâches qu'ils accomplissent sont des services publics<sup>708</sup>. Au sujet de celles qui se rattachent à l'organisation de la profession médicale, le Conseil d'Etat affirme pourtant sans ambiguïté qu'il s'agit d'un service public<sup>709</sup>. Trois interprétations sont possibles : ou la condition du rattachement organique de l'activité fait effectivement défaut et le juge administratif s'est trompé<sup>710</sup>, ou elle n'est plus nécessaire pour identifier un service public et toute activité d'intérêt général devrait désormais être considérée comme tel<sup>711</sup>, ou elle est remplie malgré l'inexistence de prérogatives de contrôle au profit des pouvoirs publics et c'est la portée du critère du contrôle administratif qu'il faut préciser dans le processus de l'identification de la nature juridique des activités à qualifier.

C'est à cette dernière hypothèse que nous souscrivons. En effet, ce n'est pas parce que le législateur n'attribue aux pouvoirs publics aucune prérogative de contrôle sur l'exercice des tâches

---

<sup>704</sup> Voir *infra* (pp. 189-203).

<sup>705</sup> C'est par exemple le cas pour la réglementation de l'exercice de la profession médicale (loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*).

<sup>706</sup> Cf. HEILBRONNER (A.), « Le pouvoir professionnel », EDCE 1952 p. 46 ; ODENT (R.), « Le contrôle du Conseil d'Etat sur les ordres professionnels », APD 1953-1954 p. 111.

<sup>707</sup> Voir *infra* (section 2 du chapitre 2 du présent titre).

<sup>708</sup> En ce qui concerne les tâches de répression, la solution se trouve dans le rattachement des chambres de discipline des personnes dirigeantes à la sphère juridictionnelle car en cette qualité elles constituent des organes de l'Etat. Sur ce point, voir *infra* (pp. 211-219).

<sup>709</sup> CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, préc.

<sup>710</sup> C'est l'avis de Jean Brèthe de la Gressaye (« La discipline dans les entreprises, les syndicats et les professions organisées », APD 1953-1954 p. 108 ; « Essai sur le droit professionnel », *Annales de la faculté de droit de Bordeaux*, 1954, p. 86 ; « Le droit corporatif », *Annales de droit et de sciences politiques (Louvain)*, 1960, n°1, p. 17) et de Jacques Doublet (« La réorganisation... », art. cit., p. 123).

<sup>711</sup> C'est l'avis de Georges Morange (« Le déclin... », art. cit., pp. 47-48). Pour lui, l'arrêt *Bouguen* dénature le sens classique du concept service public en éliminant de sa définition le critère organique, même « atténué » par la possibilité d'une gestion déléguée sous la « haute direction » de l'Administration (*ibid.*, p. 47). Il considère que cette conception d'une notion « purement matérielle » du service public (*ibid.*), qu'il critique avec force, apparaît déjà dans les arrêts *Caisse primaire « Aide et Protection »* (CE Ass., 13 mai 1938, R. p. 417, D. 1939 III p. 65, concl. Latournerie, note Pépy, RDP 1938 p. 830, concl. Latournerie) et *Monpeurt* (CE Ass., 31 juill. 1942, préc.). Ces décisions qualifient de services publics des activités (assurances sociales et organisation de la production industrielle) qui, selon l'auteur, ne sont pas placées sous le contrôle d'une personne publique. Pourtant, dans les deux affaires, l'activité en cause était bien rattachée à l'Administration (cf. PEPY (A.), note sous CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, D. 1939 III pp. 66-69 et le chapitre 2 du titre 1 de la partie 1).

de discipline accomplies par d'autres organismes que ceux de l'Etat qu'il ne leur donne pas la possibilité de contrôler leur réalisation. Le contrôle administratif<sup>712</sup> désigne l'opération par laquelle une autorité administrative examine si l'acte pris par l'organisme dont elle surveille l'activité est conforme aux exigences qui sont préétablies par elle (contrôle de l'opportunité de l'acte) ou par des normes supérieures (contrôle de la légalité de l'acte). L'existence du contrôle précède donc l'utilisation des prérogatives qui permettent à l'autorité qui l'exerce de remédier aux erreurs commises par le gestionnaire de l'activité dans la réalisation de ses tâches. Le contrôle peut donc se déployer même dans le silence des textes. En effet, lorsqu'il crée une activité et détermine ses règles d'organisation et de fonctionnement, l'Etat se réserve toujours un droit de regard sur son accomplissement puisqu'il ne peut pas se résoudre à abandonner la maîtrise d'une tâche dont il juge l'existence nécessaire. Mais l'Etat ne se donne pas toujours les mêmes moyens pour tirer les conséquences d'une faute de gestion. Il peut utiliser les prérogatives de contrôle dont il dispose en vertu des textes si c'est le cas mais il peut aussi révoquer les dirigeants de l'organisme gestionnaire s'il détient un pouvoir discrétionnaire pour les nommer<sup>713</sup>, voire choisir un autre gestionnaire, y compris en reprenant l'activité en régie. Il ne faut pas confondre la question de l'autonomie fonctionnelle de l'organisme gestionnaire avec celle du rattachement organique de l'activité qu'il exerce : même dans le cas où l'Etat ne détient pas de prérogatives de contrôle sur la gestion du service, il en a la maîtrise s'il détient la compétence pour le créer et choisir son gestionnaire. Le fait de décider si l'activité doit exister ou non apparaît en effet comme « l'expression majeure de la maîtrise du service »<sup>714</sup>.

Malgré certaines difficultés, il est donc possible de considérer que la condition du rattachement organique est remplie pour que les tâches de discipline constituent des services publics. L'opération de qualification juridique est toutefois rendue délicate par l'ambiguïté de leur finalité fonctionnelle, du fait que certaines d'entre elles satisfont parfois des intérêts privés de caractère professionnel.

### **B/ Une finalité fonctionnelle ambiguë : des tâches satisfaisant parfois des intérêts professionnels**

Pour constituer un service public, une activité ne doit pas seulement être rattachée à une personne publique, il faut aussi que son exercice satisfasse un besoin d'intérêt général. Cette condition fait du service public « une notion de but »<sup>715</sup>. Si une activité donnée est érigée en service public,

---

<sup>712</sup> Sur cette notion : DUBOIS (J.-P.), *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, thèse droit, Paris I, 1980, Paris, LGDJ, 1982, pp. 31-35.

<sup>713</sup> C'est le cas pour la grande majorité des organismes de direction (voir *infra*, p. 200).

<sup>714</sup> MESCHERIAKOFF, *Droit des...*, *op. cit.*, p. 278.

<sup>715</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 582.

c'est toujours en vue de satisfaire un tel besoin, plus exactement un besoin qui est jugé d'intérêt général par les gouvernants car la notion d'intérêt général est elle-même contingente : son contenu varie dans le temps et dans l'espace en fonction de l'idée que s'en font les pouvoirs publics.

Il n'en demeure pas moins « qu'aujourd'hui comme hier, l'intérêt général exprime l'idée que la collectivité a des exigences qui dépassent les intérêts des groupes ou des individus qui la composent et se traduisent par des mesures qui peuvent froisser ces intérêts »<sup>716</sup>. L'intérêt public n'est donc pas la somme des intérêts particuliers puisqu'il s'impose à eux. Dès lors, est d'intérêt général ce qui est « pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière » de certains, selon l'expression qu'emploie l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen à propos de l'institution de la force publique. L'intérêt général désigne donc l'intérêt collectif des citoyens, c'est-à-dire l'intérêt du public<sup>717</sup>.

Sans que cela ne remette en cause l'unité globale de la notion<sup>718</sup>, l'intérêt général peut prendre des aspects multiples « en fonction des domaines et des sujets intéressés, mais aussi des optiques utilisées »<sup>719</sup>. Il n'y a donc pas véritablement un intérêt général mais une multitude d'intérêts publics. Dans sa thèse de doctorat, Didier Linotte a montré qu'il est possible de réduire le pluralisme de l'intérêt général à un « dualisme de construction » qui ne correspond pas à un dédoublement de la notion mais qui ramène ses formes multiples à « deux aspects majeurs : l'intérêt collectif des citoyens, envisagés individuellement, et l'intérêt de la collectivité elle-même »<sup>720</sup>. « L'intérêt général navigue ou gravite en effet entre les deux pôles que sont d'une part l'ensemble des citoyens et administrés, d'autre part la collectivité publique qui les rassemble. »<sup>721</sup> Toutefois, l'intérêt de la collectivité n'est qu'une

---

<sup>716</sup> Didier Truchet cité par STIRN (B.), « Intérêt », in ALLAND et RIALS, *Dictionnaire...*, op. cit., p. 840. Sur l'intérêt général, voir : *Réflexions sur l'intérêt général*, EDCE 1999 pp. 239-442 (avec notamment les contributions de Didier Trichet, Jean-Jacques Laffont et Jean Barthélémy) ; BELIN (J.), *Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1933, Paris, Dalloz, 1933 ; CHEVALLIER (J.) [dir.], *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF, 2 vol., 1978-1979 ; LINOTTE (D.), *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, thèse droit, Bordeaux I, 1975 ; PONTIER (J.-M.), « L'intérêt général existe-t-il encore ? », D. 1998 (chr.) pp. 327-333 ; RANGEON (F.), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986 ; TRUCHET (D.), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, thèse droit, Paris II, 1975, Paris, LGDJ, 1977.

<sup>717</sup> Il est donc impropre de faire une distinction de principe entre les intérêts collectifs et l'intérêt général dans la mesure où l'intérêt général est lui-même un intérêt collectif. Il n'est possible de le faire que dans la mesure où l'on précise de quel intérêt collectif il s'agit : celui des citoyens ne se distingue pas de l'intérêt général, contrairement à ceux des agriculteurs, des chasseurs, des médecins, ... Sur ce point, voir HECQUART-THERON (M.), « De l'intérêt collectif... », AJDA 1986 pp. 65-74.

<sup>718</sup> Cf. TRUCHET, *Les fonctions...*, op. cit., pp. 277-287. Comme le montre cet auteur, la diversité des termes employés ne remet pas en cause cette unité. Il faut ainsi considérer comme des synonymes : l'intérêt général, l'intérêt public, l'utilité générale ou encore l'utilité publique. Sur cette question terminologique, voir : DEGUERGUE (M.), « Intérêt général et intérêt public : tentative de distinction », in *Mélanges Truchet*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 131-142.

<sup>719</sup> LINOTTE, *Recherches...*, op. cit., p. 363.

<sup>720</sup> *Ibid.*, p. 391.

<sup>721</sup> *Ibid.*, p. 357.

manifestation de l'intérêt collectif des citoyens dans le sens ou la satisfaction du premier permet celle du second. L'auteur distingue ainsi entre « les intérêts généraux immédiats et les intérêts généraux médiats »<sup>722</sup>. Les premiers satisfont directement l'intérêt collectif des citoyens, c'est-à-dire l'intérêt public à proprement parler, les seconds indirectement, par « la médiation d'une collectivité, d'un groupe ou d'une catégorie »<sup>723</sup>. C'est en raison de ce dualisme que la finalité fonctionnelle des tâches de réglementation et de répression est parfois difficile à déterminer. Certaines sont en effet d'intérêt public immédiat (1), alors que d'autres sont d'intérêt public médiate (2).

### *1/ Une finalité parfois claire : les tâches d'intérêt public immédiat*

Certaines tâches de discipline servent directement les besoins de la population. Il en est ainsi de celles qui s'imposent par la nécessité des circonstances. Les conséquences de la guerre et les conditions de l'armistice sont désastreuses pour l'économie française. Une partie des entreprises est détruite, la pénurie des ressources est croissante, la circulation des marchandises est difficile, les relations commerciales avec l'étranger sont coupées, les investisseurs sont méfiants, les commandes se tarissent et le chômage augmente. « Toute l'économie française semble donc acculée à la ruine »<sup>724</sup>, d'autant plus qu'elle doit se placer au service de l'économie allemande. Au-delà, c'est même la survie de la population qui est en jeu puisqu'en raison de la désorganisation des échanges et de la pénurie des produits alimentaires elle risque de ne pas pouvoir se nourrir à sa faim<sup>725</sup>.

Les circonstances imposent donc que l'économie soit dirigée. Il faut « satisfaire les besoins du public dans la mesure du possible, utiliser au mieux les maigres ressources disponibles, sauvegarder enfin la paix sociale »<sup>726</sup>. Cette idée est très clairement exposée dans le rapport précédant la loi du 16 août 1940 précitée, qui met l'accent sur « les nécessités particulièrement impérieuses du moment »<sup>727</sup> et sur l'urgence de redresser économiquement le pays. C'est ce contexte qui justifie l'abandon des règles du libéralisme : « il serait vain d'attendre l'adaptation (...) du libre jeu des intérêts en présence. En admettant même que la seule action des lois économiques puisse, dans certaines cir-

---

<sup>722</sup> *Ibid.*, p. 391.

<sup>723</sup> *Ibid.*, p. 392

<sup>724</sup> MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>725</sup> Cf. CHOUMERT, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. 5, 45 et 50.

<sup>726</sup> SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 140.

<sup>727</sup> JO du 18 août 1940, p. 4732. Dans l'arrêt *Monpeurt*, le Conseil d'Etat s'appuie explicitement sur les « circonstances qui nécessitaient impérieusement l'intervention de la puissance publique dans le domaine économique » pour affirmer que l'organisation de la production industrielle est un service public.

constances, rétablir un équilibre détruit, cette action ne saurait être que très lente. Et il n'est pas possible d'attendre. »<sup>728</sup> D'ailleurs le libéralisme conduirait à une augmentation mécanique des prix<sup>729</sup>. Il est donc d'intérêt général immédiat qu'une stricte discipline domine les activités économiques ce que ne contestent pas les décideurs privés<sup>730</sup>.

Pourtant cette circonstance ne suffit pas à faire des tâches de réglementation et de répression des services publics. Pour être qualifiées comme telles, ces tâches doivent être prises en charge par une personne publique dans le but de satisfaire ces besoins. Or c'est bien le cas puisque les gouvernants constatent que l'initiative privée est incapable de les combler. Le rapport introduisant la loi du 16 août 1940 est très clair sur ce point : « l'on ne saurait (...) se fier à un effort d'organisation laissé à la libre initiative des [acteurs économiques]. Quelle que puisse être la bonne volonté de ces derniers, leurs possibilités sont sans commune mesure avec les problèmes à résoudre »<sup>731</sup>. Il est donc apparu aux gouvernants qu'« une seule méthode était possible : celle de l'économie dirigée ; un seul mécanisme juridique satisfaisant : celui du service public »<sup>732</sup>.

C'est en suivant cette logique que certains auteurs et certaines décisions de justice reconnaissent que sont des services publics les tâches de réglementation de la distribution des marchandises

---

<sup>728</sup> JO du 18 août 1940, p. 4731.

<sup>729</sup> Voir *supra* (p. 39).

<sup>730</sup> *Ibid.*

<sup>731</sup> JO du 18 août 1940, p. 4731.

<sup>732</sup> SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 140.

alimentaires<sup>733</sup> ou industrielles<sup>734</sup> ainsi que les tâches de réglementation du commerce, de l'industrie ou de l'agriculture d'un point de vue économique<sup>735</sup>, social<sup>736</sup>, ou selon ce double point de vue<sup>737</sup>.

Les tâches de discipline des acteurs de la vie économique ne sont pourtant pas toutes d'intérêt général immédiat. Certaines satisfont l'intérêt du public par la médiation d'une collectivité ou d'un groupe. De ce fait, leur finalité fonctionnelle est parfois rendue complexe.

## *2/ Une finalité parfois complexe : les tâches d'intérêt public médiat*

Les tâches de discipline imposées par les circonstances semblent n'être destinées à rester d'intérêt général qu'aussi longtemps que doit durer leur nécessité. C'est d'ailleurs pourquoi les décideurs privés acceptent la discipline. Ils considèrent que le dirigisme ne constitue qu'une parenthèse qui se refermera avec le retour des circonstances normales, comme lors de la Première guerre mondiale. Certains dirigeants politiques partagent ce point de vue<sup>738</sup>. Ces opinions personnelles ne reflètent pourtant pas la position officielle du gouvernement qui considère, pour des raisons idéologiques, que ces tâches de direction devront survivre aux circonstances qui les ont fait naître.

---

<sup>733</sup> Limoges, 10 déc. 1942, *Groupement d'achat et de répartition de la viande de la Corrèze c. Daugreilh*, Gaz. Pal. 1943 II p. 163 ; CE, 31 juill. 1948, *Boulic*, R. p. 376 ; TC, 21 juill. 1949, *Hauptmann*, R. p. 613 ; CELIER (C.), note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen et Musin* [2 esp.], JCP 1944 II n°2565 ; CHOUMERT, *L'organisation...*, op. cit., pp. 42-51 ; SEGALAT (A.), concl. sur CE, 22 janv. 1943, *Sté artisanale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de Lyon*, D. C. 1943 J. p. 80.

<sup>734</sup> Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, S. 1946 II p. 129, note Rivero ; CE, 11 mars 1949, *Clément*, R. p. 120 ; CE, 28 oct. 1949, *Dufour*, R. p. 445 ; PERSONNAZ, « Les sanctions... », art. cit., p. 36 ; ROUSE (M.), « A propos du droit de la répartition et de l'organisation industrielles », DS 1942 p. 3 ; X., note sous Trib. corr. Seine, 24 sept. 1942, *Ministère public et Section des fontes, fers et aciers de l'OCRPI c. F., S., D., U. et autres et Ministère public et Section des fontes, fers et aciers de l'OCRPI c. C. et autres* [2 esp.], DS 1943 p. 131.

<sup>735</sup> Trib. Civil Seine, 27 mars 1942, *Sté Degond c. Painvin*, Gaz. Pal. 1942 I p. 266, JCP 1942 II n°1944 ; CE Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, préc. ; CE, 4 févr. 1949, *Ferey du Coudray*, R. p. 50 ; Cass. civ., 13 févr. 1957, *Cottez c. Petit*, AJDA 1957 II p. 195, note Pinto ; BENA, *Les limitations...*, op. cit., p. 90 ; DESMOULIEZ (G.), « La responsabilité des comités d'organisation et des autres services décentralisés de l'économie dirigée », JCP 1943 I n°362 ; GEORGE (G.-H.), *Le régime juridique des comités d'organisation*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Librairie sociale et économique, 1942, pp. 105-106 ; LAROQUE (P.), note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, JCP 1942 n°2046 ; MATHIOT (A.), « L'intégration des comités d'organisation au droit public français », RDP 1943 pp. 32-40 ; MESTRE (A.), note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris* et Trib. civ. Seine, 27 mars 1942, *Sté Degond c. Painvin*, S. 1942 II p. 38 ; PERSONNAZ (J.), « Le régime juridique des décisions des comités d'organisation », CDS, XII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 4, 1941, p. 12 ; SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 140 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 35 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 11. Voir aussi, pour les tâches de normalisation : CE, 17 févr. 1992, *Sté Textron*, R. p. 66, AJDA 1992 p. 450, note Devès, D. 1992 p. 159, note Penneau, JCP 1992 II n°21961, note Icard, RA 1992 p. 523, note Redor et Fâtome ; TRICOT (B.), *Essai sur les entreprises d'intérêt général*, thèse droit, Lyon, 1943, Aurillac, Imprimerie du Cantal, 1943, p. 156.

<sup>736</sup> DURAND et ROUAST, *Précis...*, op. cit., p. 237 ; E. C., « Le financement des syndicats professionnels », DS 1944 p. 65.

<sup>737</sup> Trib. paix Beine, 20 mai 1943, *Barthélémy c. Lecomte*, Gaz. Pal. 1943 II p. 89 ; CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, R. p. 183, S. 1947 III p. 20, note Huet.

<sup>738</sup> Voir *supra* (p. 42, note 246).

Le dirigisme s'inscrit en effet dans le cadre de la « Révolution nationale », ce vaste programme entrepris par le régime de Vichy pour redresser le pays dans l'ordre économique, social et moral<sup>739</sup>. Ses grandes lignes sont exposées par le Maréchal Pétain dans un discours adressé aux Français le 11 octobre 1940<sup>740</sup>. L'idée centrale repose sur la faillite du libéralisme économique et politique, jugé responsable de la défaite. L'objectif est de reconstruire le pays en instaurant un ordre nouveau fondé sur l'autorité. Celui-ci passe spécialement par la mise en place d'une économie nouvelle, « organisée et contrôlée »<sup>741</sup> destinée à se substituer à une économie libérale disqualifiée à cause de son inefficacité et de l'impuissance des politiques interventionnistes à remédier à ses carences.

Il s'agit donc, pour reprendre les termes de Jean Bichelonne, secrétaire général au Commerce et de l'Industrie et secrétaire à la Répartition, d'instaurer une « forme durable d'économie dirigée (...) destinée à subsister même en temps de paix »<sup>742</sup> et même en situation d'abondance<sup>743</sup>. Pour le régime de Vichy, la direction de l'économie constitue ainsi la clef pour restaurer la puissance du pays, d'autant plus qu'elle apparaît aussi comme un moyen d'organiser sur le plan économique la collaboration politique qui est menée avec l'Occupant afin d'assurer à la France un rôle dans la future Europe sous domination allemande<sup>744</sup>.

De ce fait et selon les gouvernants, chaque tâche de réglementation ou de répression satisfait l'intérêt de l'Etat, y compris celles qui, même en période de pénurie, ne répondent pas « aux mêmes objectifs de salut public » que celles qui s'imposent par la nécessité de faire face aux circonstances, à savoir les tâches de discipline des activités libérales<sup>745</sup>. Ces dernières ont pour but d'en moraliser l'exercice ; bien que les besoins qu'elles satisfont ne soient ni urgents ni même vitaux, aux yeux du régime elles sont, comme les autres tâches de discipline, d'intérêt général médiat. En satisfaisant l'intérêt de la collectivité, elles servent indirectement l'intérêt du public. Les gouvernants considèrent en effet que les citoyens vont tirer un avantage de la puissance retrouvée de l'Etat. Certaines des tâches de discipline sont même doublement d'intérêt général médiat, dans le sens où elles servent

---

<sup>739</sup> Voir *supra* (pp. 42-43).

<sup>740</sup> PÉTAİN (P.), *Discours aux Français*, Paris, Albin Michel, 1989, pp. 86-94. Voir aussi PÉTAİN (P.), « La politique sociale de l'avenir », *Revue des deux mondes*, sept. 1940, pp. 113-117.

<sup>741</sup> PÉTAİN, *Discours...*, *op. cit.*, p. 94.

<sup>742</sup> *L'état...*, *op. cit.*, pp. 9 et 23, cité par MARGAIRAZ, *L'Etat...*, *op. cit.*, tome 1, p. 538.

<sup>743</sup> Cf. PAXTON, *La France...*, *op. cit.*, p. 330.

<sup>744</sup> Il faut noter qu'à cet égard, l'Allemagne juge elle aussi d'intérêt général les tâches de direction puisqu'elle considère qu'elle peut soumettre plus efficacement l'économie française à ses besoins si celle-ci est dirigée (cf. ROUSSO, *Le régime...*, *op. cit.*, p. 52). Sur la collaboration économique de l'Etat français et de ses entreprises, voir les références citées *supra* (p. 37, notes 203 et 204).

<sup>745</sup> MARTIN (M.), note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, DS 1943 p. 244.

l'intérêt collectif des citoyens non seulement grâce à la médiation de l'Etat mais aussi grâce à celle de certains groupes professionnels.

Les intérêts professionnels, « pour être collectifs lorsqu'on les compare à ceux des individus, n'en demeurent pas moins des intérêts particuliers lorsqu'on les compare (...) à l'intérêt public »<sup>746</sup>. Ces intérêts « comportent (...) [certes] un élément de transcendance » puisqu'ils « dépassent les personnes intéressées »<sup>747</sup>, mais ils restent des intérêts privés, propres à des collectifs distincts de l'ensemble des citoyens. Il n'empêche qu'intérêts professionnels et intérêts généraux « ne sont pas nécessairement antagonistes »<sup>748</sup> : la valorisation directe de certains intérêts professionnels satisfait parfois indirectement l'intérêt du public. Aux yeux des gouvernants, certaines tâches d'intérêt professionnel sont ainsi d'intérêt général médiat : elles ne sont pas directement d'intérêt public mais leur répercussion sur l'intérêt collectif des citoyens est considérée comme d'intérêt général de sorte que, pour ces tâches particulières, « la satisfaction de l'intérêt privé est elle-même d'intérêt général »<sup>749</sup>. C'est en ce sens que Charles Blaevoet affirme que, sous le régime de Vichy, « la représentation des intérêts collectifs (...) est nécessaire comme partie des intérêts généraux de la nation »<sup>750</sup>.

Toute profession trouve ainsi un intérêt propre à être disciplinée puisque cela permet de protéger son unité et sa réputation<sup>751</sup>. Cela est particulièrement vrai pour les professions libérales : « l'exercice de telles professions suppose en effet généralement l'établissement d'une confiance mutuelle entre le professionnel et sa clientèle, qui ne peut se réaliser pleinement que si aucun membre de la profession ne peut jamais être accusé d'avoir manqué aux règles de l'honneur ou de la morale »<sup>752</sup>. En même temps, il faut bien reconnaître que les tâches de direction des activités libérales satisfont indirectement l'intérêt public puisqu'« il existe un intérêt pour la nation à ce [qu'elles] (...) soient correctement et sagement accomplies compte tenu du risque qu'elles peuvent présenter »<sup>753</sup> si

---

<sup>746</sup> WALINE (M.), « Trois points de vue sur l'arrêt *Monpeurt* », CDS, XVIII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 6, sept. 1943, p. 22. Le commissaire du gouvernement Ségalat parle dans le même sens d'« intérêts propres, distincts de ceux de l'Etat » (concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 141).

<sup>747</sup> TRUCHET, *Les fonctions...*, *op. cit.*, p. 302.

<sup>748</sup> CHEVALLIER (J.), « La place de l'établissement public en droit administratif français », *Publications de la faculté de droit d'Amiens*, 1972-1973, n°3, p. 28.

<sup>749</sup> TRUCHET, *Les fonctions...*, *op. cit.*, p. 304. Pour cet auteur, les intérêts privés de ce type sont des « intérêts publics périphériques » car ils « gravitent autour de la notion d'intérêt général » de sorte qu'il est possible tantôt d'y voir des intérêts publics, tantôt de leur refuser cette qualité (*ibid.*, p. 295).

<sup>750</sup> « Les comités... », art. cit., p. 297.

<sup>751</sup> Cf. DOUCHEZ (M.-H.) et THERON (J.-P.), « Le groupe et l'exercice des libertés », in HECQUARD-THERON, *Le groupement...*, *op. cit.*, pp. 209-213.

<sup>752</sup> CULMANN, « Existe... », art. cit., p. 11. Voir aussi : CULMANN, *Essai...*, *op. cit.*, p. 30 ; FRISON-ROCHE (M.-A.), « Déontologie et discipline dans les professions libérales », in AHC, *Les professions libérales*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 106-108.

<sup>753</sup> LASCOMBE, *Les ordres*, *op. cit.*, pp. 347 et 476-478. L'auteur précise de quels risques il s'agit : « risque pour la santé si les médecins, chirurgiens-dentistes, pharmaciens et vétérinaires n'ont pas les qualités requises ou exercent leur

elles ne sont pas exercées de la sorte<sup>754</sup>. Cette circonstance peut apparaître décisive aux yeux des gouvernants qui peuvent alors, comme sous le régime de Vichy, consacrer « la naissance d'un intérêt public à l'organisation des professions »<sup>755</sup>, même non libérales, cette activité leur apparaissant « liée à des intérêts généraux de la nature de ceux dont l'Etat a la charge, et non pas seulement aux intérêts collectifs qui se rencontrent normalement »<sup>756</sup> dans le cadre de son exercice<sup>757</sup>. Certaines tâches de direction répondent donc à des besoins qui sont tout à la fois d'intérêt professionnel et d'intérêt public, même si ce dernier est médiat<sup>758</sup>. Pour ces tâches qui constituent dès lors des services publics puisqu'elles sont placées sous la maîtrise de l'Etat<sup>759</sup>, il est donc possible de dire que « l'intérêt du groupe professionnel se confond (...) avec l'intérêt général »<sup>760</sup> ou plus exactement que l'un et l'autre « coïncident »<sup>761</sup>, même si c'est de manière ponctuelle puisque l'intérêt professionnel reste distinct de l'intérêt général<sup>762</sup>.

---

art sans conscience ; risque pour la justice si les avocats, géomètres, experts-comptables et comptables agréés [mais aussi agréées près les tribunaux de commerce, commissaires-priseurs, huissiers et notaires] sont assez peu scrupuleux pour attester de tout même hors la vérité ; risque pour l'habitat et le public si les architectes construisent sans qualité » (*ibid.*, p. 349). C'est pourquoi il considère que l'organisation de l'exercice des professions libérales a pour but « la garantie d'une certaine qualité de service » (*ibid.*, p. 338). Dans le même sens, Michel Guibal parle d'une organisation ayant pour but « d'assurer un exercice correct de la profession » (*L'ordre..., op. cit.*, p. 162).

<sup>754</sup> C'est en ce sens que Jacques Reynaud précise à propos de l'exercice de la médecine : « on ne peut nier (...) [qu'elle] intéresse au premier chef la collectivité, et dans le texte du serment que prêtent les médecins au moment de leur admission dans l'ordre apparaît nettement ce reflet de l'intérêt public : "Jurez-vous... de subordonner vos intérêts particuliers à l'intérêt du malade dont vous avez la charge et aux intérêts de la Santé publique ?" demande le Président du Conseil, et le médecin qui répond affirmativement s'engage vis-à-vis de ses futurs malades pris individuellement mais en même temps vis-à-vis de la Société toute entière » (*L'Ordre..., op. cit.*, pp. 154-155).

<sup>755</sup> CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen et Musin* [2 esp.], art. cit. Sur cette idée, voir aussi CELIER (C.), « Le service public de l'organisation professionnelle », *La Vie industrielle*, 27 mai 1943.

<sup>756</sup> LAGRANGE (M.), concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, S. 1944 III p. 5.

<sup>757</sup> En confirmant le système de direction pour les professions libérales organisées par le régime de Vichy, le gouvernement de la Libération s'inscrit dans la même logique.

<sup>758</sup> En ce sens : AUBY (J.-M.), « Le pouvoir réglementaire des ordres professionnels », JCP 1973 I n°2545 § 14 ; BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, p. 527 ; BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Les caractères juridiques des corporations », *Etudes agricoles d'économie corporative*, 1942, p. 13 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit. p. 86 ; GUIBAL, *L'ordre..., op. cit.*, pp. 163-164 et 168-169 ; LACHARRIERE (R. de), « La gestion par les organismes professionnels des services publics de l'économie dirigée », DS 1944 p. 6 ; LASCOMBE, *Les ordres..., op. cit.*, p. 346 ; TRICOT, *Essai..., op. cit.*, p. 158 ; X., « Les décisions des comités d'organisation et le recours pour excès de pouvoir », DS 1944 p. 210. Pour ce dernier auteur, en ce qui concerne la discipline professionnelle, « on peut dire que l'intérêt professionnel n'est pris en considération que dans la mesure où il s'insère dans l'intérêt public au sens large, dans la mesure où sa recherche est un élément même de l'intérêt public ».

<sup>759</sup> Telle est la position explicitement exprimée par le juge pour l'organisation de la profession médicale (CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, préc. ; Cass. civ., 20 nov. 1956, *Docteur Terray c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins de la Savoie*, D. 1957 J. p. 53, JCP 1956 II n°9664, S. 1957 J. p. 53), de la profession d'avocat (CE Sect., 7 févr. 1975, *Ordre des avocats au barreau de Lille*, R. p. 96) et de la profession de notaire (Cass. req., 9 avr. 1940, *Chambre de discipline des notaires de Nice et Puget-Théniers c. Avisse et autres*, Gaz. Pal. 1940 II p. 5). Pour les avocats, c'est clairement la position adoptée par Jean Appleton dès 1937 (note sous Cass. civ., 5 mai 1936, *Me X. c. Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris*, D. P. 1937 I p. 60).

<sup>760</sup> AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 14. Voir dans le même sens : ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 6 ; TRUCHET, *Les fonctions..., op. cit.*, pp. 304 et 308-309.

<sup>761</sup> TRUCHET, *Les fonctions..., op. cit.*, p. 308 (cet auteur parle aussi d'un phénomène de « convergence ») ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22. Marcel Waline ajoute que lorsque les intérêts professionnels et les intérêts publics coïncident, la distinction établie entre les uns et les autres devient « artificielle » (*ibid.*).

<sup>762</sup> Voir en ce sens : REYNAUD, *L'Ordre..., op. cit.*, p. 155 (« les intérêts professionnels (...) peuvent ne pas coïncider toujours avec ceux de l'Etat »).

Les tâches de direction des activités professionnelles ne sont en effet pas toutes d'intérêt professionnel. Certaines ne sont exercées qu'en vue d'un intérêt public qui ne peut dès lors qu'être immédiat. L'intérêt général l'emporte alors sur l'intérêt de la corporation. C'est par exemple le cas de celles qui consistent à statuer sur la reconnaissance des professions : en prévoyant que le diplôme d'herboriste ne sera plus délivré, l'article 56 de la loi du 11 septembre 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie* porte incontestablement atteinte aux intérêts de la profession du même nom. C'est aussi le cas de celles qui consistent à statuer sur l'octroi du droit d'ouvrir ou d'agrandir un commerce ou une industrie : en imposant que les organismes professionnels intéressés soient consultés avant que le préfet refuse ou autorise la création ou l'extension d'une entreprise, le ministre de la Production industrielle n'entend pas trahir l'esprit de la politique du gouvernement pour laquelle « la consécration de nouveaux industriels ou commerçants est nécessaire au progrès économique »<sup>763</sup>. Dès lors, les comités d'organisation ne peuvent, selon les termes de la circulaire ministérielle du 17 juillet 1940, « écarter un établissement régulièrement ouvert sous prétexte (...) qu'elle a fait l'objet d'un avis défavorable de leur part »<sup>764</sup>. En effet, selon la doctrine au pouvoir, « au-dessus de l'intérêt professionnel, se situe un intérêt public du commerce et de l'industrie, et, en dernière analyse, celui-ci est prédominant dans l'échelle des valeurs économiques »<sup>765</sup>.

Mais si les intérêts corporatifs demeurent distincts, c'est surtout dans la mesure où toutes les activités d'intérêt professionnel ne sont pas d'intérêt public, même médiat. Certaines, qui ne sont pas des tâches de direction, – les activités consistant à fournir des prestations sociales aux professionnels – ne satisfont que l'intérêt de la profession : « elle[s] ne correspond[ent] pas à un besoin de l'ensemble des citoyens même si elle[s] correspond[ent] à un besoin de l'ensemble des professionnels »<sup>766</sup>. Ce n'est pas pour autant que le régime de Vichy s'en désintéresse. Nous avons vu que la direction de l'économie nécessitait d'encadrer l'accomplissement de telles activités<sup>767</sup>. Même si le législateur s'adonne à cette tâche en habilitant certains organismes à les exercer, il ne prétend pas ériger ces activités en services publics. Elles demeurent des activités privées puisque l'intérêt professionnel est une forme d'intérêt privé<sup>768</sup>.

---

<sup>763</sup> VILLEMÉR, « La création... », art. cit., p. 129.

<sup>764</sup> Termes cités par *ibid.* Sur la question de la légalité de ces circulaires, voir *infra* (p. 542, note 3104).

<sup>765</sup> VILLEMÉR, « La création... », art. cit., p. 129.

<sup>766</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 167-168

<sup>767</sup> Voir *supra* (pp. 107-112).

<sup>768</sup> En ce sens : GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 167 et 197-198 ; EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 245 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 568 ; SPILIOPOULOS (E. P.), *La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français*, thèse droit, Paris, 1955, Paris, LGDJ, 1959, p. 98. C'est sans doute en désignant implicitement ce type d'activités que Bernard Chenot affirme que « les comités d'organisation sont chargés d'autres tâches [que celles de direction] qui ne constituent pas des services publics » (*Services publics et institutions corporatives*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1945, p. 19). Voir aussi TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 158.

En revanche, les autres activités d'intérêt professionnel qui ne sont pas des tâches de direction – les activités de représentation des intérêts professionnels, les activités ayant pour objet l'amélioration des techniques de production et de distribution des biens et les activités ayant pour objet la résolution des conflits survenant entre professionnels – satisfont l'intérêt général : les premières en ce que « l'ensemble des citoyens a (...) intérêt à ce que les principes essentiels et le fonctionnement correct de la profession soient respectés aussi bien par les pouvoirs publics que par les individus »<sup>769</sup> ; les deuxièmes parce que l'ensemble des citoyens a intérêt à ce que les biens qu'ils consomment soient produits et distribués avec qualité<sup>770</sup>, et les troisièmes en ce que l'ensemble des citoyens a intérêt à ce que les professionnels coopèrent pour concentrer leurs efforts sur la fourniture des biens qu'ils produisent ou qu'ils distribuent, plutôt que de se quereller. Bien qu'elles satisfassent l'intérêt général par l'intermédiaire de la valorisation de l'intérêt professionnel auquel elles répondent, ces activités ne constituent des services publics que lorsqu'elles sont placées sous la maîtrise d'une personne publique. Les activités de représentation des intérêts professionnels et les activités de résolution des conflits d'ordre professionnel ont ce caractère<sup>771</sup> puisqu'elles sont placées sous la maîtrise de l'Etat qui, par le truchement du législateur ou du pouvoir réglementaire, procède à leur création, détermine les règles de leur organisation et de leur fonctionnement, et désigne leur gestionnaire. Les choses sont plus complexes pour les activités d'amélioration des techniques de production et de distribution des biens dans la mesure où l'Etat ne procède pas lui-même à leur création. Il habilite simplement des institutions à les faire naître ou à diriger les entreprises privées qui s'en chargent déjà<sup>772</sup>. Ces activités ne sont donc pas toutes des services publics<sup>773</sup>. Sauf dans le cas où ces organismes sont des personnes

---

<sup>769</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 167. Voir aussi : CHEVALLIER, « La place... », art. cit., p. 23 : « la défense des intérêts professionnels (...) [concerne] aussi l'intérêt général de la collectivité » ; VINCENT, « Les comités... », art. cit., § 5 (« la défense de la profession [touche] l'intérêt général, (...) la profession (...) [étant] un élément nécessaire de l'ordre économique et social »). Dans le même sens, à propos des chambres de commerce : « dans l'exercice même de leur fonction de représentation des intérêts [ces organismes] remplissent une mission d'intérêt général (...) [en étant] associé[s], sous forme consultative, à l'action du gouvernement » (CHENOT, *Services...*, *op. cit.*, p. 275).

<sup>770</sup> Dans le sens du rôle d'intérêt public des organismes se chargeant de ce type d'activités : DRAGO (R.), *Les crises de la notion d'établissement public*, thèse droit, Paris, 1948, Paris, A. Pedone, 1950, p. 129 (à propos des chambres de commerce) ; JULLIOT DE LA MORANDIERE (L.) et LACOUR (L.), *Précis de droit commercial*, Paris, Dalloz, 1945, 8<sup>e</sup> édit., p. 244 (à propos des sociétés professionnelles) ; MILFORT (J.), *Essai sur la situation juridique des chambres de métiers locales dans le cadre des institutions du droit public (Etude de droit comparé)*, thèse droit, Strasbourg, 1929, Strasbourg, Librairie universitaire d'Alsace, 1929, pp. 247-248 (à propos des chambres de métiers). Dans le sens contraire pour certaines de ces tâches, prises en charge par les chambres de commerce, n'ayant dès lors pas la qualité de services publics : Cass. civ., 30 déc. 1884, *Chambre de commerce de Bayonne c. Larré*, S. 1886 I p. 166 (le service de remorquage d'un port, bien qu'établi « dans l'intérêt général du commerce », n'est pas un service public) ; HERSCHER (M.), *Les chambres de commerce*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Librairie technique et économique, 1937, p. 77.

<sup>771</sup> En ce sens : IZARD (G.), « Les recours en indemnité contre les comités d'organisation professionnelle », REC juill. 1942 p. 15. Spécifiquement pour les missions de représentation des intérêts professionnels : CHEVALLIER, « La place... », art. cit., p. 23 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 167 ; *contra* : EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 245 ; LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 336 ; RIVERO (J.), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1970, 4<sup>e</sup> édit., p. 420 (pour ces auteurs il s'agit d'activités d'une nature privée puisque selon eux, elles ne satisfont que l'intérêt professionnel).

<sup>772</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*.

<sup>773</sup> En ce sens : TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 158-159 ; WALINE (M.), « La loi du 17 nov. 1943 sur la gestion des intérêts professionnels et le droit public français », REC mai 1944 p. 23.

publiques – question parfois difficile à trancher<sup>774</sup> – et parce que la gestion de telles activités se confond alors avec leur maîtrise publique, il faut admettre que ces activités restent privées. Mais elles deviennent des services publics, quelle que soit la nature des organismes qui en ont la gestion, lorsque, constatant la carence de ses institutions dans la création de telles activités, l'Etat les place sous sa maîtrise en les créant<sup>775</sup>. Pour les tâches d'intérêt professionnel, il faut dès lors admettre que le critère du rattachement organique est décisif. Comme le note Jean-Louis de Corail, « il est bien difficile de décider s'il y a intérêt purement corporatif ou intérêt public, et la réponse dépend en fait du degré de dépendance administrative »<sup>776</sup>. Le rattachement de l'exercice de ces activités à l'Etat révèle non seulement l'intention des gouvernants d'en faire des services publics mais aussi le fait qu'ils aient préalablement reconnu qu'elles satisfont l'intérêt général.

Les activités qui, sous la maîtrise de l'Etat, satisfont l'intérêt professionnel en même temps que l'intérêt général constituent, pour reprendre l'expression de Jean-Guy Mériqot, des sortes d'« activités mixtes »<sup>777</sup>, à la fois publiques et privées en ce qu'elles présentent les caractéristiques des deux, à l'image de celles que Léon Béquet identifiait dès 1881 comme des missions « d'intérêt mixte »<sup>778</sup>. Elles sont considérées, du point de vue de l'Etat, comme des services publics alors que du point de vue des professions organisées elles apparaissent comme des activités privées. Cette ambivalence explique les hésitations jurisprudentielles quant à la détermination de l'ordre compétent pour condamner un comité d'organisation à rembourser à un commerçant les frais de publicité qu'il a déboursés en vue d'une vente aux enchères publiques des marchandises qui restent dans son magasin, vente qu'il n'a pas pu réaliser en raison de l'exercice par cet organisme d'une tierce opposition au jugement

---

<sup>774</sup> Voir *infra* (section 2 du chapitre 2 du présent titre).

<sup>775</sup> Art. 3 de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*. En ce sens : LACHARRIERE (R. de), « Le régime juridique des sociétés et établissements professionnels », *La Vie industrielle*, 28 déc. 1943 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 159. Tel est le cas de certaines activités de péréquation des prix. C'est dans cette logique que le juge reconnaît que les bureaux départementaux de péréquation des frais de transport de blé et de seigle supportés par la meunerie, dont les membres sont nommés par le préfet, exercent un service public (CE Ass., 30 mars 1962, *Association nationale de la meunerie*, R. p. 233, D. 1962 J. p. 630, concl. Bernard, S. 1962 J. p. 178, concl. Bernard, AJDA 1962 p. 286, note Galabert et Gentot).

<sup>776</sup> *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse, 1952, Paris, LGDJ, 1954, p. 177. Voir aussi TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 158.

<sup>777</sup> *Essai...*, *op. cit.*, pp. 566-568.

<sup>778</sup> « Les établissements publics et d'utilité publique », *Le droit : journal des tribunaux, de la jurisprudence, des débats judiciaires et de la législation*, 9 juin 1881, pp. 578-579. L'auteur écrit : « sont d'intérêt privé, toutes les personnes civiles créées dans un but de lucre, de bien-être ou de satisfactions individuelles ou personnelles à ceux qui s'associent. Telles sont les sociétés civiles, les sociétés commerciales, les cercles, les congrégations monacales, les associations syndicales professionnelles, toutes associations qui se rapportent exclusivement aux individus qui en font partie. Sont d'intérêt général les personnes civiles établies, en dehors de tout avantage spécial réservé à ceux qui font partie de l'association, pour créer, soutenir ou développer un service d'utilité publique, dont la charge incombe en principe, soit à la commune, soit à l'Etat ; tels sont les hospices et les bureaux de bienfaisance. Sont d'intérêt mixte, les personnes civiles constituées tout à la fois pour créer, soutenir ou développer un service public et pour procurer à ceux qui font partie de l'association un avantage spécial et déterminé. Telles sont les sociétés de secours mutuel et les congrégations religieuses qui, en ayant charge de pauvres ou de malades, entretiennent cependant les membres qui les composent. » (p. 578, nous soulignons).

autorisant ce professionnel à agir de la sorte. Considérant que l'exercice de cette tierce opposition entre dans le cadre de la défense des intérêts de la profession, fonction du comité qu'il juge privée, le Tribunal de commerce de Toulon<sup>779</sup> s'est déclaré compétent pour connaître de l'action en indemnisation. Sa décision a été censurée par la Cour d'appel d'Aix-en-Provence<sup>780</sup> qui a jugé que l'affaire relevait de la compétence de l'ordre administratif estimant que, en agissant de la sorte, cette personne dirigeante a entendu protéger l'intérêt économique de la nation, mission de service public que lui a confiée la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*<sup>781</sup>.

En tirant la conséquence de la double nature des tâches d'intérêt professionnel placés sous la maîtrise de l'Etat, certains auteurs envisagent la naissance d'un troisième genre d'activités juridiques, « les services professionnels »<sup>782</sup>, « service[s] d'une essence nouvelle irréductible[s] aux catégories anciennes »<sup>783</sup>, distincts à la fois des services publics et des activités privées. Michel Guibal quant à lui considère que de telles activités déploient leur spécificité au sein même de la catégorie des services publics : pour lui, elles se démarquent des services publics classiques, ne satisfaisant que l'intérêt général, pour constituer des « services publics corporatifs », ayant la particularité de protéger l'intérêt public par l'intermédiaire de l'intérêt professionnel<sup>784</sup>.

Il est donc possible de discuter de la nature juridique de certaines des tâches de réglementation et de répression : malgré le fait qu'elles soient placées sous la maîtrise de l'Etat, il n'est pas certain qu'elles soient toutes des services publics, du fait de l'ambiguïté de leur finalité fonctionnelle. Il en est de même des tâches d'intérêt professionnel pour lesquelles la question du rattachement organique est également délicate. Les difficultés de qualification touchent aussi les tâches de production et de distribution de biens qui sont réglementées dans le cadre du dirigisme.

---

<sup>779</sup> Trib. com. Toulon, 3 déc. 1941, *Comité d'organisation du bâtiment et des travaux publics c. Bava*, Gaz. Pal. 1942 II p. 117, DS 1943 p. 94, note Gény.

<sup>780</sup> Aix-en-Provence, 16 déc. 1942, *Bava c. Comité d'organisation du bâtiment*, JCP 1943 II n°2404, DS 1943 p. 136.

<sup>781</sup> Sur cette question de compétence, voir GENY (B.), note sous Trib. com. Toulon, 3 déc. 1941, *Comité d'organisation du bâtiment et des travaux publics c. Bava*, DS 1943 pp. 94-98 (spéc. pp. 96-97).

<sup>782</sup> CULMANN, « La loi... », art. cit., p. 26 ; DURAND et ROUAST, *Précis...*, op. cit., p. 237 ; TRICOT, *Essai...*, op. cit., pp. 160-163 (implicitement, en parlant des « activités corporatives »). C'est plus ou moins explicitement la position des auteurs qui envisagent la naissance des institutions de droit professionnel, chargées de la gestion de telles activités (voir *infra*, pp. 253-254).

<sup>783</sup> DONNEDIEU DE VABRES (J.), note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, D. C. 1944 J. p. 54. Avec plus de nuance, mais semble-t-il dans la même logique, Raymond Odent parle d'« activités para-administratives » (« Le contrôle... », art. cit., p. 121).

<sup>784</sup> *L'ordre...*, op. cit., p. 170.

## § 2/ Une confusion touchant les tâches de production et de distribution

Pour le régime de Vichy, les tâches de production et de distribution de biens dont il autorise l'exercice sont d'intérêt général. Elles satisfont des besoins qu'il juge essentiels ou même vitaux. C'est pour cette raison qu'il estime nécessaire de les réglementer. Pour autant, pour la majorité d'entre elles, ces activités restent privées : elles ne sont pas en principe des services publics (A), même s'il faut bien reconnaître qu'elles leur ressemblent (B).

### A/ Des activités restant en principe privées

Le dirigisme se distingue de l'étatisme. En économie dirigée, les gouvernants réglementent chaque production et chaque échange sans en assumer aucune ; en économie étatiste, ils n'en réglementent aucune mais les accomplissent toutes<sup>785</sup>. Le dirigisme n'est pourtant pas incompatible avec l'étatisme en ce sens qu'un régime dirigiste peut prendre en charge certaines activités de production et de distribution sans que l'économie s'en trouve pour autant étatisée. C'est l'attitude qu'adopte le régime de Vichy pour suppléer les acteurs du marché dans l'exercice de leurs activités lorsqu'il constate une carence de leur part et qu'il juge nécessaire pour l'intérêt général qu'elles soient malgré tout accomplies<sup>786</sup>. Il décide alors de les rattacher à l'Etat pour les ériger en services publics.

Sous le régime de Vichy, certaines activités commerciales changent ainsi de nature. Certaines sont directement prises en charge par l'Etat ; d'autres sont accomplies par des organismes dont la nature juridique est plus ou moins définie<sup>787</sup> mais sous la maîtrise de l'Etat. Par ce rattachement organique et par l'intérêt général que leur exercice satisfait, ces activités de distribution de biens constituent donc des services publics<sup>788</sup>. En revanche, les autres activités de distribution et l'ensemble des

---

<sup>785</sup> Cf. LHOMME, *Capitalisme...*, op. cit., p. 45. Cette philosophie est clairement celle du gouvernement qui, par l'intermédiaire de son ministre de la Production industrielle Jean Bichelonne, déclare : « On confond à plaisir étatisme et dirigisme. Faire de l'étatisme, c'est gérer les professions par le moyen des fonctionnaires. Faire du dirigisme, c'est prévoir les rapports et les interdépendances entre les professions. Le plan a pour but le dirigisme, c'est-à-dire la prévision des rapports entre les professions et non l'étatisme, c'est-à-dire la gestion par les fonctionnaires. L'Etat n'a aucune profession à gérer directement, mais il ne peut se désintéresser d'aucune. » (cité par GIGNOUX, « Limites... », art. cit., p. 3).

<sup>786</sup> Voir *supra* (pp. 116-118).

<sup>787</sup> Voir *infra* (section 2 du chapitre 2 du présent titre).

<sup>788</sup> Pour l'Etat : Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, préc. (transport maritime de marchandises) ; TC, 6 juill. 1946, *Debray c. Trésor public*, R. p. 330 (ravitaillement). Pour l'Office national interprofessionnel des céréales : TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de meunerie et autres*, R. p. 870, AJDA 1960 p. 102, RDP 1960 p. 676, note Waline ; CE, 20 janv. 1960, *Coopérative agricole de la région de Clermont-d'Oise*, R. p. 38 ; TC, 14 nov. 1960, *Sté agricole de stockage de la région d'Ablis, Sté Vandroy-Jaspar et Sté anonyme commerciale et agricole* [3 esp.], R. p. 866, AJDA 1961 p. 89, note de Laubadère ; TC, 10 juin 1963, *Préfet de la Seine c. TGI de la Seine et autres et Union des coopératives du Cher c. ONIC* [2 esp.], R. p. 784 ; TC, 8 nov. 1982, *Préfet de Paris*, R. p. 460. Pour les groupements d'achat : CHENOT, *Organisation...*, op. cit., p. 238 ; SABOURIN (P.-B.), *Recherches sur la notion*

activités de production, à l'exception de celles accomplies par les officiers ministériels qui sont depuis toujours qualifiées de services publics<sup>789</sup>, restent privées puisque les gouvernants n'estiment pas nécessaire de les prendre en charge, même indirectement. Ces activités ressemblent pourtant à des services publics.

### **B/ Des activités ressemblant à des services publics**

Toutes les activités privées, même d'intérêt général, sont exercées dans un intérêt particulier. Ceux qui les accomplissent n'ont à l'esprit que la poursuite de leur intérêt propre. Cette finalité guide leur action et constitue la raison de leur initiative. S'ils satisfont l'intérêt général en poursuivant leur intérêt privé, ce n'est que de manière indirecte puisque ce n'est pas le but recherché. L'intérêt public tire donc profit de l'intérêt privé : c'est grâce à lui qu'il est satisfait. Or, sous un régime dirigiste, cet intérêt privé ne peut pas s'exprimer aussi librement qu'en période libérale. Le domaine de l'autonomie de la volonté est profondément réduit puisque les acteurs de l'économie sont contraints d'adapter leur comportement aux multiples prescriptions dirigistes. Ils ne sont donc libres de leur conduite sur le marché que pour les aspects de leur manière d'agir qui n'ont pas encore été réglementés et ils ne peuvent librement choisir de réaliser une opération dans les proportions qu'ils souhaitent que dans la mesure où celle-ci n'est ni interdite, ni obligatoire. L'intérêt public exprimé par les règles dirigistes tend donc à se substituer à l'intérêt privé que cherchent à satisfaire les acteurs de l'économie : ceux-ci sont forcés d'agir dans l'intérêt général. C'est ce qu'affirme explicitement le Conseil d'Etat à propos de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* : « il résulte tant des termes de la loi (...) que de l'exposé des motifs qui la précède que les pouvoirs conférés par ce texte aux comités provisoires d'organisation professionnelle avaient pour objet de mettre l'activité industrielle au service de l'intérêt général de la nation, en la soumettant à l'autorité du gouvernement, tout en sauvegardant, autant que possible, les intérêts des membres des professions intéressées »<sup>790</sup>.

Comme le constate Marcel Martin en 1942, « le travail individuel libre, effectué dans le seul intérêt privé et dont la collectivité ne bénéficiait que par ricochet, a fait place à un travail intégré dans un plan d'ensemble déterminé par le seul intérêt public. (...) C'est le passage de l'idée selon laquelle l'homme, dans son activité économique, ne recherche que la satisfaction de ses propres besoins à

---

*d'autorité administrative en droit français*, thèse droit, Bordeaux, 1964, Paris, LGDJ, 1966, p. 97 ; Trib. civ. Versailles, 8 juill. 1943, *Groupement d'achat et de répartition des viandes de Seine-et-Oise c. Alloï*, Gaz. Pal. 1943 II p. 162.

<sup>789</sup> Cf. LATOURNERIE (R.), concl. sur CE 19 oct. 1934, *Jolivet*, D. 1935 III pp. 23-24 (« les officiers ministériels collaborent à un véritable service public, exécutent un service public »). Voir aussi LATOURNERIE (R.), concl. sur CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, D. 1939 III p. 71 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>790</sup> CE Sect., 8 nov. 1946, *Dillard*, R. p. 262.

celle selon laquelle, en cette même activité, il exerce une véritable “fonction sociale”. (...) Désormais, le commerçant, l’industriel, le producteur agricole n’exercent plus leur profession dans un but purement égoïste, mais en vue de la réalisation d’un plan économique général jugé propice au développement national »<sup>791</sup>. Dans la même logique Paul Durand considère que, sous le dirigisme, chaque entreprise privée exerce une fonction publique en accomplissant, dans le cadre des programmes de fabrication et de distribution qui lui sont imposés par les organismes de direction, « une tâche nécessaire à la communauté nationale »<sup>792</sup>.

Dans cet esprit, et comme le remarque Georges Scelle, « la notion de propriété perd l’essentiel de son contenu en ce qui concerne les matières premières, produits et denrées qui ressortissent au dirigisme »<sup>793</sup>. Par l’activité de direction, « le propriétaire n’est plus le maître absolu de ses biens »<sup>794</sup> puisque chaque marchandise est grevée d’une affectation publique. « On doit donc, poursuit l’auteur, semble-t-il, cesser de parler ici de propriété et considérer (...) [qu’il s’agit] en réalité de détention, et de détention précaire. (...) Cela apparaît très nettement si l’on songe que toute opération de transfert, c’est-à-dire tout changement d’affectation des matières ou produits ne peut s’opérer juridiquement qu’avec l’autorisation du répartiteur. »<sup>795</sup> S’il reste une marge d’initiative au détenteur d’une marchandise pour en disposer, ce n’est que dans les cas où les autorités dirigeantes se sont abstenues de se prononcer sur son affectation ou « lorsqu’il s’agit de produits finis et que leur destination est l’usage ou la consommation individuels »<sup>796</sup>. Les instruments de travail sont eux-mêmes frappés par des sortes de servitudes d’utilité générale qui découlent de l’affectation publique des matières premières : leur utilisation est déterminée par le régime dirigiste. Les moyens de production sont donc placés au service de l’intérêt de la collectivité. Ils restent pourtant privés et puisqu’il en est ainsi et

---

<sup>791</sup> MARTIN (M.), « Le service public dans l’activité privée », DS 1942 p. 246. Pour Henri Culmann les interdictions d’exercer des fonctions de direction imposées aux dirigeants d’entreprise qui ne se conforment pas aux règles de conduite économique sont la preuve de « l’existence d’une sorte de fonction sociale de la production, distincte du droit de la propriété », puisque « le dirigeant frappé par la sanction reste propriétaire de son entreprise en ce sens qu’il continue à en percevoir les bénéfices ou à en supporter les pertes, mais il n’a plus le droit d’en assumer personnellement la direction » (*La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 47).

<sup>792</sup> « Les fonctions publiques de l’entreprise privée », DS 1945 p. 248.

<sup>793</sup> « Quelques réflexions sur le service de la répartition dans ses rapports avec la technique du droit public », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, p. IV.

<sup>794</sup> SAVATIER (R.), *Du droit civil au droit public à travers les personnes, les biens et la responsabilité civile*, Paris, LGDJ, 1950, 2<sup>e</sup> édit., p. 8.

<sup>795</sup> SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. IV. René Savatier affirme que la propriété devient « pour le propriétaire, un service public : il doit faire en sorte qu’[elle] remplisse un certain rôle, non seulement dans son intérêt, mais dans l’intérêt social » (SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, p. 8). Cette réflexion l’amène même à « comparer (...) le propriétaire à une sorte de fonctionnaire » (*ibid.*).

<sup>796</sup> SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. IV. En réalité les utilisateurs et les consommateurs de produits finis doivent se soumettre aux règles qui interdisent le gaspillage des ressources (voir *supra*, p. 78). Voir aussi, spécifiquement pour le pain : loi du 9 nov. 1940 *interdisant le gaspillage du pain*, JO 6 déc., p. 5987.

que le profit ne disparaît pas, la forme de l'économie ne change pas : malgré l'importance des transformations que ses institutions subissent du fait du dirigisme, le capitalisme demeure<sup>797</sup>. Il est toutefois profondément altéré : que subsiste-t-il en effet du système capitaliste quand les opérateurs, les quantités et les prix sont impérativement déterminés par l'Etat ? Même si dans son essence le dirigisme n'est pas un régime socialiste il provoque nécessairement une « socialisation des entreprises privées »<sup>798</sup> puisqu'il les place au service de l'Etat et qu'il limite le profit dans son montant en subordonnant sa recherche à l'intérêt général.

Ces mutations tendent à dénaturer les activités de production et de distribution qui subsistent entre les mains de l'initiative privée. Bien qu'elles restent privées dans la forme, elles tendent à devenir des services publics du fait de l'intérêt général que l'activité de direction donne mission de satisfaire à ceux qui les accomplissent. C'est à propos de ces dernières que Georges Scelle se demande « où est la frontière entre l'activité privée et le service public » puisque « les gouvernants (...) commandent non seulement la discipline des activités [économiques], mais aussi l'unanimité des initiatives »<sup>799</sup>. Des auteurs<sup>800</sup> et des juges<sup>801</sup> affirment même que certaines activités de production ou de distribution constituent des services publics, s'inscrivant ainsi dans la lignée de la jurisprudence

---

<sup>797</sup> Cf. SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. II ; VICHE, *La sanction...*, op. cit., pp. 108 et 122-123. Sur le sort du capitalisme sous le dirigisme, voir *supra* (p. 24).

<sup>798</sup> DURAND, « Les fonctions... », art. cit., p. 249.

<sup>799</sup> « Quelques... », art. cit., p. V. Dans le même sens : VICHE, *La sanction...*, op. cit., pp. 108-112.

<sup>800</sup> CHATENET (P.), note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, D. C. 1942 J. p. 139 (« les circonstances économiques ont (...) amené la création d'un véritable service public de la production industrielle ») ; CHENOT (B.), « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat », EDCE 1950 p. 80 (« le législateur a voulu faire de la production industrielle un service public ») ; CHOUMERT, *L'organisation...*, op. cit., pp. 96-97 (« le commerçant ou l'industriel (...) participe à la gestion d'un service public » ; « l'Etat confie à des professionnels une fonction publique d'approvisionnement et de répartition ») ; CULMANN, *La nouvelle...*, op. cit., p. 48 (« la fonction de production revêt le caractère d'un service public ») ; SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. II (« c'est la production et la répartition dans leur ensemble [que les lois] ont, provisoirement, érigées en services publics »). Georges Desmouliéz (« La responsabilité... », art. cit.) et Paul Durand (« Les fonctions... », art. cit., p. 248) prétendent même qu'avec le dirigisme, c'est « l'activité économique » toute entière qui se transforme en « service public ». Dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt*, André Ségalat entretient le doute car il évoque à deux reprises le service public de « l'organisation de la production » et, à quatre le « service public de la production » (art. cit., pp. 140-141). Pourtant en son sens, ces formules semblent synonymes : en parlant du « service public de la production », il entend dire, pour simplifier son propos, « service public de la direction de la production ». Il affirme en effet que les comités d'organisation sont « chargé[s] de la gestion du service public de la production » alors qu'il ne fait pas de doute pour lui que ce sont les entreprises, et non les comités, qui sont chargés des activités de production industrielle. Il remarque ainsi que « le chef d'entreprise n'est plus libre de produire et de vendre à son gré ; il ne peut le faire qu'en se conformant aux prescriptions d'un plan de production » (*ibid.*, p. 140), ce qui sous-entend que malgré les contraintes, c'est bien ce dernier qui se charge de produire et de vendre les marchandises en cause.

<sup>801</sup> CE Avis de la Section de l'agriculture, du ravitaillement, de la production industrielle, du travail et des communications, 27 mai 1942, retranscrit par IZARD, « Les recours... », art. cit., pp. 14-15 (« la production industrielle [est] (...) un service d'intérêt général, présentant le caractère d'un service public ») ; Aix-en-Provence, 16 déc. 1942, *Bava c. comité d'organisation du bâtiment*, préc. (même formule) ; CE, 21 oct. 1949, *Compagnie d'assurance « La Mutuelle du Mans » c. Ministre de l'Agriculture*, R. p. 427, D. 1950 J. p. 162, note Waline (bien que n'ayant pas été personnellement requis, le propriétaire d'un matériel de battage réquisitionné par la commission chargée de l'exécution d'un plan de battage départemental, qui a usé de la faculté offerte par la réglementation intervenue d'exploiter lui-même son matériel dans la zone à lui assignée, « doit être (...) regardé comme ayant participé, sous l'autorité de la commission précitée, à l'exécution d'un service public d'intérêt général »).

rendue au lendemain de la guerre de 1914 à propos de l'exercice, pendant le premier conflit mondial et dans la période de reconstruction, de la minoterie<sup>802</sup>, du commerce des céréales et des farines<sup>803</sup> et du commerce du charbon<sup>804</sup>. Même si cette position n'est conforme, ni à la réalité politique, ni à la réalité juridique<sup>805</sup>, il faut reconnaître que ces activités leur ressemblent beaucoup. Ceux qui les exercent sont soumis à des devoirs, inconnus jusqu'alors, qui rappellent les principes gouvernant la gestion des services publics mis en lumière par Louis Rolland dans les années 1930, comme si « l'idée de service public » était parvenue à « envahir de sa domination toutes les activités »<sup>806</sup>. C'est ce phénomène que Marcel Martin nomme « le service public dans l'activité privée »<sup>807</sup>.

Les professionnels sont d'abord soumis à un devoir d'exercice continu de leurs activités afin de satisfaire constamment les besoins de la population. La grève et le lock-out sont ainsi interdits<sup>808</sup>. Des administrateurs provisoires peuvent être désignés pour maintenir en activité les entreprises dont

---

<sup>802</sup> CE, 8 févr. 1939, *Sanson*, R. p. 70 (« la minoterie [était] organisée pendant les années litigieuses en service public »).

<sup>803</sup> CE, 28 déc. 1923, *Pierret*, R. p. 905 (« par des mesures législatives et réglementaires prises successivement au cours de la guerre, [ce] commerce (...) a été transformé, dans l'intérêt de l'alimentation de l'armée et de la population civile, en véritable service public, afin d'éviter, d'une part, les gaspillages et, d'autre part, la spéculation »).

<sup>804</sup> Cass. req., 9 juin 1928, *Epoux Philippe c. Département de l'Orne*, S. 1928 I p. 286 (« de l'ensemble de la réglementation intervenue pendant et après la guerre en vue d'assurer le ravitaillement en charbon de la population civile (...) il résulte que le commerce du charbon en France a été, à raison des nécessités de l'économie nationale, transformée en un service d'intérêt général, fonctionnant sous le contrôle et l'autorité de l'Etat dans des conditions entièrement différentes de celles du commerce libre, et présentant au plus haut degré le caractère d'un service public »).

<sup>805</sup> Cf. LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 3 (« la loi du 7 oct. 1940 a (...) entendu faire non pas évidemment de l'exercice de la médecine, mais de l'organisation de la profession médicale un véritable service public ») ; VICHE, *La sanction...*, op. cit., p. 107 (on ne saurait, sous le dirigisme, assimiler le « statut de professionnel au statut de la fonction publique » et les « activités économiques aux activités des services publics ») ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 21 (« ce n'est pas, comme en régime collectiviste ou communiste, la production toute entière qui devient un service public ; c'est seulement l'organisation de cette production ») ; WALINE (M.), note sous CE, 21 oct. 1949, *Compagnie d'assurance « La Mutuelle du Mans » c. Ministre de l'Agriculture*, D. 1950 J. p. 162 (sous Vichy, « c'était seulement la direction de l'économie qui était érigée en service public, sans que chacune des activités économiques dirigées perdissent pour cela leur caractère d'activités privées ») ; de même, dans l'affaire jugée par le présent arrêt, contrairement à ce que semble dire le Conseil d'Etat, « c'était seulement l'organisation générale des battages, la répartition des agriculteurs d'une part, du matériel de battage disponible d'autre part, en zones, qui constituait le service public, sans que chaque battage devint pour cela l'exécution d'un service public, pas plus que l'exécution des commandes réparties entre les industriels par les soins des comités d'organisation ». Voir aussi en ce sens : DESMOULIEZ (G.), « Les comités d'organisation et le droit privé », JCP 1943 I n°352 ; FLUTRE (M.), *Essai sur la notion d'établissement public*, thèse droit, Lyon, 1945, pp. 137 et 139.

<sup>806</sup> MARTIN, « Le service... », art. cit., p. 246.

<sup>807</sup> « Le service... », art. cit. (titre de l'article). Sur cette même idée, voir aussi TRICOT, *Essai...*, op. cit., p. 58.

<sup>808</sup> Art. 5 de la loi du 4 oct. 1941 relative à l'organisation sociale des professions. Le lock-out est la fermeture provisoire d'une entreprise, décidée par le patron pour répondre à une grève de ses employés.

les dirigeants sont placés dans l'impossibilité d'exercer leur fonction<sup>809</sup>, même lorsque c'est la conséquence d'une sanction<sup>810</sup>. Enfin, pour les besoins de certaines activités, les autorités compétentes peuvent avoir recours à la réquisition civile, distincte de la réquisition militaire, instituée par la loi du 11 juillet 1938 *sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*<sup>811</sup>. L'objet de ce procédé est très général : il peut porter sur les personnes<sup>812</sup> ; sur les meubles (matières premières et produits<sup>813</sup>, mais aussi instruments de travail<sup>814</sup>), en propriété ou seulement en usage, et sur les immeubles, seulement en usage<sup>815</sup> ; enfin sur les entreprises, les réquisitions englobant alors l'usage des moyens matériels et personnels de l'entreprise<sup>816</sup>. Cette technique permet de contraindre les acteurs économiques récalcitrants à fournir certaines prestations. En pratique, elle n'est donc utilisée que dans le cas où ceux-ci résistent aux ordres dirigistes et lorsque l'insuffisance des livraisons la rend nécessaire<sup>817</sup>.

Les activités de production et de distribution sont également soumises à une sorte de principe de mutabilité : elles sont contraintes de s'adapter à l'évolution des besoins économiques pour servir

---

<sup>809</sup> Décret-loi du 9 sept. 1939 *tendant à assurer par un administrateur l'exploitation des établissements privés de leur directeur par la mobilisation*, JO du 16 sept. 1939, p. 11487 ; loi du 10 sept. 1940 *prévoyant la nomination d'administrateurs provisoires des entreprises privées de leurs dirigeants*, JO 26 oct., p. 5430, modifiée par une loi du 14 août 1941 (JO 17 août, p. 3462) ; loi du 2 févr. 1941 *relative aux pouvoirs des administrateurs provisoires des entreprises privées de leurs dirigeants*, JO 9 févr., p. 650. Sur l'ensemble de la question, voir CAILLEZ (M.), « L'administration provisoire des entreprises privées de leurs dirigeants », *Gaz. Pal.* 1941 I (doct.) pp. 133-144.

<sup>810</sup> Art. 11 (al. 6) de la loi du 27 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires* ; art. 20 de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental* ; loi du 9 mai 1944 *prévoyant le maintien en état de marche des entreprises dont les dirigeants ont été l'objet d'une mesure d'internement administratif*, JO 10 juin, p. 1474.

<sup>811</sup> Sur les caractéristiques et le régime des réquisitions civiles, voir GAUDEMET (Y.), *Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 2014, 15<sup>e</sup> édit., pp. 503-516 ainsi que les références citées par l'auteur (p. 503).

<sup>812</sup> Art. 14 à 18 de la loi du 11 juill. 1938 *sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*. Spécifiquement pour l'exécution des travaux agricoles : art. 7 de la loi du 27 août 1940 *relative à l'inventaire et à la mise en culture des terres et des exploitations abandonnées* ; loi du 9 mars 1941 *sur la réquisition de la main-d'œuvre adulte nécessaire à l'exécution des travaux de la campagne agricole de 1941*, JO 22 mars, p. 1265 ; loi du 10 mars 1941 *sur le service civique rural*, JO 22 mars, p. 1265 ; loi du 31 déc. 1941 *portant réquisition de main-d'œuvre pour les exploitations agricoles*, JO 1<sup>er</sup> janv. 1942, p. 15, modifiée par une loi du 23 mai 1943 (JO 28 mai, p. 1450) ; art. 5 de la loi du 2 avr. 1943 *relative à l'emploi collectif des moyens de production en agriculture*, JO 3 avr., p. 955. Pour l'exercice des activités commerciales ou industrielles : art. 6 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'exercice provisoire de la production industrielle*.

<sup>813</sup> Spécifiquement pour l'exercice des activités commerciales ou industrielles : art. 6 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'exercice provisoire de la production industrielle*.

<sup>814</sup> Pour l'agriculture : art. 5 de la loi du 2 avr. 1943 *relative à l'emploi collectif des moyens de production en agriculture*.

<sup>815</sup> Art. 22 et 23 de la loi du 11 juill. 1938 *sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*.

<sup>816</sup> Art. 24 de la loi du 11 juill. 1938 *sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*. Pour l'exercice des activités commerciales ou industrielles : art. 6 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'exercice provisoire de la production industrielle*.

<sup>817</sup> Voir spécifiquement pour la livraison des impositions agricoles et des denrées nécessaires au ravitaillement de la population : art. 8 du décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *sur le ravitaillement général de la nation en temps de guerre* ; art. 6 de la loi du 17 nov. 1940 *sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales* ; art. 4 et 5 de la loi du 5 mai 1941 *relative aux commissions de réception* ; art. 7 (al. 5) de la loi du 20 févr. 1942 *relative à la commercialisation de certaines denrées agricoles nécessaires au ravitaillement du pays* ; art. 12 de la loi du 12 juill. 1941 *portant création d'un Comité interprofessionnel des viandes*.

au mieux l'intérêt général. Les professionnels, en qualité d'« agents » et d'« usagers », et les particuliers, en qualité d'« usagers », n'ont donc pas de droits qu'ils pourraient opposer aux modifications de leur régime ou à leur suppression. La manière de produire et de distribuer les biens et le fait même d'accomplir de telles actions doivent se conformer aux prescriptions contenues dans les règles dirigistes, lesquelles peuvent évoluer. Pour s'adapter aux nécessités de l'intérêt général, certains procédés peuvent être adoptés et d'autres abandonnés, les tâches économiques peuvent être réparties entre les entreprises, certaines pouvant même être contraintes de fermer en totalité ou en partie, enfin, la fabrication de certaines marchandises peut être interrompue<sup>818</sup>.

Un principe d'égalité des « usagers » devant les activités économiques trouve également à s'appliquer. En raison de la pénurie et selon les règles de rationnement, les marchandises sont en effet réparties entre les consommateurs selon la logique d'une justice distributive. Chaque acteur de l'économie se voit imposer un sacrifice mais tous ne reçoivent pas la même ration. Le principe est certes celui d'une division autoritaire des ressources entre les consommateurs mais l'opération n'est pas purement arithmétique : il ne s'agit pas de diviser le stock par leur nombre mais de procéder à une « répartition équitable »<sup>819</sup> des denrées rationnées en fonction des besoins de chacun. Dans un discours du 13 août 1940, Philippe Pétain déclare ainsi que « la première tâche du gouvernement est de procurer à tous, (...) pauvres et riches, (...) leur juste part des ressources de la nation »<sup>820</sup>. Les particuliers sont ainsi répartis en catégories donnant droit à des quantités différentes, fixées notamment en fonction de l'âge, du sexe et du genre de travail effectué<sup>821</sup>. De même, les entreprises ont droit à des allocations de matières et de produits à hauteur des besoins qui sont jugés être les siens<sup>822</sup>. Les « usagers » des activités économiques sont donc traités de la même manière lorsqu'ils sont placés dans la même situation et de manière différente lorsqu'ils se trouvent dans une situation différente, conformément au principe d'une égalité proportionnelle comparable à celui qui s'applique au traitement des usagers des services publics.

---

<sup>818</sup> Voir *supra* (pp. 89-100).

<sup>819</sup> Art 1<sup>er</sup> de la loi du 17 septembre 1940 *relative à la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement*. Jean Bichelonne parle à ce sujet de « la répartition de la pénurie » et de « la distribution équitable des misères » (« Principes... », art. cit., p. 6).

<sup>820</sup> PÉTAIN, *Discours...*, *op. cit.*, p. 73.

<sup>821</sup> Art. 5 du décret-loi du 20 février 1940 *relatif au recensement de la population et à la distribution des cartes de rationnement*. Sur la catégorisation et les ajustements successifs, voir HESSE et MENARD, « Contrôle... », art. cit., pp. 206-207. Sur les régimes spéciaux de rationnement, voir DUCASSE-ALLEGRET, *Le ravitaillement...*, *op. cit.*, pp. 225-231 ; HESSE et MENARD, « Contrôle... », art. cit., pp. 189-193. Sur l'évolution du taux de la ration par catégorie en fonction de l'aggravation de la pénurie, voir CEPÉDE, *Agriculture...*, *op. cit.*, pp. 383-387.

<sup>822</sup> Sur le calcul du montant des allocations, voir *supra* (p. 85, note 458).

Des devoirs ressemblant à ceux que doivent respecter les gestionnaires des services publics s'imposent donc aux professionnels dans l'exercice de leurs activités qu'ils sont contraints d'accomplir dans l'intérêt général, même dans les cas où c'est au détriment de leur intérêt privé. L'essence privée de ces activités est ainsi largement vidée de sa substance : même si juridiquement elles restent privées, en pratique, elles ne le sont presque plus. Transformant le commerce en intendance<sup>823</sup>, le dirigisme entraîne « une fonctionnarisation de l'entreprise privée »<sup>824</sup>. Chaque professionnel semble en effet devenir « au sens très large et très libre, une sorte de fonctionnaire tenu d'approvisionner la nation (...). Il est, d'une certaine mesure, chargé d'un service public. »<sup>825</sup>

Un parallèle peut être fait entre ces activités privées, en quelque sorte « publicisées », et la théorie, apparue sous le régime de Vichy, du service public « virtuel »<sup>826</sup>, à laquelle le Conseil d'Etat<sup>827</sup> a « paru un temps céder »<sup>828</sup>, sous l'impulsion du commissaire de gouvernement Chenot, lui-même inspiré par Pierre Laroque<sup>829</sup>. Selon cette thèse, « lorsqu'une activité présenterait un caractère évident d'intérêt général, il faudrait la considérer comme une activité de service public, soumise aux obligations afférentes à ce statut, même si le législateur ne s'est pas prononcé expressément en ce sens »<sup>830</sup>. Alors même que l'activité considérée a une origine privée, l'Administration est autorisée à imposer à ceux qui les accomplissent des obligations de service public qui ont pour effet de métamorphoser la nature de leur tâche. Ainsi, comme le note Jacques Chevallier, « du jour au lendemain,

---

<sup>823</sup> Sur ce point, voir BENAERTS (P.), *Commerce ou intendance ?*, Paris, SPID, 1945.

<sup>824</sup> DURAND, « Les fonctions... », art. cit., p. 249.

<sup>825</sup> SAVATIER, *Du droit...*, op. cit., p. 8. Dans le même sens, voir DURAND, « Les fonctions... », art. cit., p. 249 (le commerçant « n'a plus d'autre tâche que de remplir un office public » ; « que [fait-il en effet] sinon inventorier des stocks, acheter des marchandises chez des fournisseurs qui lui sont désignés, pour les répartir à des acheteurs imposés, en quantités prescrites, aux prix fixés par l'autorité publique ? ») ; DRESSAYRE (P.), *Contrôle des prix et contrôle des revenus*, thèse droit, Paris, 1946, p. 140 (dans un tel système, le détaillant est assimilé à un « chargé de service public », et le bénéficiaire qu'il réalise à « de véritables honoraires destinés à [le] rémunérer de la peine qu'il a prise ») ; HEMARD (J.), « L'économie dirigée et les contrats commerciaux », in *Mélanges Ripert*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, tome 2, p. 350 (« le détaillant qui vendait des denrées contingentées ressemblait plus à un fonctionnaire qu'au commerçant traditionnel ; il était tenu de contracter avec le client qui justifiait d'un bon d'achat et lorsqu'il détenait les marchandises et refusait de les vendre, il commettait un délit pénal »). Voir également DESMOULIEZ (G.), note sous Trib. civ. Avranches, 22 juin 1943, *Thorel c. Letessier et Blanchet* et Trib. paix L'Isle-Adam, 3 sept. 1942, *Morgan et Faure*, JCP 1943 II n°2414 (« aucune liberté de choix ne [reste] à ces commerçants devenus de simples exécutants d'une répartition publique ») ; MONSEGUR, *Aux confins...*, op. cit., p. 567 (« l'autorité publique crée (...), en faveur [de certaines] entreprises, une situation analogue à celle des services publics, puisqu'elles ne peuvent fournir que leurs clients qui leur ont été désignés et ceux-ci sont dans l'impossibilité de s'adresser à d'autres fournisseurs : la réglementation actuelle place donc [ces] entreprises aux confins du service public et de l'entreprise privée »).

<sup>826</sup> Sur cette notion : DEGOFTE (M.), « A propos du service public virtuel », CJEG 1993 pp. 535-553 ; WALINE (M.), « Vicissitudes récentes de la notion de service public », RA oct. 1948 pp. 23-25.

<sup>827</sup> CE Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale*, R. p. 129, D. 1944 J. p. 164, concl. Chenot ; CE Sect., 6 févr. 1948, *Sté Radio-Atlantique et Compagnie carcassonnaise de transports en commun* [2 esp.], R. p. 68, RDP 1948 p. 244, concl. Chenot, note Jèze.

<sup>828</sup> PLESSIX, *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., p. 840.

<sup>829</sup> Note sous CE, 13 janv. 1933, *Mironneau*, S. 1933 III pp. 41-45. Voir aussi : note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit.

<sup>830</sup> CHEVALLIER, « Essai... », art. cit., p. 158.

l'exploitant privé d'une entreprise peut se transformer en gestionnaire de service public, soumis à ce titre aux principes de continuité, d'égalité et d'efficacité, sous le contrôle de l'autorité administrative »<sup>831</sup>. Tel est le cas des activités de production et de distribution des biens sous le dirigisme de Vichy : même si elles restent juridiquement privées, les obligations qui leur sont imposées tendent à altérer leur qualité au point de les faire apparaître comme des services publics, jusque-là virtuels. Le statut particulier de ces activités est dangereux pour l'initiative privée car, en fondant les entreprises dont il s'agit, les professionnels n'avaient pas conscience de s'engager pour gérer un service public<sup>832</sup> : ils ne cherchaient qu'à satisfaire leurs intérêts particuliers.

Or, si « l'homme a le désir de l'action (...) [c'est] son intérêt [qui] le pousse à agir. (...) A violenter les volontés, à méconnaître le droit de chacun de défendre ses intérêts, le [dirigisme] court le risque de voir les hommes se résigner à l'inaction. »<sup>833</sup> L'économie, même dirigée, a pourtant besoin de l'initiative privée comme d'un moteur pour l'entraîner<sup>834</sup>. Il est en effet notoire que l'intérêt général n'est garanti que de manière médiate sur le marché. Comme le soulignent Katja Sontag et Elie Yamdjié, il ne « se réclame pas un asile de charité, mais se veut fondé sur l'égoïsme de ses acteurs, car on y considère, à s'en tenir aux mots d'Adam Smith, que "ce n'est pas de la bienveillance du boucher, du marchand de bière et du boulanger que nous attendons notre dîner, mais du soin qu'ils apportent à leurs intérêts. Nous ne nous adressons pas à leur humanité, mais à leur égoïsme" »<sup>835</sup>. C'est pourquoi, conscient de cette réalité, le dirigisme de Vichy encourage les activités de production et de distribution des biens en accordant des aides à ceux qui les accomplissent<sup>836</sup>. Il cherche ainsi à dynamiser l'initiative privée paralysée par la densité des règles de conduite qui s'imposent à elle.

Ces tâches d'encouragement visent à soutenir ou à stimuler les activités économiques nécessaires à la satisfaction des besoins de la nation ; pour les gouvernants, elles sont donc d'intérêt général.

---

<sup>831</sup> *Ibid.*

<sup>832</sup> C'est ce que Marcel Waline souligne avec humour à propos de la jurisprudence *Sté Radio-Atlantique* : « personne ne semble avoir jamais confié à cette société une mission de service public : on lui avait délivré une autorisation, ce qui est tout différent. Elle a appris par l'arrêt du Conseil d'Etat qu'elle était chargée depuis de longues années de gérer un service public ; elle a dû en être bien surprise : personne ne le lui avait jamais dit. » (note sous LATOURNERIE (R.), « Sur un lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? ou Jouvence ? », RDP 1961 p. 715).

<sup>833</sup> RIPERT (G.), *Le déclin du droit : études sur la législation contemporaine*, Paris, LGDJ, 1949, pp. 44-45.

<sup>834</sup> Cf. PAINVIN, « Nécessité... », art. cit.

<sup>835</sup> « La distinction public-privé en droit économique », in BALATE (E.), DREXL (J.), MENETRY (S.) et ULRICH (H.) [dir.], *Mélanges Boy*, Aix-en-Provence, PUAM, 2016, p. 67. L'auteur cite SMITH (A.), *Richesse des nations*, Paris, Guillaumin et Compagnie, 1883, p. 22. Dans la même logique, voir aussi : RICHER (L.), « Service public et intérêt privé », APD 1997 pp. 293-300 (spéc. pp. 294-295).

<sup>836</sup> Voir *supra* (pp. 112-114).

Pour certains auteurs, ce type de tâches constitue, eu égard à la spécificité de son objet, un type d'activités administratives distinct du service public<sup>837</sup>. Pourtant il faut bien reconnaître que dans la mesure où ces tâches d'intérêt général sont assurées par l'Etat ou par des organismes qui les accomplissent sous sa maîtrise<sup>838</sup>, elles constituent des services publics. Le juge l'a d'ailleurs explicitement reconnu à plusieurs reprises à propos des assurances contre les risques de guerre<sup>839</sup> et des garanties couvrant les risques de certaines opérations économiques<sup>840</sup>. Les prestations que ces tâches d'encouragement consistent à accorder, ne changent pas la nature des activités de production et de distribution : elles restent privées. C'est même pour qu'elles conservent cette nature que le dirigisme de Vichy en encourage l'accomplissement.

Les caractéristiques des différentes tâches de direction provoquent ainsi une confusion entre les services publics et les activités privées : il est parfois difficile de dire si toutes les tâches de réglementation et de répression sont des services publics et si toutes les activités de production et de distribution demeurent des activités privées. Les tâches de direction provoquent aussi une confusion parmi les activités administratives.

## ***Sous-section 2 : Une confusion parmi les activités administratives***

De manière classique, la doctrine distingue parmi les activités administratives et en dehors de la mission d'exécution des lois, les activités de service public et les activités de police administrative

---

<sup>837</sup> Cf. RIVERO, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 400-402 ; VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1958, 1<sup>ère</sup> édit., tome 1, p. 588 ; WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., pp. 267-270. Ces auteurs distinguent trois types d'activités administratives : la police administrative, le service public et l'aide aux entreprises privées d'intérêt général.

<sup>838</sup> Le Groupement national d'importation et de répartition des sucres (décret-loi du 19 oct. 1939 *relatif à l'assurance contre les risques de guerre auxquels peuvent être exposés les betteraves et les sucres*) ; le Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre (décret-loi du 19 oct. 1939 *tendant à l'institution d'un groupement entre organismes d'assurances contre l'incendie pour la garantie contre les risques de guerre de certains stocks, matières ou produits*) ; le Comité d'organisation des assurances (loi du 24 déc. 1943 *relative à l'assurance des sinistres résultant d'actes de sabotage ou de terrorisme*) ; l'Office national interprofessionnel des céréales (loi du 8 juin 1944 *instituant un fonds de garantie des risques de guerre sur stocks de céréales et de farine*).

<sup>839</sup> CE Sect., 20 déc. 1946, *Sté des films « Imperia »*, R. p. 315 (assurance cinématographique) ; CE, 12 nov. 1948, *Compagnie des messageries maritimes*, R. p. 428 et CE, 25 mars 1949, *Sté « Les pêcheries de Fécamp »* et *Sté J. Huret et Compagnie* [2 esp.], R. p. 150, RDP 1949 p. 615 (assurance maritime) ; TC, 22 févr. 1960, *Sté Pétronaphte*, R. p. 857, AJDA 1960 II p. 102 (assurance fluviale). S'agissant de l'activité exercée par le Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre, le commentateur anonyme du jugement du Tribunal de commerce de la Seine du 17 juin 1941 *Sté La Française Vinicole c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre* affirme qu'il s'agit d'un « véritable service public » (Gaz. Pal. 1941 II p. 279).

<sup>840</sup> CE Sect., 23 déc. 1949, *Sté électrométallurgique de Saint-Léger*, R. p. 569 (loi du 23 nov. 1943) ; CE Sect., 20 oct. 1950, *Stein*, R. p. 505 (loi du 23 mars 1941) ; CE, 12 oct. 1956, *Sté les Colloïdes Industriels Français*, R. p. 365, AJDA 1956 II p. 403, note Pinto (loi du 12 sept. 1940).

et, parmi les services publics, ceux qui sont administratifs et ceux qui sont industriels et commerciaux<sup>841</sup>. Les tâches de direction provoquent une confusion entre les activités aussi bien de la première (§ 2) que de la seconde distinction (§ 1).

### **§ 1/ Une confusion entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux**

Malgré les hésitations de la doctrine et l'imprécision de la jurisprudence, il est possible de définir le service public industriel et commercial<sup>842</sup> comme une « activité d'intérêt général exercée sous la maîtrise des pouvoirs publics dont l'objet est la production, la distribution et l'échange de biens et services sur un marché, c'est-à-dire sur le lieu où s'opère la détermination du prix dudit bien ou dudit service par la rencontre de l'offre et de la demande »<sup>843</sup>. Il s'agit donc d'un type particulier de service public du fait de son objet analogue à celui des activités privées industrielles ou commerciales, qui s'oppose aux autres services publics, appelés simplement « services publics administratifs ». Depuis la naissance controversée de cette catégorie d'activités publiques en 1921<sup>844</sup>, les acti-

---

<sup>841</sup> Voir par ex. : CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 687-745 (police administrative), pp. 573-647 (services publics) et spécifiquement pp. 591-603 (distinction services publics administratifs et services publics industriels et commerciaux).

<sup>842</sup> Sur cette notion et son régime, voir : AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 1975, 2<sup>e</sup> édit., tome 1, pp. 438-464 ; AUBY (J.-F.), « Le déclin de la spécificité juridique des services publics industriels et commerciaux », *AJDA* 1981 pp. 508-512 ; AUBY (J.-B.) et BRACONNIER (S.), *Services publics industriels et commerciaux : questions actuelles*, Paris, LGDJ, 2003 ; BIAYS (J.-P.), « Remarques terminologiques sur le secteur public industriel et commercial », in *Mélanges Peiser, op. cit.*, pp. 39-49 ; BLAEVOET (C.), *Les services publics industriels ou commerciaux et les responsabilités qui en découlent*, Paris, Imprimerie administrative centrale, 1946 ; BLAEVOET (C.), « Les services et les établissements publics à caractère industriel », *D.* 1947 (chr.) pp. 73-76 ; BLAEVOET (C.), « Le contentieux des établissements publics industriels et commerciaux », *RDP* 1957 pp. 5-44 ; CHARLIER (R.-E.), « La notion juridique de service public industriel ou commercial », *JCP* 1955 I n°1210 ; CHARLIER (R.-E.), « Le régime complexe des services publics industriels ou commerciaux », *JCP* 1955 I n°1220 ; CHARLIER (R.-E.), « Les services publics industriels et commerciaux », *Etudes de droit contemporain*, 1959, tome 4, pp. 117-133 ; CHAVANON (C.), *Essai sur la notion et le régime juridique des services publics industriels et commerciaux*, thèse droit, Bordeaux, 1939, Paris, Sirey, 1939 ; CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, pp. 25-129 ; DELVOLLE (J.), note sous CE, 4 déc. 1931, *Dlle Dumy* et CE, 19 janv. 1932, *Kuhn*, S. 1932 III pp. 97-100 ; LAROQUE (P.), *Les usagers des services publics industriels (transports, distributions d'eau, de gaz et d'électricité) en droit français*, thèse droit, Paris, 1933, Paris, Sirey, 1933 ; MESCHERIAKOFF (A.-S.), « Service public et marché, histoire d'un couple ou vie et mort du service public à la française », in *AFDA, Le service public*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 3-17 ; RIVERO (J.), « Les deux finalités du service public industriel et commercial », *CJEG* 1994 pp. 375-378 ; SANDEVOIR (P.), « Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial », in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 317-336 ; SEILLER (B.), « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », *AJDA* 2005 pp. 417-422.

<sup>843</sup> PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 852.

<sup>844</sup> Dans une décision du 22 janvier 1921, le Tribunal des conflits refuse de qualifier de service public l'exploitation par une personne publique d'une activité marchande (*Sté commerciale de l'ouest africain*, R. p. 91, D. 1921 III p. 1, concl. Matter, S. 1924 III p. 34, concl. Matter). Le choix est implicitement fait de réserver cette qualification aux seules activités « organisées et exploitées par l'Etat ou l'un de ses démembrements en vue d'accomplir un acte normal de sa fonction (...) qui sont de la nature même, de l'essence même de l'Etat » (MATTER, concl. sur TC, 22 janv. 1921, *Sté commerciale de l'ouest africain*, D. 1921 III p. 2) ; dès lors, les activités économiques exploitées par une personne publique dans des conditions ordinaires sont des services privés relevant entièrement du droit commun. Quelques mois plus tard, le Conseil d'Etat adopte une position inverse : il range explicitement ce type d'activités dans la catégorie des services publics en

vités d'intérêt général assurées ou assumées par une personne publique sont présumées être des services publics administratifs : ce n'est que s'il apparaît qu'elles sont réalisées dans les mêmes conditions qu'un industriel ou un commerçant ordinaire, qu'elles sont qualifiées de services publics industriels et commerciaux.

Tout le problème est de déterminer la nature des services publics de direction. Pour les tâches de distribution et les tâches d'intérêt professionnel qui constituent des services publics, la réponse est simple puisque ces activités sont au nombre de celles que peuvent assurer des entreprises ordinaires. Qu'il soit question des premières<sup>845</sup> ou des secondes<sup>846</sup> tâches, il s'agit de services publics industriels et commerciaux. L'absence de liberté pour les prix d'achat et de vente, la nature administrative de certains des contrats de cession de marchandises et le fait que l'organisme qui effectue les opérations ne réalise pas toujours des bénéfices n'y changent rien<sup>847</sup>.

Le problème est beaucoup plus délicat en ce qui concerne les tâches d'encouragement des activités privées<sup>848</sup>. Dans la lignée de l'arrêt de Section *Sté française de constructions mécaniques*,

---

admettant qu'une personne publique puisse exercer des « services industriels publics » (23 déc. 1921, *Sté générale d'armements*, préc.), rendant ainsi possible l'application de certaines règles de droit administratif. Sur le sujet, voir : BOUS-SARD (S.), « L'éclatement des catégories de service public et la résurgence du "service public par nature" », RFDA 2008 pp. 47-48 ; GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.) et LONG (M.), *Droit du service public*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, 4<sup>e</sup> édit., pp. 80-81 ; LACHAUME (J.-F.), « Actualité des conclusions de Matter de la jurisprudence *Bac d'Eloka* », in AUBY et BRACONNIER, *Services...*, op. cit., pp. 3-12 ; MESCHERIAKOFF (A.-S.), « L'arrêt du *Bac d'Eloka*. Légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique », RDP 1988 pp. 1059-1081 ; TOUZEIL-DIVINA (M.), « Eloka, sa colonie, son wharf, son mythe... mais pas de service public ? », in KODJO-GRANVAUX (S.) et KOUBI (G.), *Droit et colonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 309-330 ; TOUZEIL-DIVINA (M.), « Un mythe du droit public économique : "L'affaire du Bac d'Eloka traduit la naissance du SPIC" », in TOUZEIL-DIVINA (M.), *Dix mythes du droit public*, Paris, LGDJ, 2019, 267-304.

<sup>845</sup> Pour l'activité commerciale de l'Office national interprofessionnel des céréales : TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de meunerie et autres*, préc. ; CE, 20 janv. 1960, *Coopérative agricole de la région de Clermont-d'Oise*, préc. ; TC, 14 nov. 1960, *Sté agricole de stockage de la région d'Ablis, Sté Vandroy-Jaspar et Sté anonyme commerciale et agricole* [3 esp.], préc. ; TC, 10 juin 1963, *Préfet de la Seine*, préc. ; TC, 8 nov. 1982, *Préfet de Paris*, préc.. Pour celle des groupements d'achat : Trib. civ. Versailles, 8 juill. 1943, *Groupement d'achat et de répartition des viandes de Seine-et-Oise c. Alloi*, préc. ; TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, R. p. 682, AJDA 1960 p. 307, concl. Kahn, note de Laubadère, RDP 1969 p. 695, note Waline, CJEG 1970 J. p. 31, note A. C. (implicitement).

<sup>846</sup> Pour l'activité d'intérêt professionnel des organismes professionnels : IZARD, « Les recours... », art. cit., p. 15 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 46 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 14.

<sup>847</sup> Sur la discussion de ces différents points, voir COURT, *Le statut...*, op. cit., pp. 160-169. En ce qui concerne les opérations de distribution réalisées par l'Office national interprofessionnel des céréales l'auteur observe que le Code général des impôts soumet expressément cette institution au régime des établissements publics *sans caractère industriel et commercial*. Mais il remarque que le droit fiscal est une branche juridique autonome qui donne un sens particulier à cette expression (cf. *ibid.*, pp. 168-169).

<sup>848</sup> Sur ce point, voir CORAIL (J.-L. de), « Le juge administratif et la qualification des interventions de l'Etat dans le domaine de l'économie », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 300-305. Puisque la question n'est pas simple, le juge préfère parfois régler le litige sans apporter de réponse à cette question de la qualification des activités en cause. Voir par ex. : CE Sect., 20 déc. 1946, *Sté des films « Imperia »*, préc. (assurance contre les risques de guerre pour la production cinématographique) ; CE Sect., 29 juin 1951, *Sté minière du Cap Corse*, R. p. 383, S. 1951 III p. 116 (avances remboursables pour la production de substances minérales nécessaires à la défense nationale) ; CE Sect., 26 nov. 1954, *Syndicat de la raffinerie de soufre français*, R. p. 620, D. 1955 J. p. 472, note Tixier, RPDA 1955 p. 7, concl. Mosset (garantie pour la fabrication de produits nécessaires aux besoins du pays) ; CE, 5 janv. 1955, *Sté française des carburants*

rendu par le Conseil d'Etat le 15 février 1935<sup>849</sup>, le juge a d'abord considéré que ces activités avaient le caractère de services publics industriels et commerciaux<sup>850</sup> lorsqu'elles fonctionnaient, vis-à-vis des intéressés, dans des conditions analogues à celles du même type exercées par les entreprises privées et, dans le cas contraire, le caractère de services publics administratifs<sup>851</sup>. Mais en 1957, sous l'impulsion du commissaire du gouvernement Grévisse, il change de position.

A partir des deux arrêts *Sté industrielle pour l'utilisation du béton et du bois*<sup>852</sup>, il utilise avec beaucoup plus de prudence la qualification de service public industriel et commercial, préférant considérer, sauf exceptions<sup>853</sup>, l'ensemble des activités de soutien ou de stimulation de l'initiative privée comme des services publics administratifs pouvant chacun être exercés au moyen de procédés qui relèvent, pour les uns, de la gestion privée<sup>854</sup> et, pour les autres, de la gestion publique<sup>855</sup>. Comme l'observe M. Grévisse, si ce type d'activités peut donner lieu à la conclusion de contrats privés, cette partie de la procédure constitue toujours une « phase mineure et dernière »<sup>856</sup>. Elle intervient toujours après que la personne dirigeante a pris la décision de stimuler ou de soutenir l'initiative privée de sorte qu'elle agit non « pas en homme d'affaires, mais en représentant de la puissance publique, préoccupé des besoins et des disponibilités du pays »<sup>857</sup>.

Pour les tâches de réglementation, de contrôle et de répression, la qualification ne semble pas poser de difficultés puisque ces activités ne sont pas au nombre de celles que peuvent assurer des

---

*et combustibles*, R. p. 2, AJDA 1955 II p. 162, note Pinto, RA 1955 p. 32, note Liet-Veaux (financement de fabrications de démarrage).

<sup>849</sup> R. p. 201, S. 1935 III p. 86.

<sup>850</sup> CE Sect., 23 déc. 1949, *Sté électrométallurgique de Saint-Léger*, préc. (garantie des pertes résultant des opérations d'importation présentant un intérêt essentiel pour l'économie nationale) ; CE Sect., 20 oct. 1950, *Stein*, préc. (garantie pour la fabrication de produits nécessaires aux besoins du pays) ; CE, 4 juin 1952, *Etablissements Dutrut, Bernier, Descruet et Compagnie*, R. p. 292 (garantie de pertes résultant de certaines opérations d'importation) ; CE, 12 oct. 1956, *Sté « Les Colloïdes industriels français »*, préc. (financement de fabrications de démarrage).

<sup>851</sup> CE, 12 nov. 1948, *Compagnie des messageries maritimes*, préc. (assurance maritime contre les risques de guerre) ; CE, 25 mars 1949, *Sté « Les pêcheries de Fécamp »* et *Sté Joseph Huret et Compagnie* [2 esp.], préc. (même objet).

<sup>852</sup> CE Sect., 18 oct. 1957, R. p. 540, D. 1957 J. p. 734, concl. Grévisse, AJDA 1957 I p. 496, note Fournier et Braibant, RPDA 1957 p. 167, RDP 1957 p. 1101 (garantie pour la fabrication de produits nécessaires aux besoins du pays).

<sup>853</sup> Voir ainsi, qualifiant les activités en cause de services publics industriels et commerciaux : TC, 22 févr. 1960, *Sté Pétronaphte*, préc. (assurance fluviale contre les risques de guerre). Voir aussi, pour une activité ayant le même objet mais n'utilisant qu'implicitement le qualificatif : Paris, 12 mars 1959, *Trésor public c. Sté Pétronaphte*, D. 1959 Som. p. 85 (« activité [qui] correspond à celle d'entreprises privées »).

<sup>854</sup> Voir ainsi pour le financement de fabrications de démarrage : CE, 30 nov. 1960, *Sté « Briqueteries, Tuileries René Lepage » et Lepage*, R. T. pp. 944 et 1049 ; Cass. com., 20 juin 1962, *Laraque et autres c. Trésor public*, D. 1963 J. p. 581, note Rodière ; CE, 13 juill. 1962, *Christory et Ramboz*, R. p. 490.

<sup>855</sup> Voir ainsi pour la même activité : CE Sect., 2 juin 1961, *Secrétaire d'Etat aux affaires économiques contre Sté Laitière de la vallée du Couesnon et Sté des Etablissements Entremont* [2 esp.], R. p. 360 ; CE Sect., 10 mai 1963, *Sté coopérative agricole de production « La Prospérité fermière »*, R. p. 289, RDP 1963 p. 584, concl. Braibant.

<sup>856</sup> CORAIL, « Le juge... », art. cit., p. 302.

<sup>857</sup> Concl. sur CE Sect., 18 oct. 1957, *Sté industrielle pour l'utilisation du béton et du bois*, D. 1957 J. p. 736.

entreprises privées. Il s'agit donc de services publics administratifs<sup>858</sup>. Certains auteurs considèrent toutefois que celles qui permettent de répondre à l'intérêt général par la satisfaction de l'intérêt professionnel sont d'une particularité telle qu'il est nécessaire de repenser la *summa divisio* classique pour les caractériser. Ils estiment que le dirigisme de Vichy fait naître des « services publics professionnels »<sup>859</sup>, distincts à la fois des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux<sup>860</sup>. Ce sont ces tâches particulières qui engendrent une autre confusion parmi les activités administratives, beaucoup plus importante que la première, entre les services publics et les activités de police.

## **§ 2/ Une confusion entre les services publics et les activités de police**

Comme nous l'avons vu, les tâches de réglementation, de contrôle et de répression sont qualifiées de services publics ; elles ne devraient pas être des activités de police en vertu de la doctrine classique. Elles répondent pourtant aux critères d'identification des activités de cette nature : elles sont, en raison de leur objet, des activités de police économique (A). Il est possible de résoudre ce paradoxe en considérant qu'il s'agit en réalité de services publics d'un type particulier que l'on peut nommer, selon la terminologie de Roger Latournerie, « services publics économiques »<sup>861</sup> (B).

### **A/ Des tâches de réglementation constituant des activités de police économique**

Les tâches consistant à édicter des règles de conduite s'imposant aux acteurs du marché ont pour but le maintien d'un ordre public économique (1). Elles constituent ainsi des activités de police administrative spéciale (2).

#### ***1/ Des tâches visant à protéger un ordre public économique***

L'« ordre public économique » est une notion nouvelle au moment où le régime de Vichy se met en place puisque l'on attribue généralement sa paternité à Georges Ripert dans la contribution

---

<sup>858</sup> En ce sens : Cass. civ., 20 déc. 2017, *M. Y.*, Bull. civ. I n°254 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 89 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 3. Curieusement, mais confondant semble-t-il l'objet de l'activité de réglementation avec celui des activités réglementées, la Cour de cassation, dans une décision du 13 février 1957, affirme qu'il s'agit de services publics « présentant de toute évidence un caractère industriel et commercial » (*Cottez c. Petit*, préc.).

<sup>859</sup> CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen et Musin* [2 esp.], art. cit. La difficulté tient aux faits que ce nom est utilisé par d'autres auteurs pour désigner les activités d'intérêt professionnel assurées par les organismes professionnels dont on a vu que certaines constituaient des services publics (voir par ex. : TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 46 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 14).

<sup>860</sup> En ce sens, voir WALINE, « Trois... », art. cit., p. 21.

<sup>861</sup> LATOURNERIE (R.), concl. sur CE, 29 juill. 1938, *Le Roy Ladurie et Pointier* [2 esp.], S. 1938 III p. 106.

qu'il a donnée en 1934 aux *Mélanges Gény*<sup>862</sup>. Les branches du droit ne donnent pas un sens unique à l'expression.

Selon la doctrine privatiste<sup>863</sup> l'ordre public économique désigne l'ensemble des règles impératives qui, dans le domaine économique entendu dans un sens large englobant aussi celui du travail<sup>864</sup>, limitent la liberté contractuelle<sup>865</sup>. Il constitue « l'antithèse »<sup>866</sup> de cette liberté en restreignant l'autonomie de la volonté. Cet ordre ne se distingue donc pas de celui que vise l'article 6 du Code civil pour interdire les clauses contraires à « l'ordre public » et que le juge doit faire prévaloir sur la volonté des parties en toutes circonstances. Il s'agit du même ordre « dont les règles sont soustraites aux initiatives individuelles »<sup>867</sup>, envisagé dans son aspect économique et s'intéressant en réalité à une matière qui dépasse les seuls contrats. Les prescriptions dirigistes ne se résument pas en effet aux règles encadrant l'utilisation de la technique contractuelle ; plus généralement elles limitent l'exercice des libertés dans le domaine économique. En adoptant un point de vue plus général, il est donc possible de considérer que l'ordre public économique désigne l'ensemble des règles obligatoires qui limitent, dans le domaine économique, la liberté des personnes juridiques<sup>868</sup>. Cet ordre s'identifie ainsi à « la réglementation obligatoire des rapports économiques »<sup>869</sup> et constitue l'antithèse de la liberté économique qui peut se définir comme « la possibilité de concevoir d'une façon indépendante chacune des activités économiques »<sup>870</sup>. Il n'est pas spécifique au dirigisme puisque « toute entrave

---

<sup>862</sup> RIPERT (G.), « L'ordre économique et la liberté contractuelle », in *Mélanges Gény*, Paris, Sirey, 1934, tome 2, pp. 347-353. Voir aussi RIPERT (G.), *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Paris, LGDJ, 1936, pp. 273-303.

<sup>863</sup> CARBONNIER (J.), *Droit civil*, Paris, PUF, 1957, tome 2, p. 388 ; FARJAT (G.), *L'ordre public économique*, thèse droit, Dijon, 1961, Paris, LGDJ, 1963 ; FARJAT (G.), *Droit économique*, Paris, PUF, 1971, 1<sup>ère</sup> édit., pp. 41-49 ; MALAURIE (P.), *Les contrats contraires à l'ordre public*, thèse droit, Paris, 1951, Reims, Matot-Braine, 1953, pp. 55-59 ; RAYNAUD (P.), *Droit civil : l'ordre public économique*, Paris, Les cours de droit, 1965 ; RIPERT, « L'ordre... », art. cit. ; SAVATIER (R.), « L'ordre public économique », D. 1965 (chr.) pp. 37-44. Voir aussi plus récemment : MALAURIE (P.), « La notion d'ordre public économique », RCC janv.-févr. 1995 pp. 47-53 ; MESTRE (J.), « L'ordre public dans les relations économiques », in REVET (T.) [dir.], *L'ordre public à la fin du XXe siècle*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 33-41 ; MESTRE (J.), « L'ordre public dans l'économie », in *L'ordre public*, Paris, LGDJ, 2001, pp. 125-155 ; MOHAMED SALAH (M.), « Les transformations de l'ordre public économique : vers un ordre public régulateur ? », in *Mélanges Farjat*, Paris, Frison-Roche, 1999, pp. 261-289.

<sup>864</sup> Cf. FARJAT, *L'ordre...*, op. cit., pp. 34-36.

<sup>865</sup> Il est possible de classer les règles d'ordre public économique en deux grandes catégories : l'ordre public économique de direction « se propose de concourir à une certaine organisation de l'économie nationale en éliminant des contrats privés tout ce qui pourrait contrarier cette direction » ; l'ordre public économique de protection « n'a d'autre but que de protéger dans certains contrats la partie économiquement la plus faible » (CARBONNIER, *Droit...*, op. cit., tome 2, p. 388). Malgré cette différence de finalité, c'est la même technique juridique qui est employée : il s'agit dans les deux cas de règles qui limitent la liberté contractuelle. D'un point de vue juridique, il n'y a donc pas lieu de les distinguer. En ce sens : KLEIN (C.), *La police du domaine public*, thèse droit, Strasbourg, 1965, Paris, LGDJ, 1966, p. 227.

<sup>866</sup> FARJAT, *L'ordre...*, op. cit., p. 31.

<sup>867</sup> COLIN (F.), *Droit public économique*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2017, 6<sup>e</sup> édit., p. 28.

<sup>868</sup> Cf. FARJAT, *Droit économique*, op. cit., p. 41.

<sup>869</sup> RIPERT, « L'ordre... », art. cit., p. 348. Le terme « réglementation » doit ici s'entendre dans un sens statique (voir *infra*, p. 156, note 896).

<sup>870</sup> MARTRES (J.-L.), *Caractères généraux de la police économique*, thèse droit, Bordeaux, 1964, tome 1, p. 102.

à la liberté économique n'est pas nécessairement une mesure d'économie dirigée »<sup>871</sup>. Le contenu de cet ordre public varie en fonction de « la doctrine économique au pouvoir »<sup>872</sup>. Le libéralisme le réduit aux principes fondamentaux sur lesquels repose la société, l'interventionnisme l'élargit d'une réglementation économique ponctuelle que le dirigisme rend permanente et globale. Sous ce dernier régime, mais aussi lorsque l'interventionnisme est poussé à son maximum, l'ordre public économique acquiert une importance considérable : « la liberté ne trouve à s'exercer que dans les interstices de plus en plus rares et étroits d'un tissu normatif extrêmement dense. Pratiquement, la liberté n'est plus le principe mais l'exception. »<sup>873</sup> L'ordre public économique est donc « mouvant » puisqu'il constitue la traduction juridique d'une « politique économique [qui] doit continuellement s'adapter à la conjoncture »<sup>874</sup>.

Chez les publicistes<sup>875</sup>, « l'ordre public économique » prend un sens sensiblement différent. Il désigne un état de la société, celui qui résulte du « bon ordre professionnel et économique »<sup>876</sup>, c'est-à-dire du « bon fonctionnement du marché »<sup>877</sup>, autrement dit encore de l'absence de désordres économiques dans l'exercice des activités économiques<sup>878</sup>. La difficulté à laquelle les publicistes sont confrontés est celle de savoir si l'ordre public économique doit être considéré comme une notion autonome par rapport à l'ordre public traditionnel. Or, si les auteurs s'accordent pour reconnaître

---

<sup>871</sup> HEMARD, « L'économie... », art. cit., p. 341.

<sup>872</sup> SAVATIER, « L'ordre... », art. cit., p. 38. Dans le même sens : MOHAMED SALAH, « Les transformations... », art. cit., p. 264.

<sup>873</sup> PICARD (E.), *La notion de police administrative*, thèse droit, Paris II, 1978, Paris, LGDJ, 1984, tome 1, p. 245.

<sup>874</sup> SAVATIER, « L'ordre... », art. cit., p. 39. Voir aussi en ce sens : RIPERT, « L'ordre... », art. cit., p. 350.

<sup>875</sup> BERNARD (P.), *La notion d'ordre public en droit administratif*, thèse droit, Montpellier, 1959, Paris, LGDJ, 1962, pp. 36-40 ; DREYFUS (F.), *La liberté du commerce et de l'industrie*, thèse droit, Paris II, 1971, Paris, Berger-Levrault, 1973, pp. 46-47 ; KLEIN, *La police...*, *op. cit.*, pp. 226-231 ; MARTRES, *Caractères...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 87-91 ; TEITGEN-COLLY (C.), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, thèse droit, Paris I, 1978, Paris, Economica, 1981, pp. 66-67. Voir aussi, plus récemment : FRISON-ROCHE (M.-A.), « Les différentes natures de l'ordre public économique », APD 2015 pp. 105-128 ; MARCOU (G.), « L'ordre public économique aujourd'hui : un essai de redéfinition », in REVET (T.) et VIDAL (L.) [dir.], *Annales de la régulation*, Paris, IRJS, vol. 2, 2009, pp. 79-103 ; MARCOU (G.), « L'apparition du droit du marché et l'ordre public économique », in PERROUD (T.) [dir.], *Droit et marché*, Paris, Lextenso, 2015, pp. 5-20 ; PEZ (T.), « L'ordre public économique », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, n°49, pp. 43-57 ; RAMBAUD (R.), *L'institution juridique de régulation : recherches sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, thèse droit, Paris I, 2011, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 499-506 ; VAUTROT-SCHWARZ (C.), « L'ordre public économique », in DUBREUIL (C.-A.) [dir.], *L'ordre public*, Paris, Cujas, 2013, pp. 187-199.

<sup>876</sup> BERLIA (G.), « L'effet des décisions des comités d'organisation à l'égard des tiers », DS 1944 p. 290 ; TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 114 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 45 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 13.

<sup>877</sup> PEZ, « L'ordre... », art. cit., pp. 54 et 56.

<sup>878</sup> Sur les relations fondamentales qu'entretiennent l'ordre et le désordre, voir : CHEVALLIER (J.) [dir.], *Désordre(s)*, Paris, PUF, 1997, en particulier la présentation de l'ouvrage par Jacques Chevallier.

l'unité profonde de la notion d'ordre public<sup>879</sup>, ils n'en tirent pas les mêmes conséquences au sujet de la nature de l'ordre public économique.

Pour certains, l'apparition de l'« ordre public économique » s'inscrit dans la logique d'un phénomène général : celui de l'élargissement progressif de la notion traditionnelle d'ordre public<sup>880</sup>. L'ordre public ne se limite pas à ses composantes classiques : sécurité, salubrité et tranquillité publiques ; « il s'étend à tout ce qui contribue à l'harmonie de la collectivité »<sup>881</sup>, notamment en matière économique. La tendance est donc à la multiplication des ordres publics sectoriels qui ne se distinguent que par leur objet : ordre public moral, social, économique, monétaire, etc. Chacun de ces ordres, en particulier l'ordre public économique, porte sur l'un des secteurs d'un « ordre public nouveau »<sup>882</sup> qui se distingue en nature de l'ordre public traditionnel auquel il se substitue. Contrairement à ce dernier, cet ordre nouveau n'est pas un acquis qu'il faut préserver, sauvegarder à tout prix mais une harmonie qu'il faut créer, construire, de toutes pièces : il n'est pas « conservation » mais « mouvement »<sup>883</sup>. C'est en cela que cet ordre est « lié (...) à l'idée d'aménagement harmonieux » et qu'il revêt un caractère « progressiste »<sup>884</sup>. Il est le reflet d'une politique qui cherche à transformer les comportements pour les rendre conformes à « la conception dominante de l'harmonie sociale »<sup>885</sup>. En d'autres termes, alors que l'ordre public traditionnel est spontanément réalisé du moment que les conditions de la paix sociale ne sont pas troublées, l'ordre public nouveau est progressivement créé par la construction des conditions d'un mieux-vivre ensemble, en particulier en matière économique. L'ordre public économique n'est donc « pas une notion spécifique mais une simple dénomination »<sup>886</sup> qui se veut « pédagogique »<sup>887</sup> : il est simplement, dans sa nouvelle conception, l'ordre public appliqué à l'économie. Pour ces auteurs, l'emploi de l'expression est donc critiquable car elle nuit à l'intelligibilité de l'unité de l'ordre public en provoquant son « éclatement »<sup>888</sup>. Pour eux, il vaut donc mieux ne pas l'employer.

---

<sup>879</sup> Sur cette question, voir VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *L'ordre public : étude de droit comparé interne*, thèse droit, Dijon, 1996, Paris, PUF, 2001. L'auteur démontre qu'il est possible de faire apparaître l'unité conceptuelle de la notion d'ordre public, au-delà même des divers sens et fonctions que lui donnent les différentes branches du droit.

<sup>880</sup> BERNARD, *La notion...*, *op. cit.*, pp. 38-40 ; DREYFUS, *La liberté...*, *op. cit.*, p. 47 ; KLEIN, *La police...*, *op. cit.*, pp. 229-231. Voir aussi, implicitement, sans employer l'expression « ordre public économique » : MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 52.

<sup>881</sup> BERNARD, *La notion*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>882</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>883</sup> VINCENT-LEGOUX, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 525.

<sup>884</sup> BERNARD, *La notion...*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>885</sup> VINCENT-LEGOUX, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 345-346. Sur le lien nécessaire entre ordre public économique et politique économique, voir MARCOU, « L'ordre... », art. cit., p. 88.

<sup>886</sup> DREYFUS, *La liberté...*, *op. cit.*, p. 47.

<sup>887</sup> KLEIN, *La police...*, *op. cit.*, p. 228.

<sup>888</sup> *Ibid.*, p. 230. Pour une autre critique de la multiplication des ordres publics sectoriels, voir : TALLON (D.), « Considérations sur la notion d'ordre public dans les contrats en droit français et en droit anglais », in *Mélanges Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, p. 885.

Pour d'autres auteurs au contraire, l'ordre public économique est autonome par rapport à l'ordre public traditionnel<sup>889</sup>. Ceux-ci ne remettent en cause ni l'unité de la notion d'ordre public, ni l'évolution de son contenu. Ils considèrent que l'ordre public comporte plusieurs branches parmi lesquelles l'ordre public traditionnel et l'ordre public économique. Ce dernier se distingue du premier en ce qu'il n'est pas général mais spécial. Alors que l'ordre public traditionnel s'applique « aux activités indifférenciées »<sup>890</sup>, c'est-à-dire « à n'importe quel genre d'activité des particuliers »<sup>891</sup>, y compris donc les activités économiques, l'ordre public économique s'applique uniquement à des « activités désignées par la loi »<sup>892</sup>, autrement dit uniquement à certaines des activités des particuliers, à savoir les activités économiques. L'ordre public économique ne désigne donc pas la situation qui résulte de l'absence de troubles généraux dans l'accomplissement des activités économiques puisqu'il n'est pas l'ordre public traditionnel appliqué à un secteur particulier, celui formé de ce type d'activités<sup>893</sup> ; il est l'ordre public qui porte spécifiquement sur ce domaine. Il est indépendant de cet ordre traditionnel et se superpose donc à lui pour constituer un ordre public propre aux activités économiques. C'est en ce sens que Georges Berlia écrit en 1944 : « l'ordre public professionnel ou économique que doit permettre d'assurer la loi du 16 août 1940 n'est que secondaire par rapport à l'ordre public politique et administratif »<sup>894</sup>. En visant la protection de cet ordre public économique, les tâches de réglementation constituent des activités de police économique. Nous allons voir qu'il s'agit d'une police administrative spéciale.

## ***2/ Des tâches constituant une police administrative spéciale***

Avec Francis-Paul Bénoit, il est possible de définir la police d'une façon très générale. Relèvent ainsi de la police : en premier lieu toutes les « réglementations caractérisées, d'une part, par leur objet, qui est de régir directement l'activité des particuliers en leur interdisant certaines actions<sup>895</sup>, et

<sup>889</sup> MARCOU, « L'ordre... », art. cit., pp. 86-91 ; MARTRES, *Caractères...*, *op. cit.*, tome 1, p. 91 ; TEITGEN-COLLY, *La légalité...*, *op. cit.*, pp. 66-67 ; VAUTROT-SCHWARZ, « L'ordre... », art. cit., pp. 187-188.

<sup>890</sup> LIET-VEAUX (G.), « A propos de santé publique : polices générales et polices spéciales », note sous CE, 17 oct. 1952, *Syndicat climatique de Briançon*, RA 1952 p. 592.

<sup>891</sup> LAUBADERE, *Traité...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., p. 540.

<sup>892</sup> LIET-VEAUX, « A propos... », art. cit., p. 592.

<sup>893</sup> Cf. VAUTROT-SCHWARZ, « L'ordre... », art. cit., p. 187.

<sup>894</sup> « L'effet... », art. cit., p. 290. L'auteur ajoute que « s'il y a conflit, les exigences de [l'ordre public traditionnel] doivent l'emporter sur celles de [l'ordre public économique] » ; dès lors, « si la décision du préfet ou du maire révèle que l'ordre public classique est en jeu, c'est-à-dire un péril, cette dernière sera préférée à celle du comité » (*ibid.*).

<sup>895</sup> En réalité, il serait plus juste de parler de « l'activité sociale en interdisant certaines actions » puisque l'activité des particuliers n'est pas la seule qui peut faire l'objet d'une mesure de police : « les services publics, en tant qu'activités sociales susceptibles de troubler l'ordre public, sont soumis aux normes de police au même titre que les activités privées » (PETIT (J.), « La police administrative », in GONOD (P.), MELLERAY (F.) et YOLKA (P.) [dir.], *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, tome 2, p. 22).

d'autre part, par leur but, qui est de contribuer de façon très immédiate au maintien de l'ordre public »<sup>896</sup> mais aussi, en second lieu, toutes « les actions faites pour assurer l'application et la sanction des réglementations qui viennent d'être définies »<sup>897</sup>.

Par son objet, réglementer la conduite sur le marché des acteurs de la vie économique, et par son but, créer et garantir l'ordre public économique, l'activité de réglementation économique constitue une activité de police<sup>898</sup>, spécifiquement de police économique eu égard aux activités sur lesquelles elle porte<sup>899</sup>. Jean-Louis Martres, qui a consacré sa thèse de doctorat à ce sujet, définit ainsi la police économique comme « la réglementation d'activités économiques dans le but de créer et de faire respecter l'ordre public économique »<sup>900</sup>. Pourtant la police économique ne se résume pas à la seule activité de réglementation économique ; elle comprend aussi l'activité de recherche des infractions économiques. Cette activité de contrôle du respect des règles de conduite est prise en charge par les ministères économiques compétents, parfois par le truchement de certains organismes de direction, selon des règles qui varient en fonction de l'objet de la réglementation dont il est question. Or

---

<sup>896</sup> BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 740. Le mot « police » ne désigne donc pas toute réglementation mais seulement celles qui, pour garantir un ordre public, restreignent la liberté des particuliers dans l'exercice de leurs activités (sur la distinction des notions de police et de réglementation, voir PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 187-260). Ces réglementations peuvent s'entendre dans un sens statique, comme « l'ensemble des prescriptions législatives et réglementaires qui ont pour but de maintenir un certain *ordre* dans la cité » (TEITGEN (P.-H.), *La police municipale*, thèse droit, Nancy, 1934, Paris, Sirey, 1934, p. 1, souligné par l'auteur), mais aussi dans un sens dynamique, comme les activités qui ont pour objet d'édicter cet ensemble de règles (*cf.* KLEIN, *La police...*, *op. cit.*, pp. 39-40).

<sup>897</sup> BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 740.

<sup>898</sup> En ce sens, à propos de la réglementation économique, en particulier professionnelle, sous le dirigisme : BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 241-242 ; BERLIA, « L'effet... », art. cit., p. 290 ; DONNEDIEU DE VABRES (J.), « Le Conseil d'Etat et les comités d'organisation », JCP 1942 I n°299 ; DURAND et ROUAST, *Précis...*, *op. cit.*, p. 231 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 162 ; LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 337-338 ; LAVIALLE, « Le corporatisme... », art. cit., p. 16 ; L'HUILLIER (J.), « A propos de la "crise" de la notion de service public », D. 1955 (chr.) p. 120 (note 9) ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 52 ; SCALLE, « Quelques... », art. cit., p. X ; TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 114 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., §§ 45 et 45 bis ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., pp. 13-14 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 118 (note 93) ; X., « Les décisions... », art. cit., p. 209 ; X., « Missions et pouvoirs de l'Ordre national des médecins », DS 1955 p. 201 (citant Henri Meillet). Sans se limiter au dirigisme : BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, p. 509.

<sup>899</sup> En ce sens : BERLIA, « L'effet... », art. cit., p. 290 ; BORNECQUE (E.), « Le régime administratif de la police économique et de la police des transports », JCP 1944 I n°439 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, p. 181.

<sup>900</sup> *Caractères...*, *op. cit.*, tome 1, p. 91. Dans une note d'arrêt relative à la nature des fonctions de l'Office national interprofessionnel des céréales, Marcel Waline remarque que « depuis une trentaine d'années, entrent dans les mœurs l'idée et le fait, d'une police économique régulatrice des cours des denrées et de toute l'activité de certaines branches économiques » et il affirme qu'en réglementant la production et la distribution des céréales cet Office exerce « une mission de police économique » (note sous TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de meunerie*, RDP 1960 p. 682).

une infraction économique en entraîne souvent d'autres<sup>901</sup>. C'est pour coordonner l'action des différents services de contrôle qu'une loi du 6 juin 1942<sup>902</sup> a créé une direction générale du contrôle économique placée auprès du chef du gouvernement, sous l'autorité du secrétaire général de la police. La police économique comporte donc deux branches : l'activité de réglementation ; l'activité de contrôle. Le problème est d'identifier leur nature respective.

L'activité de contrôle est difficile à caractériser car elle doit être appréciée à la lumière du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Ce principe a plusieurs applications dont celui de la distinction entre la police administrative et la police judiciaire. Il est admis aujourd'hui, depuis les arrêts *Baud et Dame Noualek* de 1951<sup>903</sup>, que cette distinction se fonde exclusivement sur un critère finaliste<sup>904</sup>. Pour reprendre les termes de René Chapus, « il y a police judiciaire ou police administrative selon que les décisions ou opérations (ou encore les abstentions de décider ou d'agir) à qualifier sont ou non en relation avec *une infraction pénale déterminée*. Si elles sont liées à une telle infraction, elles relèvent de la police judiciaire (...). Sinon, elles relèvent de la police administrative (...). »<sup>905</sup> La plupart des violations aux règles économiques peuvent constituer à la fois une infraction pénale et une infraction administrative puisqu'elles peuvent donner lieu à des sanctions prononcées par des tribunaux répressifs et/ou par des autorités administratives<sup>906</sup>. Nous sommes alors face à des délits spéciaux pour lesquels « l'acte de constatation a *a priori* une nature ambivalente ou virtuellement double : il peut être judiciaire ou administratif (ou judiciaire *et* administratif) selon que l'infraction connaîtra des suites judiciaires ou seulement administratives (ou les deux à la fois) »<sup>907</sup>. Il n'est donc pas possible de connaître la nature de l'opération de recherche des infractions économiques tant que la décision des suites à donner à celles qui ont été constatées n'a pas été prise : « ce ne peut être qu'après que le dossier ait été transmis au Parquet ou après que le ministère public ait décidé de renvoyer ce dernier à l'autorité administrative que l'on peut savoir, rétrospectivement, quel

---

<sup>901</sup> Henri Culmann (*Les services...*, *op. cit.*, p. 177) prend un exemple significatif : « soit (...) un veau abattu clandestinement ; sa viande est livrée au marché noir ; sa peau échappe aux répartitions ; elle ne peut être tannée qu'en dehors des attributions normales faites aux tanneurs par le répartiteur ; les chaussures qu'on en fera seront vendues en dehors du rationnement à un prix illicite ». L'auteur remarque ainsi que « la même série de faits constitue des infractions à la législation sur les prix, aux règles du ravitaillement, au régime du rationnement [et] au mécanisme de la répartition ».

<sup>902</sup> Loi portant organisation du contrôle économique, JO 1<sup>er</sup> juill., p. 2282. Sur cette question, voir GRECARD (F.), « L'administration du contrôle économique en France, 1940-1950 », RHMC 2010/2 pp. 132-158.

<sup>903</sup> CE Sect., 11 mai 1951, *Baud*, R. p. 265, S. 1952 III p. 13, concl. Delvolvé, note Drago ; TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*, R. p. 636, concl. Delvolvé, S. 1952 III p. 13, note Drago.

<sup>904</sup> Sur cette question, voir PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 135-180.

<sup>905</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 737, souligné par l'auteur.

<sup>906</sup> Cf. GOUR (C.-G.), *Le contentieux des services judiciaires et le juge administratif (problèmes de compétence)*, thèse droit, Toulouse, 1958, Paris, LGDJ, 1960, p. 194. Voir, parmi de nombreux exemples : art. 14 à 16 de la loi du 9 mars 1941 modifiant la loi du 10 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels et réglant le contrôle et la répression des infractions.

<sup>907</sup> PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 162-163, souligné par l'auteur. Sur ce point, voir aussi MARTRES, *Caractères...*, *op. cit.*, tome 3, pp. 4-12.

était le but ou l'objet de l'acte de constatation »<sup>908</sup>. L'activité de contrôle des infractions économiques est donc pour partie administrative et pour partie judiciaire dans des proportions qui varient en fonction du type de poursuite engagée<sup>909</sup>.

Raisonnons ensuite à propos de l'activité de réglementation économique. Comme nous l'avons vu, les règles de conduite qui s'imposent aux acteurs de l'économie sont pour partie directement édictées par le législateur. La police économique est donc en partie de nature législative. Lorsque les tâches de réglementation ne sont pas directement exercées par le législateur, leur exercice est placé sous le contrôle du pouvoir exécutif. La police économique est donc, pour l'autre partie de l'activité de réglementation, de nature administrative. Le problème est de savoir de quel type de police administrative il s'agit. Nous avons vu que l'ordre public économique se distingue de l'ordre public traditionnel en ce qu'il n'est pas général mais spécial. Contrairement à cet ordre traditionnel, il n'est donc pas, au sens d'Etienne Picard, une « norme implicite d'habilitation »<sup>910</sup> mais « une norme formelle d'habilitation »<sup>911</sup> des pouvoirs de police économique : chaque autorité investie du pouvoir d'imposer aux acteurs de l'économie des règles de conduite ne l'est qu'en vertu d'une loi, celle qui définit le domaine d'application de l'ordre à imposer. Puisqu'elle est organisée par des textes spéciaux, la police économique administrative ne constitue pas une police générale mais une police spéciale<sup>912</sup>.

---

<sup>908</sup> PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, p. 163.

<sup>909</sup> Les saisies, réelles ou fictives, de marchandises qui peuvent être opérées par les agents de contrôle à la suite de la constatation de certaines infractions économique (par ex. : art. 40 de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*) illustrent bien cette ambivalence (cf. AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 502-503 ; GOUR, *Le contentieux...*, *op. cit.*, pp. 182-184 ; MOURGEON (J.), *La répression administrative*, thèse droit, Toulouse, 1966, Paris, LGDJ, 1967, pp. 148-149 et 501 ; PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, p. 163). Lorsque le procès-verbal de saisie est transmis au Parquet aux fins de poursuite, elle est partie intégrante de la procédure pénale : elle relève donc de la police judiciaire et ressort ainsi de la compétence du juge judiciaire (par ex. : TC, 18 déc. 1943, *Fouquère*, R. p. 325, Gaz. Pal. 1944 I p. 35 ; TC, 14 déc. 1946, *Dame Poret*, R. p. 332 ; CE, 31 janv. 1947, *Sté des anciens Etablissements Les Fils de Fernand Floquet*, R. p. 41, S. 1948 III p. 20 ; TC, 10 juill. 1947, *Dame Oules*, R. p. 505 ; CE, 3 déc. 1947, *Consorts Valteau*, R. p. 453 ; CE, 20 mars 1953, *Guillemet*, R. p. 148 ; TC, 27 juin 1955, *Nuyts*, R. p. 796, RPDA 1955 p. 215 ; CE, 14 nov. 1957, *Secrétaire d'Etat aux affaires économiques c. Blanco*, R. p. 606, concl. Grévisse), même si la juridiction saisie rend un jugement de relaxe (TC, 7 déc. 1950, *Deltel*, R. p. 672). En revanche, lorsque le procès-verbal ne donne lieu à aucune poursuite pénale, la saisie est indépendante d'une procédure judiciaire : elle relève de la police administrative et ressort ainsi de la compétence du juge administratif (par ex. : CE Sect., 8 juill. 1949, *Dame veuve Goudoulin*, R. p. 336, S. 1949 III p. 73. Voir aussi dans le même sens, mais à propos d'un procès-verbal se bornant à constater la commission d'une infraction sans prononcer de saisie : CE, 13 juin 1945, *Dame veuve Even*, R. p. 118.).

<sup>910</sup> *La notion...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 558-563.

<sup>911</sup> *Ibid.*, pp. 568-579.

<sup>912</sup> Cf. AUBY (J.-M.), note sous CE, 25 juill. 1975, *Chaigneau*, RDP 1976 p. 350 ; DEBBASCH (C.), *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, 1966, 1<sup>ère</sup> édit., p. 97 ; PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 221-222 ; LAUBADERE (A. de), *Droit public économique*, Paris, Dalloz, 1979, 3<sup>e</sup> édit., pp. 262-266 ; MESCHERIAKOFF (A.-S.), *Droit public économique*, Paris, PUF, 1996, 2<sup>e</sup> édit., pp. 122-141 ; TEITGEN-COLLY, *La légalité...*, *op. cit.*, p. 67. A propos des activités de réglementation économique sous le dirigisme, voir spécialement : LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 338.

Cette police économique se distingue de la police générale par sa finalité. Contrairement à celle-ci qui est exercée dans le cadre des buts traditionnels de l'ordre public, en vue d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques (et aujourd'hui la moralité publique et le respect de la dignité de la personne humaine), la première poursuit « à titre principal [un] but économique »<sup>913</sup> : elle consiste « à intervenir dans chacune [ou dans certaines des] libertés [économiques] pour en modifier l'exercice et le sens en fonction d'une politique conçue par le pouvoir »<sup>914</sup> en vue de construire un ordre public économique. Cela n'empêche pas que des mesures de police générale, édictées dans un but traditionnel, servent en même temps, sans être détournées de celui-ci, un objectif économique<sup>915</sup>. Cela n'empêche pas non plus que des mesures de police économique puissent servir un but traditionnel de manière incidente, de telles mesures ne sont d'ailleurs jamais absolument étrangères à l'ordre public traditionnel puisque les troubles économiques peuvent entraîner des désordres sociaux de nature à le perturber<sup>916</sup>. En revanche une autorité de police générale ne peut modifier à des fins économiques l'exercice des libertés économiques que si un texte lui en donne formellement le pouvoir<sup>917</sup>.

La police économique n'est pas la seule activité à avoir pour but l'ordre public économique. Les activités de soutien et de stimulation de l'initiative privée dans le domaine de l'économie poursuivent la même finalité, étant exercées en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché<sup>918</sup>. Même

---

<sup>913</sup> MARTRES, *Caractères...*, *op. cit.*, tome 1, p. 96. C'est en ce sens que cet auteur distingue « la police à objet économique » (sous-entendu n'ayant pas de but économique) et « la police à objet et à but économique » (*ibid.*, p. 80 et 92-96). Sur cette distinction, voir aussi MARCOU, « L'ordre... », *art. cit.*, pp. 87-88.

<sup>914</sup> MARTRES, *Caractères...*, *op. cit.*, tome 1, p. 103.

<sup>915</sup> Par ex. : Cass. crim., 20 févr. 1964, *Frigelson*, D. 1964 Som. p. 75, JCP 1964 IV p. 50 (légalité d'un arrêté municipal interdisant la vente dite « à la postiche » qui consiste « à abaisser le prix par tranches successives à partir d'un prix initial ») ; CE, 5 févr. 1973, *Rousseau*, R. p. 127 (légalité d'un arrêté préfectoral réglementant la vente de fruits de mer dans un but de salubrité publique). En ce sens : LAUBADERE, *Droit...*, *op. cit.*, p. 266 ; PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, p. 220 (note 113).

<sup>916</sup> C'est par exemple le cas des mesures de police prises par les maires pour « assurer la fidélité du débit des denrées alimentaires et (...) empêcher leur accaparement ainsi que la hausse factice des prix », conformément à l'interprétation extensive faite par le juge administratif de l'article 97 (5°) de la loi du 5 avr. 1884 *sur l'organisation municipale* (JO 6 avr., p. 1857). Voir ainsi : CE Sect., 22 déc. 1944, *Couturier*, R. p. 329, JCP 1945 IV p. 32 (légalité d'une interdiction du commerce en gros de denrées alimentaires en dehors des heures fixées par l'arrêté, en raison de la pénurie de telles denrées) ; CE, 30 mai 1952, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes*, R. p. 289, Gaz. Pal. 1952 II p. 124, note R. C. (légalité de la mesure par laquelle un maire décide que la vente d'un produit exposé au marché de détail ne pourrait être refusée sous aucun prétexte et que les maraichers n'ont pas le droit de déclarer vendues d'avance des corbeilles entières de fruits) ; CE, 22 févr. 1956, *Estorgues*, R. p. 85, RDP 1956 p. 642, RPDA 1956 p. 60 (légalité d'une obligation prescrite à des producteurs de lait d'assurer l'approvisionnement en lait d'une famille à laquelle ils avaient refusé de vendre cette marchandise au prix taxé).

<sup>917</sup> Par ex. : CE, 31 juill. 1948, *Syndicat des négociants en gros, importateurs, exportateurs de fruits, légumes, primeurs et pommes de terre du département d'Oran et Maison Castanié et Cie*, R. p. 371, JCP 1948 II n°4500, note G. W (un maire ne peut pas, sans habilitation textuelle, prescrire « une modification profonde des conditions du commerce local », notamment en réduisant le nombre des intermédiaires) ; CE, 29 juill. 1950, *Fédération nationale des syndicats et grossistes laitiers et avicoles*, R. p. 482 (un maire ne peut pas, dans l'intérêt des consommateurs habitant les villes autres que celles de sa commune, interdire les ventes d'œufs chez les producteurs).

<sup>918</sup> Voir *supra* (pp. 106-107).

si ces activités se distinguent de la police économique en ce qu'elles ne sont pas des activités de réglementation mais des activités de prestation, il est donc possible de les rapprocher de celles-ci en mettant en avant ce but qui leur est commun. L'apparition récente de la notion de « régulation économique »<sup>919</sup>, déclinaison, dans le domaine de l'économie, du concept de « régulation »<sup>920</sup> dont l'utilisation est en progression dans le vocabulaire juridique, permet de réaliser un tel rapprochement. Il est en effet possible de la définir comme « la fonction de la puissance publique (...) [qui] consiste à assurer le maintien de l'ordre public économique »<sup>921</sup>. Pour atteindre ce but, en ayant pour objet un secteur particulier ou l'ensemble du marché, les autorités de régulation économique ne se limitent pas à l'emploi du procédé de la réglementation, elles peuvent être investies du pouvoir d'utiliser des moyens aussi divers que ceux de l'incitation, du contrôle, du règlement des différends ou même de la sanction<sup>922</sup>. Cela leur permet de « maintenir de manière constante un équilibre d'ensemble en établissant *ex ante* un cadre à l'exercice des activités privées et en amortissant *ex post* les tensions qui peuvent en découler »<sup>923</sup> puisque telle est la logique de toute régulation. Ces autorités peuvent ainsi non seulement empêcher les comportements contraires au bon fonctionnement du marché mais surtout rechercher son fonctionnement optimal dans un souci d'*efficacité économique*. C'est la préoccupation du régime de Vichy qui cherche à discipliner la conduite des acteurs de l'économie aux objectifs qu'il fixe. L'activité de réglementation économique s'inscrit ainsi dans le cadre d'une activité plus large, celle de la régulation de l'économie. Les tâches de réglementation, qui sont des tâches de police économique, sont donc des tâches de régulation économique, sans que ces tâches de régulation ne se limitent à ces tâches de police. C'est en ce sens que Didier Truchet affirme que « la régulation va plus loin que la police »<sup>924</sup>.

Comme nous l'avons vu, ces tâches de réglementation sont pour partie des tâches de police législative et pour partie des tâches de police administrative. Pour les lois de police, qu'elle soit ou

---

<sup>919</sup> Parmi une littérature abondante, voir : BRACONNIER (S.), *Droit public de l'économie*, Paris, PUF, 2017, 2<sup>e</sup> édit., pp. 111-216 ; COLSON (J.-P.) et IDOUX (P.), *Droit public économique*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2018, 9<sup>e</sup> édit., pp. 439-551 ; MARAIS (B. du), *Droit public de la régulation économique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2004 ; NICINSKI (S.), *Droit public des affaires*, Paris, LGDJ, 2019, 7<sup>e</sup> édit., pp. 25-333 ; RAMBAUD, *L'institution..., op. cit.*

<sup>920</sup> Parmi une littérature abondante, voir : AUBY (J.-B.) « Régulations et droit administratif », in *Mélanges Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 209-234 ; CALANDRI (L.), *Recherches sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse I, 2005, Paris, LGDJ, 2009 ; FRISON-ROCHE (M. A.), « Le droit de la régulation », D. 2001 (chr.) pp. 610-616 ; JOBART (J.-C.), « Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages du droit », RRJ 2004 pp. 33-73 ; MARCOU (G.), « La notion juridique de régulation », AJDA 2006 pp. 347-353 ; MIAILLE (M.) [dir.], *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995 ; TIMSIT (G.), « Les deux corps du droit. Essai sur la notion de régulation », RFAP 1996 pp. 375-394 ; TIMSIT (G.), *Archipel de la norme*, Paris, PUF, 1997, pp. 161-231 (« La régulation : naissance d'une notion ») ; *La régulation et les institutions* (dossier spécial), RDP 2014 pp. 259-397 [neuf contributions].

<sup>921</sup> PEZ, « L'ordre... », art. cit., p. 56.

<sup>922</sup> Cf. pour un aperçu : TRUCHET (D.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 2019, 8<sup>e</sup> édit., pp. 412-417.

<sup>923</sup> PLESSIX, *Droit..., op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 710.

<sup>924</sup> TRUCHET, *Droit..., op. cit.*, p. 406.

non économique, c'est le droit commun du régime des lois qui s'applique<sup>925</sup>. Il n'y a donc pas d'intérêt juridique à distinguer la police législative économique des autres branches de l'activité législative, si ce n'est pour des raisons pédagogiques. En revanche, la question qui se pose est celle de la spécificité des tâches de réglementation économique qui sont de police administrative. Celles-ci constituent des services publics d'un type particulier.

## **B/ Des tâches de réglementation constituant des services publics économiques**

La question a été formulée par Jean-Louis de Corail : « est-il légitime de reconnaître la nature de service public aux activités par lesquelles l'Administration procède [directement ou indirectement] à une réglementation de l'économie ? »<sup>926</sup> En réalité, cette question touche à un problème récurrent du droit administratif, celui des rapports entre le service public et la police administrative<sup>927</sup>.

La police administrative est un service public. Pour la doctrine<sup>928</sup> et pour le juge<sup>929</sup>, cela ne fait aucun doute. Il s'agit en effet d'une activité prise en charge par une personne publique en vue de la satisfaction d'un intérêt général, le maintien de l'ordre public constituant un but d'intérêt public<sup>930</sup>. Spécifiquement, les activités administratives de police économique constituent des services publics dans la mesure où le maintien de l'ordre public économique satisfait l'intérêt général économique, c'est-à-dire l'intérêt public dans le domaine de l'économie<sup>931</sup>. Les auteurs qui nient l'existence de l'ordre public économique considèrent d'ailleurs que la notion d'intérêt général économique constitue le fondement de l'activité de régulation de l'économie, et en particulier, des tâches de direction<sup>932</sup>. Pour eux, la notion d'ordre public doit s'entendre exclusivement dans son sens classique. Ils distinguent ainsi « entre les mesures de police concernant une matière économique, et les mesures de poli-

---

<sup>925</sup> Cf. BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 741-742.

<sup>926</sup> « Le juge... », art. cit., p. 313.

<sup>927</sup> Sur cette question : PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 413-441 et tome 2, pp. 795-835 ; RENAUDIE (O.), « Police et service public », in VAUTROT-SCHWARZ (C.) [dir.], *La police administrative*, Paris, PUF, 2014, pp. 39-53 ; ROLIN (F.), « Service public et police administrative », in AFDA, *Le service...*, *op. cit.*, pp. 211-221.

<sup>928</sup> Voir par ex. : CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 697 et 700 ; DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1928, 3<sup>e</sup> édit., tome 2, p. 64 ; PETIT, « La police... », art. cit., p. 21 ; PICARD, *La notion*, *op. cit.*, tome 2, pp. 803-807.

<sup>929</sup> En se limitant à l'arrêt de principe en la matière : CE Ass., 12 avr. 1957, *Mimouni*, R. p. 262, AJDA 1957 II p. 272, chr. Fournier et Braibant, D. 1957 J. p. 413, concl. Tricot, note P. L. J., RA 1957 p. 369, note Bricchet, S. 1957 J. p. 284, concl. Tricot (l'activité ayant pour objet le maintien de la sécurité publique est un service public).

<sup>930</sup> Cf. BERNARD, *La notion...*, *op. cit.*, pp. 263-264 ; PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, p. 228.

<sup>931</sup> Sur la reconnaissance de l'existence de l'intérêt général économique comme catégorie de l'intérêt public, voir TRUCHET, *Les fonctions...*, *op. cit.*, pp. 292-294.

<sup>932</sup> Cf. LINOTTE, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 177.

tique économique, c'est-à-dire visant un but économique, qui marque l'avènement de l'interventionnisme »<sup>933</sup> ou qui s'inscrit dans le cadre du dirigisme. Selon ces auteurs, il convient donc de recourir exclusivement à la notion de but d'intérêt général pour caractériser la recherche, par la politique au pouvoir, de l'aménagement harmonieux dans le domaine de l'économie. Ils s'appuient à ce propos sur la jurisprudence du Conseil d'Etat qui utilise cette notion en matière économique<sup>934</sup>. Selon eux, même s'ils ne l'avouent qu'implicitement, pour caractériser l'activité de réglementation économique et par suite celle de direction, il convient donc de préférer la qualification de service public à celle de police administrative. Toutefois, il faut bien reconnaître que, même si le phénomène est assez récent, le juge administratif se réfère parfois explicitement à l'« ordre public économique » en établissant d'ailleurs une corrélation entre sa préservation et l'exercice de « pouvoirs de police »<sup>935</sup>.

La double qualification est donc possible : les tâches de réglementation sont des activités de police administrative mais elles constituent aussi des services publics. Tout dépend finalement de la désignation de leur but : ordre public (économique) ou intérêt général (économique). Il n'est donc pas contradictoire de qualifier les activités de réglementation économique de services publics. Il n'en demeure pas moins que si les auteurs s'accordent pour dire que la police administrative est bien un service public, ils considèrent toujours qu'il s'agit d'un service public si particulier qu'il convient de la concevoir comme une activité administrative à part entière, à distinguer des autres services publics<sup>936</sup>. Outre le but visé par l'activité, critère dont il faut reconnaître qu'il est « assez tautologique »<sup>937</sup>, ils avancent généralement comme critère de distinction entre la police administrative et le service public celui des procédés utilisés : « la réglementation de police opère par voie de *prescriptions* ; le service public opère par voie de *prestations* »<sup>938</sup>. Mais ce critère est critiquable dans la mesure où il est admis d'une part que la police administrative peut fournir des prestations et, d'autre part, que le « service public ne peut fonctionner sans un minimum de prescriptions »<sup>939</sup>. Surtout, nous

---

<sup>933</sup> DREYFUS, *La liberté...*, *op. cit.*, p. 47 (note 3).

<sup>934</sup> C'est par exemple le cas lorsqu'il juge de la légalité des discriminations résultant de décisions administratives économiques (cf. COQ (V.), *Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, thèse droit, Nancy, 2013, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 164-170 ; LINOTTE, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 129-137 ; DELMAS-MARSALET (J.), « Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat », EDCE 1969 pp. 149-152 ; SAVY (R.), « Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration », AJDA 1972 pp. 17-18).

<sup>935</sup> Par ex. : CE Ass., 21 déc. 2012, *Stés Groupe Canal Plus et Vivendi Universal*, R. p. 430 (cons. 5 et 49).

<sup>936</sup> Voir par ex. : CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 697 et 700 ; PICARD, *La notion*, *op. cit.*, tome 2, pp. 803-807.

<sup>937</sup> RENAUDIE, « Police... », art. cit., p. 40. En effet, comme le remarque l'auteur, « affirmer que la police administrative est une activité administrative singulière dans la mesure où elle est la seule à avoir pour but le maintien de l'ordre public, c'est un peu comme affirmer que le ramassage des ordures est une activité qui se distingue des autres missions d'intérêt général dans la mesure où elle est la seule à avoir pour but... le ramassage des ordures » (*ibid.*).

<sup>938</sup> VEDEL (G.), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE 1954, p. 25. L'auteur souligne.

<sup>939</sup> PETIT, « La police... », art. cit., p. 22. Sur ce double point, voir PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 106-107 et 426.

avons vu que l'activité de réglementation économique consiste exclusivement en l'édiction de règles de conduite, alors qu'elle est qualifiée de service public. Cette activité peut donc être considérée comme un service public particulier<sup>940</sup>, une sorte de « service public de réglementation »<sup>941</sup> qui, eu égard à son objet, constitue un service public de réglementation économique. C'est ce type même d'activité que le commissaire du gouvernement Latournerie qualifie de « service public économique »<sup>942</sup> en analysant les dispositions de la loi du 15 août 1936 *tendant à l'institution d'un Office interprofessionnel du blé*<sup>943</sup>, organisme érigé en personne dirigeante par le régime de Vichy<sup>944</sup>.

Dans un arrêt du 7 juillet 1953, la Cour de cassation semble faire entrer cette qualification dans le droit positif<sup>945</sup>. Pour elle, « le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers, actuellement en liquidation, qui était soumis au contrôle financier de l'Etat, avait été institué par la loi du 27 juillet 1940 pour élaborer, suivant les modes d'action du droit public, les règles applicables à l'ensemble de la profession laitière, (...) présentait, tant par des conditions de création et de fonctionnement que par les privilèges de puissance publique dont il bénéficiait, les caractères d'un service public économique ». Mais dans cette décision la haute juridiction judiciaire emploie le mot « service

---

<sup>940</sup> Cf. MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 568. L'auteur remarque ainsi que le service public de l'organisation de la production industrielle, qui est l'objet de son étude, « présente une particularité : c'est qu'il ne vise pas à des prestations, ni matérielles, ni abstraites. C'est une simple activité de *coordination*, de contrôle et d'organisation. Il y a là quelque chose de nouveau qui le rapproche du service public de "police" (...). » (L'auteur souligne.)

<sup>941</sup> CORAIL, « Le juge... », art. cit., pp. 317-318. Après avoir démontré que les activités de police administrative sont des services publics et en s'appuyant sur la distinction fondamentale des fonctions sociales de l'Etat mise en avant par Charles Eisenmann (*Cours...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 15-30), l'auteur distingue « deux grandes catégories de services publics correspondant aux deux types d'activités exercées par l'Administration : les activités de réglementation et les activités de prestation » (p. 317).

<sup>942</sup> La dénomination est contestable. Elle porte en effet à confusion puisque les économistes (par ex. : TREVoux (F.), « Du service public de droit public au service public économique », in *Mélanges Lambert*, Paris, Sirey, 1938, tome 2, pp. 405-426), les historiens (par ex. : CHATRIOT (A.), « Les transformations des services publics français au XX<sup>e</sup> siècle : quelques repères », *Regards croisés sur l'économie*, 2007/2, pp. 55-63, <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-55.htm> ; DARD (O.) et MARGAIRAZ (M.) [dir.], *Le service public, l'économie, la République (1780-1960)*, in RHMC juill.-sept. 2005 pp. 5-165) et certains juristes (par ex. : PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 852) ont l'habitude de l'employer comme synonyme de « service public industriel et commercial », activité pourtant distincte de la police économique.

<sup>943</sup> « Quelles mesures trouve-t-on (...) dans [cette] loi (...) ? Rien de moins que la prise en charge, par l'autorité publique, de toute la récolte française, l'adaptation de cette récolte aux besoins, par des mesures d'autorité, la fixation, par des mesures du même genre, de la rémunération des producteurs et des transformateurs. (...) Dans quelle catégorie juridique, cet ensemble de mesures prend-il place ? Aucun doute n'est permis à cet égard. Ce qu'il faut voir là, ce n'est pas, à la vérité, le prototype – car, sans parler des services, qui durant la guerre, ont, pour le ravitaillement, donné, sous l'empire d'ailleurs de nécessités différentes, une première ébauche de telles organisations, le service de l'alcool a précédé de plusieurs années celui du blé, – mais c'est du moins le type, – jusqu'à présent le plus accompli, d'une nouvelle variété d'organisations administratives, à savoir les *services économiques*, qui, depuis la guerre, sont venus se ranger, sans s'y confondre, à côté des services commerciaux et industriels, sous la rubrique des services publics. » (LATOURNERIE, concl. sur CE, 29 juill. 1938, *Le Roy Ladurie et Pointier* [2 esp.], art. cit., p. 106, souligné par nous.). Sur le sujet, voir HARADA (S.), *La contribution des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État à la construction de la théorie du service public (1873-1956)*, thèse droit, Dijon, 2018, pp. 650-652.

<sup>944</sup> Employant, sous Vichy, l'expression « service public économique », sans toutefois en préciser le sens : CULMANN, *Les services...*, *op. cit.* (titre de l'ouvrage) ; SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. II.

<sup>945</sup> Cass. civ., 7 juill. 1953, *Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, D. 1953 J. p. 644.

public » dans un sens organique. Elle pose donc davantage la question de la nature de l'organisme en cause que celle du caractère de l'activité qu'il exerce.

.....

C'est donc à une notion classique du droit administratif, le service public, que la doctrine et le juge ont recours pour qualifier l'activité de direction. Cette qualification est toutefois discutable. Pour certaines tâches, la finalité fonctionnelle est en effet difficile à déterminer : l'intérêt général se trouve satisfait, non par lui-même, mais par la médiation d'un groupe professionnel, c'est-à-dire par la satisfaction d'un intérêt collectif privé, à savoir l'intérêt professionnel. Surtout il n'est pas certain que la condition du rattachement organique soit toujours remplie car il n'est pas sûr qu'une personne publique les assure ou les assume toutes. Il y a donc un brouillage entre les services publics et les activités privées d'autant plus qu'en économie dirigée, les tâches de production et de distribution des biens tendent à devenir des services publics lorsqu'elles ne sont pas elles-mêmes transformées en ce type d'activités : ceux qui les accomplissent sont en effet forcés de les exercer dans l'intérêt général même au détriment de la satisfaction de leur propre intérêt.

Mais le dirigisme brouille aussi, à l'échelle inférieure de classification des activités juridiques, les distinctions classiques des activités administratives. Visant à maintenir un ordre public économique, les tâches de réglementation apparaissent en effet comme des activités de police économique, services publics particuliers qu'il est possible d'appeler « services publics économiques », ce qui remet en cause la séparation entre la police et le service public. En outre, pour certaines tâches de direction la doctrine et la jurisprudence hésitent entre les qualifications de services publics administratifs et de services publics industriels et commerciaux, ce qui renforce l'incertitude de la frontière entre ces deux catégories. En s'intéressant aux organismes de l'économie dirigée nous allons voir que la direction de l'économie sous Vichy met en lumière beaucoup d'autres équivoques.

## Chapitre 2 : Des organismes difficiles à identifier

Dans le cadre de l'économie dirigée, le régime de Vichy procède à la création, autorise la constitution, réforme les statuts ou intègre dans le système de direction de très nombreux organismes que nous appellerons, en choisissant un vocable neutre, « organismes d'économie dirigée ». Il est possible de les répartir en plusieurs catégories en fonction de leur attribution exclusive ou principale.

Les « organismes professionnels » sont chargés de la représentation et de la gestion d'intérêts professionnels<sup>946</sup> ; les « organismes syndicaux », de la gestion des intérêts collectifs de certaines catégories de travailleurs ; les « organismes de répartition », de la réglementation de la distribution de certaines marchandises ; les « organismes de répression », de la répression des infractions économiques ; les « organismes de normalisation », de l'élaboration de normes techniques pour les domaines industriel et agricole ; les « organismes commerciaux » – à capitaux exclusivement privés ou à capitaux mixtes<sup>947</sup> –, de l'accomplissement de certaines opérations commerciales ; les « organismes de travaux », de la réalisation de travaux nécessaires pour mettre en œuvre la politique économique ; les « organismes de liaison », de la coordination de l'action de certains des organismes d'économie dirigée ; les « organismes d'information », de la réunion de renseignements nécessaires à la direction de l'économie ; les « organismes de perception », du recouvrement au nom de certains organismes de direction des cotisations destinées à couvrir leurs dépenses de fonctionnement ; les « organismes consultatifs », de donner leur avis pour éclairer l'autorité de réglementation compétente ; les « organismes auxiliaires »<sup>948</sup>, de la réalisation des tâches qui leur sont confiées par les organismes professionnels, pour « assurer un meilleur fonctionnement de la branche d'activité dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés »<sup>949</sup>, ou, par les organismes de répartition, pour améliorer les conditions de distribution des produits dans l'intérêt des utilisateurs<sup>950</sup>.

---

<sup>946</sup> Nous empruntons ce vocable à la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels* qui désigne par « organismes professionnels » « les organismes chargés par la loi de la gestion des intérêts professionnels ou interprofessionnels dans le cadre national, régional ou local » (art. 1<sup>er</sup>). Voir aussi : CROQUEZ (A.), « Les organismes professionnels », *Gaz. Pal.* 1942 II (doct.) pp. 52-53.

<sup>947</sup> Les organismes commerciaux à capitaux mixtes sont les sociétés d'économie mixte (voir *supra*, pp. 115-116).

<sup>948</sup> Nous empruntons ce vocable à Jean de Précigout (« Les organismes... », art. cit.). Voir aussi DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit.

<sup>949</sup> Art. 2 (6<sup>o</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>950</sup> Sur ce point, voir LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 55. Lorsque les utilisateurs des produits sont des professionnels, leurs intérêts se confondent.

Tous les organismes d'économie dirigée ne sont pas des organismes de direction. Seuls peuvent prétendre à ce titre ceux qui exercent des tâches de direction. Certains organismes professionnels<sup>951</sup>, certains organismes syndicaux<sup>952</sup>, les sociétés d'économie mixte<sup>953</sup>, les organismes de liaison<sup>954</sup>, les organismes d'information<sup>955</sup>, les organismes de perception<sup>956</sup>, les organismes consultatifs<sup>957</sup> et les organismes auxiliaires<sup>958</sup>, tels que les caisses de péréquation des prix<sup>959</sup>, parce qu'ils

---

<sup>951</sup> Les conseils régionaux et le Conseil supérieur du notariat (loi du 16 juin 1941 *réorganisant les chambres des notaires et instituant des conseils régionaux et un Conseil supérieur du notariat*) ; le Conseil supérieur de la pharmacie (loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*) ; les comités sociaux d'établissement (art. 23 et 24 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*) ; la Chambre nationale des agréés près les tribunaux de commerce (loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agréés près les tribunaux de commerce* ; la Chambre nationale des avoués près les tribunaux de première instance et la Chambre nationale des avoués près les cours d'appel (loi du 5 mars 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des avoués*) ; les chambres régionales des avoués (loi du 25 mai 1944 modifiant et complétant la loi du 5 mars 1942 préc.) ; les chambres régionales des huissiers (loi du 22 juin 1944 modifiant et complétant les dispositions de la loi du 20 mai 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers*) et la Chambre nationale des huissiers (loi du 20 mai 1942 préc.) ; la Chambre nationale des commissaires-priseurs (loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs*). Dans la suite de notre propos, par « organismes professionnels », nous désignerons uniquement ceux qui sont des organismes de direction.

<sup>952</sup> Les associations professionnelles de fonctionnaires (loi du 15 oct. 1940 *relative à ces associations*). Dans la suite de notre propos, par « organismes syndicaux », nous désignerons uniquement ceux qui sont des organismes de direction.

<sup>953</sup> Par exception les compagnies de navigation maritime, sociétés d'économie mixte, sont des organismes de direction, l'Etat leur ayant confié par contrats la gestion du service public de transport du commerce maritime (voir *supra*, pp. 117-118).

<sup>954</sup> Le Centre national du commerce extérieur (loi du 27 sept. 1943 *portant création de ce Centre*).

<sup>955</sup> Le Centre d'information interprofessionnel (décret du 30 avr. 1941 *portant création de ce Centre*, JO 11 mai, p. 2008), cf. ARNAUD (R.), « Le Centre d'information interprofessionnel », CDS, XVII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 5, 1943, pp. 36-40 ; l'Institut de conjoncture économique (loi du 1<sup>er</sup> sept. 1941 *portant organisation de cet Institut*, JO 6 sept., p. 3782), cf. SAUVY (A.), « L'institut de conjoncture français », CDS, XII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 4, 1941, pp. 1-5. Ce dernier organisme n'a pas été créé par le régime de Vichy mais par le décret du 12 novembre 1938 *relatif à l'amélioration du rendement et de l'efficacité du travail*, JO 15 nov., p. 12973 (art. 9 à 17).

<sup>956</sup> Les fédérations départementales ou régionales des groupements communaux ou intercommunaux de défense permanente contre les ennemis des cultures (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 17 déc. 1943 *modifiant la loi du 25 mars 1941 organisant la protection des végétaux*) ; la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation (décret du 15 mai 1941 *relatif au financement des dépenses des comités d'organisation*, JO 22 mai, p. 2153, cf. CROQUEZ (A.), « Le décret du 15 mai 1941 sur le financement des dépenses des comités », Gaz. Pal. 1941 I (doct.) p. 101). Sur ce dernier organisme, voir : X., « Note sur la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation », CDS, XVIII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 6, sept. 1943, pp. 36-38.

<sup>957</sup> Le Comité central des prix et les comités départementaux des prix (art. 3 à 14 de la loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*).

<sup>958</sup> Ces organismes n'avaient pas de statut propre jusqu'à ce que la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels* encadre leur constitution en prévoyant qu'ils ne peuvent être créés que dans l'intérêt professionnel, par des organismes professionnels ou des organismes de répartition, sous l'une des deux formes qu'elle institue pour adapter la structure à la particularité des missions en cause : la société professionnelle (pour l'accomplissement d'activités de caractère industriel ou commercial) ou l'établissement professionnel (pour l'accomplissement de services techniques ne nécessitant pas à titre principal la réalisation d'opérations commerciales). Sur la loi du 17 novembre 1943 et les organismes dont elle permet la constitution : CULMANN, « La loi... », art. cit. ; DUBARD (M.), « La gestion des intérêts professionnels », *La Vie industrielle*, 20 nov. 1943 ; ESMEIN, « Les sociétés... », art. cit. ; GONFREVILLE, « La loi... », art. cit. ; LACHARRIERE, « Le régime... », art. cit. ; LACHARRIERE, « Le rôle... », art. cit. ; LACHARRIERE (R. de), « Ententes et sociétés professionnelles », *La Vie industrielle*, 9 janv. 1944 ; LAGARDE (G.), « Les sociétés professionnelles et le droit commercial français », REC févr. 1944 pp. 24-28 ; LAGARDE (G.), *Sociétés professionnelles et établissements professionnels : loi du 17 nov. 1943*, Paris, ANSA, 1944 ; MOLIERAC (J.), « Les sociétés et établissements professionnels », *Revue des sociétés*, 1944, pp. 81-97 ; PRECIGOUT (J. de), « Les sociétés professionnelles », DS 1944 pp. 242-246 et 1945 pp. 16-19 ; RIPERT (G.), « Deux types nouveaux de sociétés commerciales », D. C. 1944 (chr.) pp. 5-6 ; VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit. ; WALINE, « La loi... », art. cit. La loi du 17 novembre 1943 n'a jamais fait l'objet d'une abrogation : elle est donc encore en vigueur aujourd'hui (cf. BOUGNOUX (A.), « Sociétés professionnelles – Etablissements professionnels », JCl. Sociétés, fasc. 178-60 ; NOLLET (P.), « L'application de l'acte dit "loi du

n'exercent aucune tâche de direction, ne sont donc pas des organismes de direction, même s'ils facilitent le fonctionnement du dirigisme. Ces diverses institutions s'ajoutent aux nombreuses qui avaient été créées par le législateur sous le libéralisme pour permettre à l'Etat d'exercer ses missions interventionnistes<sup>960</sup>.

Parmi les organismes de direction, certains sont spécialisés dans l'accomplissement d'une sorte de tâches de direction, la plupart sont chargés de l'exercice de plusieurs types de tâches. Certains préexistent au régime de Vichy : ce sont des organismes corporatistes<sup>961</sup>, interventionnistes<sup>962</sup> ou d'utilité publique<sup>963</sup>, créés sous le libéralisme ou le dirigisme de guerre que le gouvernement de Vichy transforma en organismes de direction ; d'autres survécurent à sa chute malgré le retour du libéralisme : ce sont des organismes de direction que les gouvernements de l'après-guerre confirmèrent en

---

17 nov. 1943" sur la gestion des intérêts professionnels », DS 1946 pp. 140-143). Sur le choix entre la forme « sociétés professionnelles » et la forme « établissements professionnels », voir CULMANN, « La loi... », art. cit., p. 18 ; GONFREVILLE, « La loi... », art. cit., p. 22 ; LACHARRIERE, « Le régime... », art. cit. ; LACHARRIERE, « Le rôle... », art. cit. ; VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., § 8.

<sup>959</sup> Voir par ex. la Caisse de compensation du prix des engrais azotés, phosphatés et potassiques (loi du 8 févr. 1941 *relative à cette Caisse*, JO 4 mars p. 998). Sur ce type d'organismes auxiliaires, voir : MARCY (G.), « Les caisses de péréquation et la formation des prix », DS 1941 pp. 107-112 ; PAUGAM (L.), « Le fonctionnement d'une caisse de péréquation », CDS, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 15-22 ; X., « Note sur la Caisse de compensation des prix des combustibles minéraux solides », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, pp. 45-46.

<sup>960</sup> Le régime de Vichy, après avoir modifié les règles d'organisation des chambres des métiers (voir *supra*, p. 109), prévoit de les remplacer par des nouvelles, régies par la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat*, en mettant en place une Chambre nationale des métiers pour coordonner leur action. Par la loi du 2 décembre 1940 *relative à l'organisation corporative de l'agriculture* (titre V), le régime de Vichy supprime les chambres d'agriculture qui avaient été créées dans les départements par la loi du 3 janvier 1924 *relative aux chambres d'agriculture* (JO 4 janv., p. 130) et les remplace par des chambres régionales d'agriculture.

<sup>961</sup> Les ordres des avocats, compagnies et communautés d'officiers ministériels dont l'organisation en corporations remontent à l'Ancien Régime.

<sup>962</sup> L'Office national interprofessionnel du blé et les comités d'organisation et de contrôle de la production du commerce des céréales (loi du 15 août 1936 *tendant à l'institution de cet Office*) ; l'Office national de la navigation (art. 67 de la loi du 27 févr. 1912 *portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'Etat de l'exercice 1912*, JO 28 févr., p. 1850) ; les groupements d'importation et de répartition (art. 49 de la loi du 11 juill. 1938 *sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre*).

<sup>963</sup> L'Association française de normalisation (fondée en 1926, intégrée au système de direction de l'économie par le décret du 24 mai 1941 *définissant le statut de la normalisation* et reconnue d'utilité publique par le décret du 5 mars 1943 *portant reconnaissance d'utilité publique d'une association*, JO 12 mars, p. 722) ; le Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre (constitué en 1939, sous l'impulsion du décret-loi du 19 oct. 1939 *tendant à l'institution d'un groupement entre organismes d'assurances contre l'incendie pour la garantie contre les risques de guerre de certains stocks, matières ou produits*).

qualité d'organismes corporatistes<sup>964</sup> ou interventionnistes<sup>965</sup>. C'est sur l'ensemble de ces organismes de direction économique que vont se concentrer nos réflexions<sup>966</sup>.

Confronté à ces différentes entités le juriste s'interroge sur leur nature juridique. L'opération de qualification est plus ou moins aisée car les lois omettent souvent de les identifier juridiquement. Or, du fait de la spécificité de ces organismes, leur nature prête à discussion. Leurs caractéristiques

---

<sup>964</sup> La corporation des pêches maritimes (ordonnance du 3 juin 1944 portant réorganisation des pêches maritimes, JO Alger 12 juill., p. 575 ; ordonnance du 14 août 1945 portant réorganisation des pêches maritimes, JO 15 août, p. 5061) ; les ordres des avocats (ordonnance du 18 juin 1945 modifiant l'acte provisoirement applicable dit loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau, JO 2 févr., p. 491 ; loi du 8 avr. 1954 constatant la nullité de l'acte dit loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau et de l'acte dit loi du 16 juin 1941 instituant le certificat d'aptitude à la profession d'avocat, JO 9 avr., p. 3420 ; décret du 10 avr. 1954 portant règlement d'administration publique sur l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau, JO 11 avr., p. 3494) ; l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés (ordonnance du 19 sept. 1945 portant institution de cet Ordre et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable et comptable agréé, JO 21 sept., p. 5938) ; l'Ordre des médecins (ordonnance du 24 sept. 1945 relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme, JO 28 sept., p. 6083) ; les compagnies de notaires (ordonnance du 2 nov. 1945 relative au statut du notariat, JO 3 nov., p. 7160) ; les compagnies des avoués (ordonnance du 2 nov. 1945 relative au statut des avoués, JO 3 nov., p. 7161) ; les communautés d'huissiers (ordonnance du 2 nov. 1945 relative au statut des huissiers, JO 3 nov., p. 7163) ; les compagnies de commissaires-priseurs (ordonnance du 2 nov. 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires, JO 3 nov., p. 7164) ; les compagnies d'agréés près les tribunaux de commerce (ordonnance du 2 nov. 1945 portant statut des agréés près les tribunaux de commerce, JO 3 nov., p. 7165) ; l'Ordre des géomètres experts (loi du 7 mai 1946 instituant cet Ordre, JO 8 mai, p. 3889) ; l'Ordre national des vétérinaires (loi du 23 août 1947 relative à l'institution de cet Ordre, JO 24 août, p. 8375). Avec l'ordonnance du 22 juin 1944 relative aux organismes dits « comités d'organisation » (JO Alger 5 août, p. 671) modifiée par une ordonnance du 7 octobre 1944 (JO 8 oct., p. 891), des offices professionnels, avec à la tête de chacun d'eux un commissaire provisoire, sont substitués aux comités d'organisation pour continuer leur action dans le domaine de l'organisation professionnelle et préparer leur absorption par les directions techniques des ministères compétents. Cette absorption eut lieu par la loi du 26 avril 1946 portant dissolution d'organismes professionnels et organisation, pour la période transitoire, de la répartition des produits industriels (JO 28 avr., p. 3534, rectific., JO 30 avr., p. 3571 et JO 11 juill., p. 6243) qui prononça la dissolution des offices professionnels. Sur cette évolution : BRETHER DE LA GRESSAYE, « L'organisation... », art. cit., pp. 31-32 ; CELIER, *Droit...*, op. cit., p. 191 ; CROQUEZ (A.), « Origines et modalités du dirigisme en France en matière professionnelle, économique et sociale », *Gaz. Pal.* 1947 I (doct.) pp. 70-73 ; DERBEZ (S.), *Théorie générale de la décentralisation corporative en droit public français*, thèse droit, Montpellier, 1959, pp. 266-273 ; DRAGO, *Les crises...*, op. cit., pp. 174-180 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., p. 35 ; JEANTET (F.-C.), « Des comités d'organisation aux offices professionnels », *DS* 1945 pp. 5-15 ; LIET-VEAUX (G.) et SIMONET (P.), « La loi du 26 avril 1946 portant dissolution d'organismes professionnels et organisation de la répartition des produits industriels », *DS* 1946 pp. 262-269 ; SIMONET (P.), « La réorganisation des services chargés de l'économie industrielle », *DS* 1945 pp. 291-294 ; SPILIOPOULOS, *La distinction...*, op. cit., p. 61. L'Ordre des architectes a également été maintenu par application directe de la législation de Vichy.

<sup>965</sup> L'Office national interprofessionnel des céréales (ordonnance du 21 déc. 1944 relative à l'organisation de cet Office, JO 22 déc., p. 2012) intégré en 2006 au sein de l'Office national interprofessionnel des grandes cultures ; les associations foncières de remembrement (ordonnance du 7 juill. 1945 relative à la validation des actes dits loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation foncière et le remembrement, et décret du 7 janv. 1942 pris pour son application, JO 8 juill., p. 4162) ; les groupements de défense contre les ennemis des cultures (ordonnance du 2 nov. 1945 organisant la protection des végétaux, JO 3 nov., p. 7187, rectific., 31 déc., p. 8743) ; la Commission de contrôle des banques (art. 15 de la loi 2 déc. 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit, JO 3 déc., p. 8001), devenue en 1984 « Commission bancaire » ; les groupements d'achat (art. 2 de la loi du 28 févr. 1948 maintenant provisoirement en vigueur au-delà du 1<sup>er</sup> mars 1948 certaines dispositions législatives et réglementaires du temps de guerre prorogés par la loi du 28 févr. 1947 et la loi du 30 août 1947, JO 29 févr., p. 2125). Ont également été maintenus par application directe de la législation de Vichy : l'Office national de la navigation (devenu en 1991 « Voies navigables de France »), l'Association française de normalisation et le Comité interprofessionnel du vin de Champagne.

<sup>966</sup> Dans le présent chapitre notre propos ne concernera toutefois que les entités ayant reçu du législateur une mission de direction et exclura donc celles (par ex. : les compagnies de navigation maritime) ayant acquis, par contrat passé avec une personne dirigeante, le statut d'organismes de direction.

provoquent des confusions : il est parfois difficile de dire avec certitude s'ils constituent des organes ou des personnes (Section 1) et s'ils appartiennent au droit public ou au droit privé (Section 2).

## Section 1 : Une confusion entre les organes et les personnes

Pour reprendre une formule de Francis-Paul Bénéoit, la personnalité juridique se présente comme « un laissez-passer pour le monde du droit »<sup>967</sup>. Elle permet à l'être à qui elle est reconnue d'être un sujet de droit : il peut ainsi être titulaire de droits, assumer des obligations, exercer des compétences, disposer d'un patrimoine et agir en justice. En bref, il peut vivre juridiquement. Cette qualité, les personnes physiques la détiennent en tant qu'êtres humains, mais elle peut aussi être « délivré[e] par le Pouvoir dans des conditions plus ou moins restrictives suivant l'époque »<sup>968</sup> à des entités qui ne figurent pas au nombre de ceux-ci. C'est ainsi par une abstraction que les gouvernants leur attribuent la « personnalité morale », appelée aussi « personnalité civile », sans qu'il soit possible de donner un sens particulier à chacune de ces expressions<sup>969</sup>. En effet, contrairement à la personne physique, la personne morale « n'existe pas à l'état de nature »<sup>970</sup> : elle est une entité juridique qui n'est pas en même temps une entité biologique.

Dans sa thèse de doctorat, Jean-Bernard Auby met en avant les éléments qui caractérisent tout organisme doté de la personnalité morale : il est « un centre d'imputation », il constitue « une individualité » et apparaît comme « une entreprise juridique »<sup>971</sup>. Par son individualité, il se distingue des autres personnes : il est le siège d'un patrimoine propre et constitue un « centre d'intérêts juridiquement protégés » selon la formule que l'on attribue généralement à Léon Michoud, intérêts propres qu'il peut défendre en justice. En tant que centre d'imputation, il est le siège d'une activité juridique possible qu'il accomplit en son propre nom : c'est donc sur son propre patrimoine qu'est prélevé ce qui est nécessaire pour couvrir la responsabilité des actes et des faits qui lui sont imputables. Enfin, la personne morale apparaît comme une entreprise juridique en ce qu'elle assigne les moyens dont elle dispose à la poursuite d'un objet défini.

---

<sup>967</sup> BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>968</sup> LINDITCH (F.), *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, thèse droit public, Toulouse 1, 1991, Paris, LGDJ, 1997, p. 181.

<sup>969</sup> Cf. MICHOU (L.), *La théorie de la personnalité morale*, Paris, LGDJ, 1924, 2<sup>e</sup> édit., tome 1, pp. 3-4 (note 1).

<sup>970</sup> BRAIBANT (G.) et STIRN (B.), *Le droit administratif français*, Paris, Presses de Science po et Dalloz, 2002, 6<sup>e</sup> édit., p. 48.

<sup>971</sup> AUBY (J.-B.), *La notion de personne publique en droit administratif*, thèse droit, Bordeaux I, 1979, pp. 47-53.

Pour remplir sa mission, la personne morale dispose d'organes. Ceux-ci sont chargés à la fois de la « diriger (...) à l'intérieur d'elle-même et de la représenter vis-à-vis de l'extérieur » ; ces organes sont composés de personnes physiques qui « expriment la volonté de la personne morale et engagent éventuellement sa responsabilité »<sup>972</sup>. L'organe n'a donc pas de personnalité distincte de celle de la personne morale. Comme l'affirme Léon Michoud, « il est une partie d'elle-même dont elle se sert comme la personne physique se sert de la bouche ou de la main » de sorte que lorsque l'organe agit, « c'est la personne juridique qui agit *elle-même* »<sup>973</sup>.

Par principe, les organes et les personnes sont deux catégories juridiques irréductibles : un organisme ne peut pas être l'organe d'une personne s'il est lui-même une personne, et inversement<sup>974</sup>. Pourtant, l'étude des organismes de direction économique tend à montrer que le contraire est possible. En effet, leur configuration structurelle est parfois si singulière (Sous-section 1) et les mécanismes mis en place pour préserver la cohérence de leur action si particuliers (Sous-section 2) qu'il est difficile de dire avec certitude à laquelle de ces deux catégories ils appartiennent véritablement.

### ***Sous-section 1 : Des organismes parfois curieusement agencés***

Les organismes de direction ne sont pas tous agencés de la même manière. Certains sont contenus dans des structures globales, les autres non. Il est possible de dire des premiers qu'ils sont assemblés et des seconds qu'ils sont isolés<sup>975</sup>. Alors que ceux qui sont isolés ne posent pas de problème du point de vue de la distinction des organes et des personnes (§ 1), ceux qui sont assemblés tendent souvent à la troubler (§ 2).

#### **§ 1/ Des organismes isolés : l'absence de trouble dans la distinction des organes et des personnes**

Certains organismes de direction sont isolés les uns des autres en ce sens que le législateur qui procède à leur création ou permet leur constitution ne crée pas dans le même temps des structures globales pour les réunir (A). Au premier niveau structurel formé par ces organismes ne se superpose pas un second niveau formé par de tels ensembles. Dans cette configuration, la personnalité juridique

---

<sup>972</sup> BRAIBANT et STIRN, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 48.

<sup>973</sup> MICHOD, *La théorie...*, *op. cit.*, tome 1, p. 129. L'auteur souligne.

<sup>974</sup> Cela n'empêche pas une personne d'agir par mandat au nom d'une autre personne. Sur la théorie du mandat en droit administratif, voir CANEDO (M.), *Le mandat administratif*, thèse droit, Poitiers, 1999, Paris, LGDJ, 2001.

<sup>975</sup> Dans notre sens, il faut entendre les termes « assemblés » et « isolés » comme désignant un état et non comme qualifiant le résultat d'un processus.

n'est donc attribuée que sur un seul niveau structurel, ce qui est conforme à la distinction des organes et des personnes (B).

### **A/ Des organismes n'appartenant pas à des structures globales**

Cette configuration est couramment utilisée par le régime de Vichy. Celui-ci provoque la constitution d'organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés<sup>976</sup> qui sont parfois chargés de la réglementation de la distribution des marchandises<sup>977</sup>. Il fait naître des organismes professionnels qu'il charge de réglementer l'exercice des activités professionnelles de la branche dont ils sont responsables<sup>978</sup> et parfois également la répartition des produits qu'elles ont pour objet de fabriquer ou de distribuer<sup>979</sup>. Parfois, les organismes professionnels créés par le régime ont pour mission de

---

<sup>976</sup> Les comptoirs de vente des mines (loi du 13 sept. 1940 *relative à l'organisation de la vente des combustibles minéraux solides*) ; les groupements nationaux, interrégionaux, régionaux et départementaux d'achat (loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*) ; le Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et des combustibles pour gazogène (décret du 24 août 1943 *instituant ce Comptoir*).

<sup>977</sup> Les groupements de réunion et de répartition (art. 49 de la loi du 11 juill. 1938 *sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre*) ; les groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles (décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif à ces groupements*). Une partie des groupements de ces deux types ont été transformés en groupements d'achat régis pas la loi du 23 octobre 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*. Cf. PERSONNAZ, « Les groupements... », art. cit.

<sup>978</sup> Les comités d'organisation (loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*) ; les groupements professionnels coloniaux et leur Comité central (loi du 6 déc. 1940 *relative à l'organisation des groupements professionnels coloniaux*) ; le Comité permanent d'organisation professionnelle des banques, entreprises et établissements financiers (loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*) ; le Comité professionnel des auteurs dramatiques, compositeurs et éditeurs de musique (loi du 30 nov. 1941 *portant création de ce Comité*) ; le Comité des bourses de valeurs (loi du 14 févr. 1942 *tendant à l'organisation et au fonctionnement des bourses de valeurs*) ; les groupes artisanaux professionnels (loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat*) ; le Comité professionnel de l'art musical et de l'enseignement libre de la musique (loi du 14 oct. 1943 *relative à la constitution de ce Comité*).

<sup>979</sup> Le Groupement interprofessionnel de l'olive (loi du 31 déc. 1940 *créant ce Groupement*) ; le Comité national interprofessionnel des chevaux et mulets (loi du 12 avr. 1941 *relative à la production, au commerce, à l'utilisation des chevaux et mulets*) ; le Comité interprofessionnel du vin de Champagne (loi du 12 avr. 1941 *portant création de ce Comité*) ; le Groupement interprofessionnel des oléagineux métropolitains (loi du 25 avr. 1941 *relative à la production et à l'utilisation des matières oléagineuses végétales d'origine métropolitaine*) ; le Comité professionnel de l'industrie des pâtes alimentaires (loi du 24 juin 1941 *portant organisation de cette industrie*) ; le Comité national interprofessionnel des viandes (loi du 12 juill. 1941 *portant création de ce Comité*) ; le Groupement interprofessionnel des fleurs et plantes à parfums (loi du 16 juill. 1941 *portant création de ce Groupement*) ; le Groupement interprofessionnel du tartre et des produits tartreux (loi du 17 juill. 1941 *portant création de ce Groupement*) ; le Groupement national interprofessionnel linier (loi du 22 juill. 1941 *relative à la création de ce Groupement*) ; le Groupement national interprofessionnel de la production betteravière et des industries de transformation de la betterave (loi du 7 août 1941 *portant création de ce Groupement*) ; le Groupement national interprofessionnel de production et d'utilisation des semences, graines et plants et les groupements interprofessionnels régionaux de production (loi du 11 oct. 1941 *sur l'organisation du marché des semences, graines et plants*) ; le Groupement professionnel de l'industrie meunière (loi du 3 déc. 1941 *relative à l'organisation professionnelle de la meunerie*) ; le Comité général interprofessionnel chanvrier (loi du 20 févr. 1942 *relative à la création de ce Comité*) ; le Groupement national interprofessionnel des fruits à cidre et dérivés (loi du 28 juill. 1942 *portant création de ce Groupement*) ; le Comité national interprofessionnel de la laine (loi du 12 août 1942 *relative à la création de ce Comité*) ; le Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées (loi du 2 avr. 1943 *portant création de ce Comité*) ; le Groupement national de la production, de la transformation, du commerce et du marché des plantes médicinales (loi du 31 mai 1943 *relative à l'organisation de la production, de la transformation, du commerce et du marché des plantes médicinales*). Parmi ces organismes figurent aussi l'Office national interprofessionnel des céréales (loi du 17 nov. 1940 *sur l'organisation de cet Office*) créée en lieu et place de l'Office national interprofessionnel du blé (loi du 15 août 1936 *tendant à l'institution de cet Office*) et les comités départementaux d'organisation et

surveiller l'activité des professionnels et de sanctionner ceux qui manquent à leurs obligations<sup>980</sup>. Certaines n'ont qu'une mission de surveillance<sup>981</sup> et d'autres reçoivent, en plus de ces missions de contrôle et de répression, des missions de réglementation de l'activité des professionnels<sup>982</sup>. Le régime de Vichy engendre également des organismes de répartition pour diriger la distribution de certaines marchandises<sup>983</sup>, en participant parfois à l'encadrement de l'exercice des activités ayant pour objet de les fabriquer et de les distribuer par la délivrance de cartes professionnelles<sup>984</sup>. Il fait naître aussi des organismes de travaux pour réaliser, dans le cadre du remembrement, les chemins nécessaires pour desservir les parcelles ainsi que les travaux d'amélioration foncière connexes, notamment ceux susceptibles d'assurer l'écoulement régulier des eaux de ruissellement<sup>985</sup>. Il prévoit la constitution d'organismes pour lutter contre les ennemis des cultures<sup>986</sup>. Il confirme d'autre part l'existence de l'Association française de normalisation<sup>987</sup> et du Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre<sup>988</sup> auxquels il confère le statut d'organismes de direction. Quels que soient les liens

---

de contrôle de la production et du commerce des céréales, créés par ce même texte, jusqu'à ce que la loi du 17 juillet 1941 *supprimant la personnalité civile des comités départementaux des céréales* (JO 29 juill., p. 3170) les transforme en sections de l'Office national interprofessionnel des céréales. Jusqu'à ce que les comités d'organisation de la loi du 16 août 1940 soient constitués, les comités centraux de ravitaillement sont chargés de la réglementation des activités professionnelles sur le plan économique (*cf.* art. 5 (al. 2) de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*).

<sup>980</sup> La Commission de contrôle des banques (loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*) ; les conseils régionaux des pharmaciens (loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*).

<sup>981</sup> Les chambres départementales des pharmaciens, la Chambre des fabricants de produits pharmaceutiques et la Chambre des droguistes et répartiteurs (loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*).

<sup>982</sup> L'Association professionnelle des banques (loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*).

<sup>983</sup> Les groupements de répartition des farines (décret-loi du 18 juin 1940 *relatif au ravitaillement en farine de la population civile*) ; le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers (loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière*) ; le Comité central des groupements interprofessionnels forestiers (loi du 13 août 1940 *relative à l'organisation de la production forestière*) ; le Comité central des groupements interprofessionnels piscicoles (loi du 14 janv. 1941 *relative à l'organisation des productions piscicoles*) ; les comités centraux de ravitaillement (loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*). Il faut noter que les organismes en charge de la réglementation économique de l'exercice des activités professionnelles participent généralement à l'organisation de la répartition des matières premières nécessaires à la fabrication de produits finis en encadrant leur sous-répartition entre les entreprises (voir ainsi, pour les comités d'organisation : art. 2 (3<sup>o</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*). Pour répartir les matières premières entre les artisans, une circulaire du 26 mars 1941 du ministre de la Production industrielle a créé un bureau artisanal des matières dans chaque chambre de métiers (cette circulaire est reproduite dans CDS, X, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 3, 1941, pp. 37-39).

<sup>984</sup> Les bureaux nationaux de répartition (loi du 27 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires*). Certains comités centraux de ravitaillement sont chargés de la délivrance de cartes professionnelles (*cf.* art. 5 (al. 3) de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*).

<sup>985</sup> Les associations foncières de remembrement (art. 23 et 25 de la loi du 9 mars 1941 *sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*).

<sup>986</sup> Les groupements communaux ou intercommunaux de défense permanente contre les ennemis des cultures (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 17 déc. 1943 *modifiant la loi du 25 mars 1941 organisant la protection des végétaux*).

<sup>987</sup> Art. 8 du décret du 24 mai 1941 *définissant le statut de la normalisation*.

<sup>988</sup> Décret-loi du 19 oct. 1939 *tendant à l'institution d'un groupement entre organismes d'assurances contre l'incendie pour la garantie contre les risques de guerre de certains stocks, matières ou produits*.

matériels que ces organismes peuvent entretenir et la parenté des fonctions qu'ils exercent, ils sont isolés d'un point de vue organique : ils ne constituent pas les parties d'un tout.

Cet éparpillement institutionnel est tout à fait frappant en ce qui concerne l'organisation de certaines professions. Pour reprendre une formule d'Henri Culmann, « une profession peut être tenue pour organisée quand elle est à la fois définie, représentée, administrée, disciplinée »<sup>989</sup>. Une profession est définie à partir du moment où il est possible de reconnaître si une entreprise en fait ou n'en fait pas partie<sup>990</sup>. Elle est représentée lorsqu'il existe une entité qui écoute et qui parle en son nom<sup>991</sup>. Elle est administrée lorsque des mécanismes permettent à cette entité représentative de transmettre des instructions à ses ressortissants et ceux-ci, des informations à celle-là. Enfin, elle est disciplinée à partir du moment où les professionnels sont soumis à des pouvoirs de direction et de coercition qui peuvent être exercés, en partie ou en totalité, par l'entité représentative. En créant des entités de ce type, le régime de Vichy organise les professions. Son objectif est même de construire une véritable organisation professionnelle conçue comme un système de professions organisées, au sein duquel « les rapports des professionnels soit entre eux, soit avec les non-professionnels – les consommateurs par exemple – soit avec les Pouvoirs publics, [sont] nettement définis »<sup>992</sup> pour diriger l'économie. Toutefois, le régime n'entend pas nécessairement incarner dans un corps chacune des professions qu'il organise.

Pour un certain nombre d'entre elles, il se contente de créer, en fonction de la profession concernée, une ou plusieurs entités compétentes pour la représenter, l'administrer, voire la discipliner. Lorsqu'une seule entité est créée, l'absence de l'incarnation n'est pas frappante. En revanche, lorsque plusieurs entités sont mises en place pour organiser une même profession, le phénomène est marquant. La loi du 11 septembre 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie* procède ainsi à la constitution de plusieurs entités distinctes pour organiser cette profession : les chambres départementales des

---

<sup>989</sup> CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, pp. 7-8 ; CULMANN, « La loi... », art. cit., p. 15. Cf. aussi : CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 214-217 ; CULMANN, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 13-16. Pour une critique de cette définition : MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 89-91.

<sup>990</sup> En pratique, il n'est pas toujours facile de savoir de quelle profession relève une entreprise. Cette question s'est surtout posée pour déterminer quels sont les ressortissants des comités d'organisation. Cf. CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, pp. 66-69 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 258-261 ; ESPINOSA (J.-P.), *La compétence des comités d'organisation et les problèmes de rattachement des entreprises aux comités d'organisation*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, LGDJ, 1942 ; ESPINOSA (J.-P.), « Les critères de compétence des comités d'organisation », DS 1943 pp. 309-314 ; ESPINOSA (J.-P.), « Le rattachement des entreprises aux comités d'organisation et les conflits de compétence entre les comités d'organisation », DS 1944 pp. 121-128 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 103-119.

<sup>991</sup> Sur cette notion de représentation, voir GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 40-57.

<sup>992</sup> CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 11. Sur cette question : BOISDE (R.), « Les rapports des professions organisées entre elles », REC oct. 1942 pp. 15-19 ; N., « Les liaisons interprofessionnelles », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 7-10.

pharmaciens, les conseils régionaux des pharmaciens, la Chambre des fabricants de produits pharmaceutiques, la Chambre des droguistes et répartiteurs et le Conseil supérieur de la pharmacie. La pharmacie ne s'incarne donc pas dans une structure globale<sup>993</sup> : elle est organisée au moyen de plusieurs entités entre lesquelles sont réparties, matériellement et territorialement, les compétences nécessaires à son organisation. Dans une telle configuration il n'existe qu'un seul niveau structurel où sont disposées les différentes entités. La personnalité juridique n'est donc logiquement attribuée qu'aux organismes qui se trouvent sur ce niveau.

## **B/ Une personnalité juridique toujours attribuée sur un seul niveau structurel**

Le régime de Vichy attribue la personnalité morale aux organismes de direction économique qu'il n'intègre pas dans des structures globales. Il leur accorde cette qualité tantôt de manière explicite, tantôt de manière implicite.

Dans certains cas le régime attribue de manière indirecte la personnalité aux organismes. Le législateur n'indique pas directement que l'entité est dotée de la personnalité juridique mais il dit qu'elle est (ou qu'elle ne peut être) constituée (que) sous la forme d'une espèce donnée d'organismes dont on sait qu'il s'agit de personnes morales. Il en est ainsi des divers groupements d'achat, qui sont des sociétés commerciales<sup>994</sup>, tout comme les groupements de répartition des farines<sup>995</sup>. C'est aussi le cas de l'Association professionnelle des banques et de l'Association française de normalisation constituées sous le régime de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901<sup>996</sup>, des associations foncières de remembrement,

---

<sup>993</sup> Antoinette Oudin perçoit pourtant l'existence d'un « Ordre des pharmaciens » (« L'aspect... », art. cit., p. 40). Une telle structure ne sera constituée qu'après la guerre (voir *supra*, p. 57).

<sup>994</sup> Art. 7 (al. 1<sup>er</sup>) du décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif aux groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles* ; art. 7 (al. 5), 11 (al. 2) et 16 (al. 3) de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*. Conformément à l'article 49 de la loi du 11 juillet 1938 *sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre*, les groupements de réunion et de répartition peuvent « même (...) [avoir] le caractère de sociétés commerciales » ce qui sous-entend qu'ils peuvent être constitués sous une autre forme. Toutefois la constitution en sociétés commerciales a été facilitée par les pouvoirs publics (*cf.* décret-loi du 18 avr. 1939 *tendant à faciliter la constitution en sociétés des groupements formés en application de la loi du 11 juill. 1938*, JO 19 avr., p. 5003). Dans les faits, la plupart des groupements ont été créés sous cette forme même si certains ont été constitués en associations conformément aux dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 *relative au contrat d'association* (JO 2 juill., p. 4025). Sur cette question, voir : PERSONNAZ, « Les groupements... », art. cit.

<sup>995</sup> Ces groupements sont constitués en application du décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif aux groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles*, ils ont donc le même statut (art. 1<sup>er</sup> du décret-loi du 18 juin 1940 *relatif au ravitaillement en farine de la population civile*).

<sup>996</sup> Art. 24 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire* ; art. 8 (al. 1<sup>er</sup>) du décret du 24 mai 1941 *définissant le statut de la normalisation*. Le Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre dont la constitution a été autorisée par le législateur (décret-loi du 19 oct. 1939 *tendant à l'institution d'un groupement entre organismes d'assurances contre l'incendie pour la garantie contre les risques de guerre de certains stocks, matières ou produits*) sans contrainte en ce qui concerne la structure l'a été sous la forme d'une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 *relative au contrat d'association*.

créées sous la forme d'établissements publics<sup>997</sup> et des groupements communaux ou intercommunaux de défense permanente contre les ennemis des cultures, constitués conformément à la loi du 21 mars 1884, modifiée par la loi du 12 mars 1920, c'est-à-dire sous la forme de syndicats<sup>998</sup>.

Dans d'autres cas, le législateur attribue de manière directe la personnalité civile aux organismes de direction isolés. Parfois il leur donne cette qualité en se prononçant également sur l'espèce de personnes à laquelle celui-ci appartient : l'Office national interprofessionnel des céréales, le Comité national interprofessionnel des viandes et l'Office national de la navigation sont ainsi des « établissement[s] public[s] doté[s] de la personnalité civile »<sup>999</sup>. Mais la plupart du temps le législateur leur octroie la personnalité juridique sans apporter de réponse explicite à cette question. Il en est ainsi pour certains organismes de répartition<sup>1000</sup> et pour la plupart des organismes professionnels<sup>1001</sup>. Dans

---

<sup>997</sup> Art. 25 de la loi du 9 mars 1941 *sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement* et art. 37 du décret du 7 janv. 1942 *portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi précitée* (JO 29 janv., p. 408).

<sup>998</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 17 déc. 1943 modifiant la loi du 25 mars 1941 *organisant la protection des végétaux*.

<sup>999</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 11 nov. 1940 *portant réorganisation de l'Office national de la navigation*. Pour les deux autres organismes : art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup> et 2) de la loi du 17 nov. 1940 *sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales* à mettre en relation avec l'art. 1<sup>er</sup> (al. 2) de la loi du 15 août 1936 *tendant à l'institution d'un Office national interprofessionnel du blé* ; art. 2 de la loi du 12 juill. 1941 *portant création d'un Comité national interprofessionnel des viandes*.

<sup>1000</sup> Les bureaux nationaux de répartition (art. 9 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 27 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires*) ; les comités centraux de ravitaillement (art. 17 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*) ; le Central national du commerce extérieur (art. 1<sup>er</sup> (al. 2) de la loi du 27 sept. 1943 *portant création de ce Centre*).

<sup>1001</sup> Les groupements professionnels coloniaux et leur Comité central (art. 6 (al. 1<sup>er</sup>) de l'arrêté du 25 mars 1941 *relatif à l'organisation des groupements professionnels coloniaux*, JO 29 mars, p. 1366 ; art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 20 mars 1944 *relative à la personnalité civile des organismes professionnels coloniaux*) ; le Comité national interprofessionnel des chevaux et mulets (art. 5 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 12 avr. 1941 *relative à la production, au commerce et à l'utilisation des chevaux et mulets*) ; le Comité interprofessionnel du vin de Champagne (art. 13 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 12 avr. 1941 *portant création de ce Comité*) ; le Groupement interprofessionnel des oléagineux métropolitains (art. 3 (al. 15) de la loi du 25 avr. 1941 *relative à la production et à l'utilisation des matières oléagineuses végétales d'origine métropolitaine*) ; le Comité permanent d'organisation professionnelle des banques, entreprises et établissements financiers (art. 28 de la loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*) ; le Comité professionnel de l'industrie des pâtes alimentaires (art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 24 juin 1941 *portant organisation de cette industrie*) ; le Groupement interprofessionnel des fleurs et plantes à parfums (art. 9 de la loi du 16 juill. 1941 *portant création de ce Groupement*) ; le Groupement interprofessionnel du tartre et des produits tartreux (art. 10 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 17 juill. 1941 *portant création de ce Groupement*) ; le Groupement national interprofessionnel linier (art. 6 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 22 juill. 1941 *relative à la création de ce Groupement*) ; le Groupement national interprofessionnel de la production betteravière et des industries de transformation de la betterave (art. 7 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 7 août 1941 *portant création de ce Groupement*) ; la Chambre des fabricants de produits pharmaceutiques et la Chambre des droguistes et répartiteurs (art. 10 (al. 1<sup>er</sup>) et 12 de la loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*) ; le Groupement national interprofessionnel de production et d'utilisation des semences, graines et plants et les groupements interprofessionnels régionaux de production (art. 4 (al. 1<sup>er</sup>) et 8 (al. 9) de la loi du 11 oct. 1941 *sur l'organisation du marché des semences, graines et plants*) ; le Comité professionnel des auteurs dramatiques, compositeurs et éditeurs de musique (art. 2 (al. 16) de la loi du 30 nov. 1941 *portant création de ce Comité*) ; le Groupement professionnel de la meunerie (loi du 3 déc. 1941 *relative à l'organisation professionnelle de la meunerie*) ; le Comité général interprofessionnel chanvriériste (art. 7 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 20 févr. 1942 *relative à la création de ce Comité*) ; le Conseil supérieur de la pharmacie, les conseils régionaux des pharmaciens et les chambres départementales des pharmaciens (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 24 févr. 1942 *complétant l'art. 15 de la loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie*) ; le Comité national interprofessionnel de la laine (art. 7 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 12 août 1942 *relative à la création de ce Comité*) ; le Groupement national interprofessionnel des fruits à cidre et dérivés (art. 5 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 28 juill. 1942 *portant création de ce Groupement*) ; le Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées (art. 12 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 2 avr. 1943 *portant création de ce Comité*) ; le Groupement national de la production, de la transformation, du commerce et du marché des plantes

certains cas, la loi omet au contraire de dire explicitement si les organismes sont dotés de la personnalité morale.

Dans une telle situation, il faut « rechercher de plus près l'intention du législateur »<sup>1002</sup> pour éventuellement en déduire qu'il a voulu en faire des personnes juridiques de manière implicite. Le problème réside dans la méthode à adopter. Sur ce point, Léon Michoud préconise de se montrer prudent. « C'est en général, en examinant *en son entier* la situation de l'établissement que l'on pourra conclure : aucun signe extérieur ne peut être considéré à lui seul comme infaillible. Une dotation affectée à l'établissement, la faculté reconnue à son profit de recevoir des dons et legs, celle de conserver ses bonis, une organisation autonome, l'individualité financière, une représentation distincte en justice, seront autant de signes de la personnalité : ce sont des circonstances qui la feront présumer, surtout si elles sont réunies. Mais aucune d'elles, prise isolément, n'est absolument décisive. »<sup>1003</sup> Par conséquent, comme le souligne Henri Culmann, la personnalité de l'organisme doit surtout se déduire d'« une sorte d'incompatibilité »<sup>1004</sup> entre l'absence de cette qualité et les prescriptions du législateur ; il s'agit de constater que « les règles de [son] fonctionnement, telles que la loi les a posées, ne peuvent s'appliquer sans cette personnalité »<sup>1005</sup>. C'est donc la technique du faisceau d'indices qui s'impose.

En utilisant cette méthode, il est possible de déduire de l'intention du législateur la personnalité juridique des comités d'organisation<sup>1006</sup> ainsi que celle des groupements qui leur sont en tous

---

médicinales (art. 8 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 31 mai 1943 *relative à l'organisation de la production, de la transformation, du commerce et du marché des plantes médicinales*) ; les groupes artisanaux professionnels (art. 34 (al. 3) de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat*) ; le Comité professionnel de l'art musical et de l'enseignement libre de la musique (art. 13 de la loi du 14 oct. 1943 *relative à la constitution de ce Comité*). C'est aussi le cas des comités départementaux d'organisation et de contrôle de la production du commerce des céréales (art. 4 (al. 6) de la loi du 15 août 1936 *tendant à l'institution d'un Office national interprofessionnel du blé*) utilisés par le régime de Vichy comme organisme de direction.

<sup>1002</sup> MICHOD, *La théorie...*, *op. cit.*, tome 1, p. 391.

<sup>1003</sup> *Ibid.* L'auteur souligne.

<sup>1004</sup> CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 86.

<sup>1005</sup> *Ibid.*, p. 87. Voir aussi, dans le même sens : COMTE (P.), « La structure juridique de la nouvelle organisation professionnelle française », *in Nouvel...*, *op. cit.*, p. 89.

<sup>1006</sup> Loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*. Les décrets instituant les comités d'organisation, sauf de rares exceptions, affirment qu'ils sont dotés de la personnalité civile (*cf.* MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 312 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 20 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 8). Puisque la loi reconnaît implicitement aux comités la personnalité, ces décrets ne font que réaffirmer qu'ils bénéficient de cette qualité. Ils sont donc légaux, tout comme d'ailleurs ceux qui omettent de le rappeler (*cf.* CHENOT (B.), « L'organisation professionnelle de l'industrie hôtelière », DS 1942 p. 213). En droit français, il est en effet admis que seule la loi peut conférer à un organisme la personnalité civile (*cf.* LAROQUE (P.) et MASPETIOL (R.), *La tutelle administrative*, Paris, Sirey, 1930, pp. 45-47). A ce titre, il est possible de douter de la légalité du décret du 17 déc. 1942 *portant création du Comité interprofessionnel des vins de Bourgogne* dans la mesure où il dote cet organisme de la personnalité civile (art. 14) sans explicitement s'inscrire dans le cadre de l'application de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*. Sur la question de savoir si les comités d'organisation sont des personnes juridiques, voir aussi GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, p. 106 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, p. 285 ; PERSONNAZ (J.), « La nature juridique des comités d'organisation », DS 1941 p. 145 ; SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942,

points semblables<sup>1007</sup>. Ces organismes sont dotés d'un patrimoine alimenté par des ressources financières propres, les cotisations qu'ils sont autorisés à prélever sur les entreprises dont ils ont la charge<sup>1008</sup> et qui sont perçues, en leurs noms, par la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation<sup>1009</sup>. Ce patrimoine leur donne une autonomie de gestion en leur permettant de couvrir leurs frais ; cette autonomie se matérialise dans une comptabilité propre<sup>1010</sup>. La jurisprudence reconnaît la personnalité de ces organismes en leur imputant la responsabilité des faits dont ils sont les auteurs et des actes qu'ils accomplissent<sup>1011</sup>.

Il est en revanche beaucoup plus difficile de reconnaître une personnalité juridique à la Commission de contrôle des banques<sup>1012</sup>. Certes cet organisme dispose d'un droit d'ester en justice<sup>1013</sup>, mais il n'a ni patrimoine, ni ressources, ni budget<sup>1014</sup>. Ses frais de fonctionnement, réduits au minimum puisque les fonctions de ses membres sont gratuites, sont répartis entre les établissements bancaires, par les soins de l'Association professionnelle des banques<sup>1015</sup>. Cet organisme ne constitue donc pas un centre d'imputation. Il est dépourvu de la personnalité et constitue nécessairement l'organe d'une personne. Il fait donc partie de cette catégorie des organismes de direction qui sont assemblés.

---

*Monpeurt*, art. cit., p. 141 ; VANDAMME (J.), « La participation des comités d'organisation dans les sociétés commerciales », JCP 1943 I n°342.

<sup>1007</sup> Le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers (loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière*) ; le Comité central des groupements interprofessionnels forestiers (loi du 13 août 1940 *relative à l'organisation de la production forestière*) ; le Groupement interprofessionnel de l'olive (loi du 31 déc. 1940 *créant ce Groupement*) ; le Comité central des groupements interprofessionnels piscicoles (loi du 14 janv. 1941 *relative à l'organisation des productions piscicoles*).

<sup>1008</sup> Art. 4 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*. Sur ces cotisations, voir : DERBEZ, *Théorie...*, op. cit., pp. 254-259 ; GORGUES, *Les grandes...*, op. cit., tome 2, pp. 287-293.

<sup>1009</sup> La loi du 29 décembre 1942 *fixant les règles de recouvrement des taxes prévues par les lois des 16 août et 10 septembre 1940* (JO 31 déc., p. 4246) a rendu obligatoire le rattachement de tous les comités d'organisation à cette caisse et a étendu sa mission aux cotisations dues à l'Office central de répartition des produits industriels.

<sup>1010</sup> Art. 4 (al. 2) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>1011</sup> Voir par ex. : CE, 26 oct. 1949, *Ansar, Ghestem et Dumortier frères*, R. p. 433 (l'exclusion des requérants du bénéfice de la répartition des matières premières constitue, de la part du Comité d'organisation de l'huilerie, une faute qui engage sa responsabilité à l'égard des industriels lésés).

<sup>1012</sup> Sur cet organisme, voir : FOURNIER (H.), « La Commission de contrôle des banques », *Revue économique*, 1951, pp. 591-599 ; X., « La Commission de contrôle des banques », CDS, XV, *L'organisation professionnelle des banques*, mai 1942, pp. 20-24.

<sup>1013</sup> Art. 48 (al. 5) de la loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*.

<sup>1014</sup> Voir en ce sens : CE Sect., 12 févr. 1960, *Kampmann*, R. p. 107, AJDA 1960 I p. 47, note Combarnous et Galabert, Banque 1960 p. 320, note Marin (« la Commission de contrôle des banques [n'a] ni personnalité juridique, ni patrimoine propre ») ; WALINE (M.), note sous CE, 13 juin 1964, *d'André*, RDP 1965 pp. 76-77.

<sup>1015</sup> Art. 55 et 56 de la loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*.

## § 2/ Des organismes assemblés : un trouble dans la distinction des organes et des personnes

Certains organismes de direction économique sont assemblés, en ce sens que le législateur qui procède à leur création ou permet leur constitution les insère dans une structure globale qui préexiste ou qu'il crée dans le même temps. Au premier niveau structurel formé par ces organismes se superpose donc un second niveau formé par de tels ensembles (A). Dans une telle configuration, la personnalité juridique est souvent attribuée sur deux niveaux structurels, ce qui trouble la distinction entre les organes et les personnes (B).

### A/ Des organismes appartenant à des structures globales

Certains organismes de direction économique sont insérés dans une structure préexistante globale : l'Etat. Ils sont intégrés à sa personne : ils parlent en son nom et ne possèdent pas de patrimoine distinct du sien<sup>1016</sup>. Ils constituent des services de l'Etat et engagent sa responsabilité<sup>1017</sup>. Pour la plupart, ils sont placés sous la subordination d'une autorité étatique<sup>1018</sup>. Il faut toutefois souligner le cas particulier de la Commission de contrôle des banques qui, malgré les liens qui l'unissent au ministre de l'Economie<sup>1019</sup>, semble échapper tant à son pouvoir hiérarchique qu'à son pouvoir de tutelle.

---

<sup>1016</sup> Dans la même logique, certains organismes de direction partagent avec une autre personne dirigeante que l'Etat les attributs de sa personnalité. C'est par exemple le cas des bureaux de normalisation constitués auprès des organismes professionnels en vertu de l'article 7 du décret du 24 mai 1941 *définissant le statut de la normalisation*.

<sup>1017</sup> Pour la Commission de contrôle des banques : CE Sect., 12 févr. 1960, *Kampmann*, préc. ; CE Ass., 29 déc. 1978, *Darmont*, R. p. 542, AJDA 1979 p. 45, note Lombard, D. 1979 J. p. 278, note Vasseur, RDP 1979 p. 1742, note J.-M. Auby.

<sup>1018</sup> Pour la réglementation de l'utilisation, de la production, de la collecte et de la répartition de certaines ressources : les comités départementaux et les sous-comités cantonaux de répartition en bois de chauffage réservé à la consommation des boulangeries (loi du 24 déc. 1940 *relative à l'approvisionnement en bois de chauffage réservé à la consommation des boulangeries*), le Commissariat général aux économies de matières premières (loi du 31 juill. 1943 *portant création de ce Commissariat*), le Commissariat général aux ressources agricoles (loi du 21 déc. 1941 *portant création de ce Commissariat*), le Commissariat à la mobilisation des métaux non ferreux (loi du 26 janv. 1942 *relative à la création de ce Commissariat*) ; pour l'édition des règles de répartition des travailleurs sans emploi : les offices régionaux et départementaux du travail (loi du 11 oct. 1940 *relative au placement des travailleurs et à l'aide aux travailleurs sans emploi*) ; pour l'accomplissement de certaines opérations commerciales : les commissions d'achat à compétence générale ou spécialisées par produit (loi du 5 mai 1941 *relative aux commissions de réception*) ; pour la réorganisation foncière et le remembrement rural : les commissions communales et les commissions départementales de remembrement (loi du 9 mars 1941 *sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*) ; pour la répression des infractions à la législation sur les prix : le Comité contentieux du contrôle des prix (loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*).

<sup>1019</sup> Les pouvoirs de contrôle exercés par la Commission pour veiller à l'application de la réglementation de la profession bancaire peuvent être étendus par le ministre à d'autres professions connexes (art. 48 (al. 4) de la loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*). Le ministre nomme les suppléants des membres de la Commission (art. 49, al. 2). Le commissaire du gouvernement représentant du ministre au sein du comité permanent d'organisation professionnelle des banques, entreprises et établissements financiers a un droit d'entrée aux séances de la Commission (art. 49, al. 4). Enfin, les comptes de recettes et de dépenses de la Commission sont soumis annuellement au contrôle du ministre (art. 56).

Elle ne reçoit de lui ni ordres, ni instructions. Les décisions qu'elle prend dans le cadre de ses compétences sont dotées d'une force exécutoire. La Commission, tout en étant intégrée à la personne de l'Etat, bénéficie donc d'une certaine indépendance. Pour la doctrine, cet organisme, qui a survécu au régime de Vichy et n'a disparu qu'en 1984, refondu dans la Commission bancaire, constitue la première des autorités administratives indépendantes<sup>1020</sup>. Malgré la spécificité de son statut, la Commission de contrôle des banques, tout comme les organismes précédemment évoqués, constitue un service de l'Etat, sans que cela pose de difficultés particulières du point de vue de la distinction des personnes et des organes<sup>1021</sup>. Les choses sont plus délicates lorsque le législateur engendre dans le même temps de nouvelles structures pour grouper les organismes de direction qu'il crée ou dont il permet la naissance.

Une telle configuration est adoptée par le régime de Vichy pour organiser certaines activités professionnelles. L'ambition est même de faire en sorte qu'à terme, chaque profession soit organisée de cette manière. Le but est de structurer les professions en corporations. Par la Charte du travail, le régime de Vichy pose les bases pour réaliser cet objectif<sup>1022</sup>. Il permet la constitution de familles professionnelles en vue de gérer les intérêts professionnels de leurs membres et d'apporter leur concours à l'économie nationale. La mise en place de ces familles préfigure celle des corporations. Elles forment des entités destinées à devenir de véritables incarnations des groupes formés par les membres des professions organisées. En attendant la création de ces corporations, la Charte du travail prévoit la mise en place d'organismes syndicaux et de comités sociaux ; les premiers, pour représenter et gérer les intérêts des différentes catégories de travailleurs des professions concernées, les seconds, pour représenter et gérer les intérêts professionnels d'ordre social et régler d'un point de vue social l'exercice des activités professionnelles dont ils sont responsables. Sous le régime de la Charte, les questions d'ordre économique restent de la compétence des organismes créés à cette fin. Entre eux et les comités sociaux, une liaison étroite est établie « afin de réaliser l'harmonie et l'adaptation réciproque des mesures sociales et économiques »<sup>1023</sup>. Cette organisation est provisoire. Sur le modèle qu'elle présente, la Charte invite ainsi chaque profession à établir, en fonction de sa spécificité,

---

<sup>1020</sup> Voir, entre autres références : BAYLAC, *La législation...*, *op. cit.*, p. 20 ; CANNAC (Y.) et GAZIER (F.), « Les autorités administratives indépendantes », EDCE 1983-1984 pp. 17-18 ; COLLIARD (C.-A) et TIMSIT (G.) [dir.], *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, PUF, 1988, p. 11 ; GENTOT (M.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 1991, pp. 109-111 ; GUEDON (M.-J.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, LGDJ, 1991, p. 13 ; ICARD (P.), *Les autorités administratives indépendantes*, thèse droit, Dijon, 1991, tome 1, pp. 21-22.

<sup>1021</sup> Sur la question pour les autorités administratives indépendantes en général : DEBET (A.), « Autorités administratives indépendantes et personnalité morale », in AHC, *La personnalité morale*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 15-29.

<sup>1022</sup> Cf. DENIS (H.), « Charte du travail et corporatisme », CDS, XIII, *La Charte du travail*, janv. 1942, pp. 51-56.

<sup>1023</sup> Art. 78 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*. Sur la question de la liaison des comités sociaux et des comités d'organisation, voir CROQUEZ, « Les organismes... », art. cit., 1942, pp. 52-53 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 271-273 ; IZARD (G.), « Comités provisoires d'organisation et comités sociaux »,

« une charte corporative particulière (...) soumise à l'agrément des pouvoirs publics » portant statut d'une « organisation habilitée à connaître à la fois des questions économiques et des questions sociales »<sup>1024</sup>, c'est-à-dire créant une véritable corporation au sens politique du terme<sup>1025</sup>, avec dilution des syndicats professionnels dans des associations mixtes réunissant employés et employeurs<sup>1026</sup>. La création de trois corporations a ainsi été approuvée par décrets<sup>1027</sup>. Dans certains secteurs, le législateur n'a pas attendu que les professions prennent ou reprennent<sup>1028</sup> en main leur organisation : il a procédé lui-même à la constitution de corporations<sup>1029</sup>, appelées « ordres » pour les professions libérales<sup>1030</sup> et « compagnies » ou « communautés » pour les officiers ministériels<sup>1031</sup>. Lorsque les professions sont organisées en familles professionnelles, corporations, ordres, compagnies ou communautés, les organismes en charge de leur organisation appartiennent aux structures globales que constituent ces ensembles<sup>1032</sup>.

---

CDS, XIII, *La Charte du travail*, janv. 1942, pp. 57-61 ; LE CROM (J.-P.), « Comités d'organisation et comités sociaux ou l'introuvable interpénétration de l'économique et du social », in JOLY, *Les comités...*, *op. cit.*, pp. 253-263.

<sup>1024</sup> Art. 39 (al. 1 et 2) de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*. Pour s'adapter aux particularités des professions artisanales, la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat* établit un cadre-type pour l'élaboration de chartes corporatives artisanales (titre II).

<sup>1025</sup> Sur les significations du terme « corporation », voir *infra* (pp. 239-242).

<sup>1026</sup> Art. 38 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*.

<sup>1027</sup> La Corporation de la boucherie (décret du 5 déc. 1942 *portant création de cette Corporation*, JO 6 déc., p. 4016, *cf.* X., « La Corporation de la boucherie », DS 1943 pp. 141-148), la Corporation de la charcuterie (décret du 27 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative de la charcuterie*, JO 18 déc. 1943, p. 3221) et la Corporation des administrateurs de biens (décret du 29 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative des administrateurs de biens*, JO 17 déc. 1943, p. 3215).

<sup>1028</sup> Les officiers ministériels et les avocats étaient déjà organisés en corporations avant la guerre.

<sup>1029</sup> La Corporation agricole (loi du 2 déc. 1940 *relative à l'organisation corporative de l'agriculture*) ; la Corporation des pêches maritimes (loi du 13 mars 1941 *relative à l'organisation corporative des pêches maritimes*) ; la Corporation de la marine de commerce (loi du 27 mars 1942 *portant organisation préliminaire de cette Corporation*) ; la Corporation de la navigation intérieure (loi du 14 avr. 1942 *portant organisation de cette Corporation*) ; la Corporation des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime (loi du 20 nov. 1943 *portant organisation corporative des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime*).

<sup>1030</sup> L'Ordre des médecins (loi du 7 oct. 1940 *instituant cet Ordre*) ; l'Ordre des architectes (loi du 31 déc. 1940 *instituant cet Ordre et réglementant le titre et la profession d'architecte*) ; les ordres des avocats (loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*) ; l'Ordre des vétérinaires (loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution de cet Ordre*) ; l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés (loi du 3 avr. 1942 *instituant cet Ordre et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*) ; l'Ordre corporatif des géomètres experts (loi du 16 juin 1944 *instituant cet Ordre*).

<sup>1031</sup> Les compagnies de notaires (loi du 16 juin 1941 *réorganisant les chambres des notaires et instituant des conseils régionaux et un Conseil supérieur du notariat*) ; les compagnies d'agréés près les tribunaux de commerce (loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agréés près les tribunaux de commerce*) ; les compagnies d'avoués près les tribunaux de première instance et les compagnies d'avoués près les cours d'appel (loi du 5 mars 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des avoués*) ; les communautés d'huissiers (loi du 20 mai 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers*) ; les compagnies de commissaires-priseurs (loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs*).

<sup>1032</sup> Ces ensembles ne sont pas toujours nationaux. Pour les avocats et les officiers ministériels, l'incarnation est exclusivement locale pour des raisons qui tiennent à l'histoire de leur organisation respective. Ainsi, il n'y a pas un Ordre national des avocats qui regroupe l'ensemble des avocats mais plusieurs ordres qui les regroupent par barreau. De même pour les officiers ministériels, il n'y a pas une compagnie générale par profession mais des compagnies réunissant localement les professionnels, en fonction des cas, par circonscription judiciaire ou par département. C'est ce qui fait dire à René Savatier que « la profession (...) est tantôt centralisée, comme pour les médecins, tantôt décentralisée, comme pour les avocats, dont chaque barreau constitue vraiment une petite cité indépendante » (« L'origine et le développement du droit des professions libérales », APD 1953-1954 p. 59). Pour l'auteur, « plus l'organisation juridique disciplinaire est ancienne, et

Un tel schéma se rencontre également pour l'organisation de la collecte et de la répartition de certaines marchandises. Ainsi, la distribution des matières et produits industriels est gouvernée par des sections de répartition et intégrées dans une structure globale : l'Office central de répartition des produits industriels<sup>1033</sup>. Dans la même logique, des comités sont créés au niveau départemental pour diriger la production et la distribution de certains produits, chaque comité étant intégré dans un groupement interprofessionnel<sup>1034</sup>.

Dans ces deux cas, le législateur aurait pu se contenter d'attribuer la personnalité juridique aux structures globales en érigeant en organes de ces personnes les organismes qu'elles comportent. Parfois, les choses s'organisent de cette façon mais souvent, la personnalité juridique est attribuée sur deux niveaux structurels, ce qui complique l'analyse juridique.

### **B/ Une personnalité juridique souvent attribuée sur deux niveaux structurels**

Lorsque les organismes de direction sont groupés dans des structures globales, le législateur n'adopte pas une position unique quant à la personnalité juridique. D'une manière systématique, il attribue cette qualité à ces ensembles mais il ne l'accorde pas toujours à leurs organismes, même si fréquemment c'est ce qu'il fait.

Parfois, même si c'est rare, le législateur attribue explicitement la personnalité juridique à l'ensemble. C'est le cas de l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés<sup>1035</sup> et de l'Office

---

plus elle est décentralisée, car elle remonte alors à une époque où chaque collectivité locale menait sa vie propre, presque sans lien avec une collectivité nationale que les conditions de la vie moderne n'avaient pas encore unifiée » (*ibid.*).

<sup>1033</sup> Art. 2 de la loi du 10 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels.

<sup>1034</sup> Les groupements interprofessionnels laitiers (loi du 27 juill. 1940 sur l'organisation de la production laitière) ; les groupements interprofessionnels forestiers (loi du 13 août 1940 relative à l'organisation de la production forestière) ; les groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture (loi du 18 sept. 1940 sur l'organisation de la distribution des produits indispensables à la production agricole) ; les groupements interprofessionnels piscicoles (loi du 14 janv. 1941 relative à l'organisation des productions piscicoles). Pour chacun de ces types de groupements, un comité central est institué au niveau national. Celui des groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture qui est doté de la personnalité civile, est uniquement chargé de l'étude des questions relatives au fonctionnement financier et administratif des groupements (art. 2 et 4 de la loi du 11 juin 1941 instituant auprès du secrétariat d'Etat à l'agriculture un comité central des groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture créés par la loi du 18 sept. 1940 ; art. 7 de la loi du 19 nov. 1943 relative à l'organisation de la répartition et de la distribution des produits indispensables à l'agriculture). Les autres comités centraux, également dotés de la personnalité civile comme nous l'avons vu, sont chargés de la coordination de l'action des groupements et de la réglementation de la production et de la distribution au niveau national des produits dont ils sont responsables.

<sup>1035</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 3 avr. 1942 instituant cet Ordre et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé.

central de répartition des produits industriels<sup>1036</sup> même si, pour ce dernier, cette qualité n'a été expressément accordée par la loi que dans un second temps. Dans les autres cas, le législateur reste implicite. Il faut déduire des termes de la loi que l'ensemble ne peut pas ne pas avoir la personnalité. Outre le fait qu'elle consacre l'existence juridique de l'entité que constitue la structure globale concernée en la désignant expressément<sup>1037</sup>, elle donne aux organismes qui en font partie la compétence d'agir en son nom. La loi fait même parfois explicitement référence à la gestion par ces organismes des biens de l'ensemble et à la défense par eux de ses intérêts, ce qui suppose qu'il soit le siège d'un patrimoine et qu'il constitue un « centre d'intérêts juridiquement protégés »<sup>1038</sup>, principaux attributs de la personnalité juridique. Il paraît donc difficile de ne pas lui reconnaître cette personnalité : c'est d'ailleurs la position qu'adoptent explicitement certains auteurs<sup>1039</sup> et certains juges<sup>1040</sup>. Ces organismes constituent les organes de ces ensembles. Ils ne devraient donc pas eux-mêmes être des personnes. C'est pourtant fréquemment le cas.

Le législateur n'accorde pas systématiquement la personnalité morale aux organismes appartenant aux ensembles. Parfois, il ressort assez clairement des termes de la loi que son intention est d'accorder la personnalité uniquement à la structure globale. Il en est ainsi, semble-t-il, pour les organismes de l'Ordre des médecins dans sa première forme, de l'Ordre des architectes, des ordres des avocats, de l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés, des compagnies d'avoués et des

---

<sup>1036</sup> Art. 4 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 19 janv. 1943 portant réorganisation de la répartition des produits industriels.

<sup>1037</sup> Certains textes prévoient même l'établissement de contacts entre les différents ensembles (voir par ex. : art. 15 (6<sup>o</sup>) du décret du 5 déc. 1942 portant création de la Corporation de la boucherie). Dans le cas de la Corporation agricole, l'unité est moins évidente dans la mesure où le législateur n'utilise pas expressément l'expression. Pourtant il semble qu'il ait eu l'intention de créer un ensemble corporatif unique pour l'agriculture. La doctrine est d'ailleurs unanime pour le considérer : elle parle ainsi de « la Corporation agricole », de « la Corporation de l'agriculture », de « la Corporation paysanne » ou encore de « l'édifice corporatif de l'agriculture ». C'est d'ailleurs la position de Max Bonnafous, ministre de l'Agriculture sous Vichy (cf. « La Corporation... », art. cit.).

<sup>1038</sup> Art. 4 et 16 de la loi du 7 oct. 1940 instituant l'Ordre des médecins ; art. 6 et 9 de la loi du 31 déc. 1940 instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte ; art. 16 et 18 de la loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau ; art. 35 (al. 1<sup>er</sup>) et 46 (al. 2) de la loi du 4 oct. 1941 relative à l'organisation sociale des professions (pour les familles professionnelles) ; art. 3 (al. 3) de la loi du 18 févr. 1942 relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires ; art. 22 (§ 6) de la loi du 14 avr. 1942 portant organisation de la Corporation de la navigation intérieure ; art. 2 (8<sup>o</sup>) de la loi du 20 mai 1942 relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers. Sur le patrimoine des familles professionnelles, voir GUITTON (H.), « Le patrimoine corporatif », DS 1943 pp. 69-76.

<sup>1039</sup> Pour l'Ordre des médecins : DOUBLET, com. des lois du 10 sept. 1942 et du 17 mars 1943, art. cit., p. 44 ; FOURNIER, *L'Ordre...*, op. cit., p. 15 ; OUDIN, *L'Ordre...*, op. cit., p. 122 ; REYNAUD, *L'Ordre...*, op. cit., p. 150. Pour celui-ci et l'Ordre des architectes : LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 96. Pour les ordres en général : GUIBAL, *L'ordre...*, op. cit., pp. 47 et 55 ; SAVATIER (J.), *La profession libérale : étude juridique et pratique*, thèse droit, Poitiers, 1946, Paris, LGDJ, 1947, p. 96. Dans un premier temps, Jacques Doublet a considéré que l'Ordre des médecins n'avait pas la personnalité et qu'il constituait seulement un service de l'administration centrale (com. de la loi du 7 oct. 1940, art. cit., p. 32). Pour les compagnies et communautés d'officiers ministériels : VOIRIN, « L'organisation... », art. cit., p. 217.

<sup>1040</sup> Pour les compagnies et communautés d'officiers ministériels : Cass. civ., 6 août 1878, *Administration de l'enregistrement c. les huissiers de Périgueux*, D. 1879 I p. 291, S. 1879 I p. 474, note anonyme. Pour les groupements interprofessionnels laitiers : CE Sect., 6 oct. 1944, *Etablissements Sassot*, R. p. 258, S. 1945 III p. 33 et CE, 4 févr. 1949, *Ferey du Coudray*, préc.

compagnies d'agrés, mais aussi des comités de la plupart des groupements interprofessionnels puisqu'il paraît clair qu'ils ne peuvent agir qu'au nom de l'ensemble dont ils font partie<sup>1041</sup>. Dans de telles configurations les organismes sont pleinement les organes d'une personne : il n'y a donc pas de difficultés juridiques.

Dans tous les autres cas, le législateur accorde aussi la personnalité aux organismes des ensembles, ou tout du moins à certains d'entre eux. Parfois, le législateur se prononce de manière explicite. Dans certains cas il n'indique pas que les entités sont dotées de la personnalité morale mais il dit qu'elles sont constituées sous la forme d'une espèce donnée d'organismes dont on sait qu'il s'agit de personnes morales. Il en est ainsi des chambres de discipline des huissiers, de celles des commissaires-priseurs et de celles des notaires, érigées en établissements d'utilité publique<sup>1042</sup>. Il en est de même des organismes de la Corporation paysanne, « régis par les dispositions du livre III du Code du travail »<sup>1043</sup>, c'est-à-dire sous forme de syndicats professionnels. Dans d'autres cas, le législateur attribue la personnalité juridique sans se prononcer sur l'espèce de personnes dont il s'agit. C'est le cas pour les sections de répartition<sup>1044</sup> et pour le comité de gestion de chacun des groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture<sup>1045</sup>. C'est aussi le cas pour les

---

<sup>1041</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 2) de la loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière* ; art. 1<sup>er</sup> (al. 2) de la loi du 13 août 1940 *relative à l'organisation de la production forestière* ; art. 4 et 16 de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins* ; art. 6 et 9 de la loi du 31 déc. 1940 *instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte* ; art. 1<sup>er</sup> (al. 2) de la loi du 14 janv. 1941 *relative à l'organisation des productions piscicoles* ; art. 16 et 18 de la loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau* ; art. 4 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agrés près les tribunaux de commerce* ; art. 2 et 17 de la loi du 5 mars 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des avoués* ; art. 30 et 34 de la loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et des comptables agrés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*. En ce sens, pour les organismes de l'Ordre des médecins : FOURNIER, *L'Ordre...*, *op. cit.*, p. 16). Voir au contraire, en faveur de la personnalité des organismes de certains de ces ensembles, pour les comités des groupements interprofessionnels forestiers : CASTAGNOU, « L'organisation... », *art. cit.*, p. 23 ; pour les organismes de l'Ordre des médecins dans sa première forme : OUDIN, *L'Ordre...*, *op. cit.*, pp. 122-123 ; REYNAUD, *L'Ordre...*, *op. cit.*, p. 150).

<sup>1042</sup> Art. 3 de la loi du 16 juin 1941 *réorganisant les chambres des notaires et instituant des conseils régionaux et un Conseil supérieur du notariat* ; art. 2 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 20 mai 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers* ; art. 5 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs*.

<sup>1043</sup> Art. 2 (al. 5) de la loi du 2 déc. 1940 *relative à l'organisation corporative de l'agriculture*.

<sup>1044</sup> Art. 6 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 10 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits industriels*. L'article 9 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 19 janvier 1943 *portant réorganisation de cette répartition* dispose que les sections « peuvent être dotées de la personnalité civile » mais en vertu de l'arrêté du 13 avr. 1943 *relatif à la personnalité civile de ces sections* (JO 20 avr., p. 1097), chacune a conservé cette qualité.

<sup>1045</sup> Art. 2 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 19 nov. 1943 *relative à l'organisation de la répartition et de la distribution des produits indispensables à l'agriculture*.

comités sociaux des familles professionnelles<sup>1046</sup>, ainsi que pour la plupart des organismes corporatifs<sup>1047</sup> ou ordinaux<sup>1048</sup>. Parfois, il ne se prononce pas expressément. La personnalité peut alors se déduire des termes de la loi selon la méthode du faisceau d'indices. Il est ainsi possible d'admettre que les syndicats, unions et fédérations prévus par la Charte du travail<sup>1049</sup> sont des personnes juridiques, dans la mesure où le législateur leur attribue un patrimoine alimenté par des cotisations prélevées sur leurs membres, leur permet d'acquérir et d'administrer des biens, et leur donne le pouvoir d'ester en justice<sup>1050</sup>. Le raisonnement est parfois très complexe car les organismes de certains ensembles, du moins une partie de ces organismes, appartiennent à des sous-ensembles qui sont eux-mêmes personnalisés. C'est le cas pour la Corporation de la boucherie<sup>1051</sup>, la Corporation nationale des administrateurs de biens<sup>1052</sup> et l'Ordre des vétérinaires<sup>1053</sup>.

---

<sup>1046</sup> Art. 35 (al. 3) de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*. Nous associons à notre réflexion les comités sociaux de l'Ordre corporatif des géomètres experts qui sont expressément soumis aux règles posées par la loi du 4 octobre 1941 (art. 37 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 16 juin 1944 *instituant cet Ordre*).

<sup>1047</sup> Les organismes de la Corporation des pêches maritimes (art. 13 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 13 mars 1941 *relative à l'organisation corporative des pêches maritimes*), cf. D. (P.), « Le statut des organismes corporatifs des pêches maritimes », CDS, XIV, *Quelques aspects de l'organisation professionnelle*, mars 1942, pp. 47-48 ; les syndicats, les comités sociaux et le comité central corporatif de la Corporation de la marine de commerce (art. 15 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 27 mars 1942 *portant organisation préliminaire de cette Corporation* ; les organismes de la Corporation de la navigation intérieure (art. 32 (§ 1<sup>er</sup>) de la loi du 14 avr. 1942 *portant organisation de cette Corporation*) ; les conseils corporatifs des différents échelons de la Corporation de la boucherie (art. 16 du décret du 5 déc. 1942 *portant création de cette Corporation*) ; les organismes des corporations artisanales (art. 15 (al. 6) de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat*) ; les organismes de la Corporation des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime (art. 21 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 20 nov. 1943 *portant organisation corporative des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime*) ; les organismes de la Corporation de la charcuterie (art. 21 (al. 1<sup>er</sup>) du décret du 27 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative de la charcuterie*).

<sup>1048</sup> Le Conseil supérieur de l'Ordre des vétérinaires (art. 4 de la loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution de cet Ordre*) ; le conseil national, la section dentaire du conseil national et les collèges départementaux de l'Ordre des médecins (art. 50 de la loi du 10 sept. 1942 *relative à cet Ordre et à l'organisation des professions médicale et dentaire*) ; les conseils régionaux et le Conseil supérieur de l'Ordre corporatif des géomètres experts (art. 6 de la loi du 16 juin 1944 *instituant cet Ordre*).

<sup>1049</sup> Nous associons à notre réflexion les syndicats professionnels de l'Ordre corporatif des géomètres experts (art. 33 et 34 (al. 2) de la loi du 16 juin 1944 *instituant cet Ordre*) ainsi que les syndicats départementaux de la Corporation de la boucherie (art. 5 du décret du 5 déc. 1942 *portant création de cette Corporation*) qui sont expressément soumis aux règles posées par la loi du 4 octobre 1941.

<sup>1050</sup> Art. 15 et 20 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*. Cf. D., « Le syndicalisme... », art. cit., p. 49.

<sup>1051</sup> Cette Corporation comprend une Corporation nationale, des corporations régionales et des corporations départementales. Chacune de ces corporations est administrée par un conseil corporatif qui jouit de la personnalité civile (art. 16 du décret du 5 décembre 1942 *portant création de la Corporation de la boucherie*). La personnalité semble donc ici attribuée sur trois niveaux structurels.

<sup>1052</sup> Cette Corporation comprend des corporations locales qui, comme elle, sont dotées de la personnalité civile (art. 18 (al. 1<sup>er</sup>) du décret du 29 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative des administrateurs de biens*). Même si cette qualité ne semble pas avoir été accordée à leurs conseils respectifs, la personnalité juridique semble donc, même ici, attribuée sur deux niveaux structurels.

<sup>1053</sup> Cet Ordre, en plus de comprendre un Conseil supérieur doté de la personnalité civile (art. 4 de la loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires*), contient des ordres régionaux. Chaque ordre régional est géré par un conseil qui agit en son nom, défend ses intérêts et en gère les biens (art. 3 (al. 3) de la loi préc.). Chaque ordre régional constitue donc une personne morale, tout comme l'Ordre des vétérinaires. Dans une telle configuration la personnalité morale semble donc attribuée, là encore, sur deux niveaux structurels puisque le législateur ne l'a pas accordée aux conseils des ordres régionaux (*Contra* : OUDIN, « Nouveaux... », art. cit., p. 144). Dans la même logique, René de Lacharrière considère qu'il existe, à l'intérieur de l'Ordre des médecins, un Ordre national et des ordres départementaux, le premier, administré par le Conseil supérieur de l'Ordre et les seconds, par ses conseils départementaux (« L'Ordre... »,

Quoi qu'il en soit, il faut bien constater que sous Vichy, certaines personnes juridiques constituent les organes d'autres personnes. C'est cette anomalie que Roland Drago souligne lorsqu'il parle de « la confusion (...) continuellement commise entre l'institution, la personne morale, et les organes qui la dirigent »<sup>1054</sup>. Il convient de s'interroger : dans de telles configurations, existe-t-il vraiment plusieurs personnes morales, ou une seule personne morale possédant plusieurs organes ? En d'autres termes, quel est le véritable statut des organismes assemblés ? La question a été posée par Michel Lascombe dans sa thèse de doctorat sur *Les ordres professionnels*<sup>1055</sup>. Il est possible de transposer les réflexions de cet auteur, menées à propos des ordres qui ont survécu ou qui sont nés après Vichy, au cas des ordres et des autres corporations créés ou réorganisés sous ce régime.

Michel Lascombe constate que les organismes d'un même ensemble corporatif peuvent agir en justice les uns contre les autres<sup>1056</sup>. Or la doctrine s'appuie habituellement sur cet élément pour démontrer que l'on est en présence de deux personnes morales différentes<sup>1057</sup>. Toutefois, l'auteur constate l'échec de ce critère car le juge admet, dans des cas exceptionnels, qu'un ministre puisse exercer un recours pour excès de pouvoir contre la décision d'un autre ministre sans que cela ne remette en cause l'unité de la personnalité juridique de l'Etat<sup>1058</sup>. Michel Lascombe a donc recours à d'autres éléments pour trancher le débat en faveur d'une personne morale unique. Il constate tout d'abord que même si chacun des organismes en cause dispose d'un budget propre, la cotisation versée par les membres de l'ensemble corporatif reste unique : son produit est réparti entre les différents

---

art. cit. p. 96). C'est aussi l'opinion de Jacques Doublet (com. de la loi du 7 oct. 1940, art. cit., pp. 30-32). Pour René de Lacharrière, la personnalité est attribuée à chacun des ordres. Il est toutefois difficile d'adhérer à une telle opinion qui va bien au-delà de la lettre de la loi dans la mesure où le législateur ne parle explicitement ni d'Ordre national, ni d'ordres départementaux.

<sup>1054</sup> DRAGO, *Les crises...*, op. cit., p. 195. Voir aussi p. 199.

<sup>1055</sup> LASCOMBE, *Les ordres...*, op. cit., pp. 321-329. Voir aussi BERTON, *Les ordres...*, op. cit., pp. 87-91 ; GUIBAL, *L'ordre...*, op. cit., pp. 47-51, 55-56 et 195. Pierre Voirin se pose la même question à propos des chambres de discipline des compagnies ou communautés d'officiers ministériels (« L'organisation... », art. cit., p. 217). Pour lui, l'octroi de la personnalité morale aux chambres entraîne « un transfert » de la personnalité et du patrimoine des compagnies ou communautés. Cette opinion est séduisante ; elle reste malgré tout contestable dans la mesure où elle va à l'encontre de la volonté du législateur qui consacre explicitement l'existence juridique des ensembles considérés.

<sup>1056</sup> Voir par ex. : CE, 16 févr. 1951, *L'héritier de Chézelle*, R. p. 98 (le Conseil régional de l'Ordre des architectes est recevable à déférer au Conseil d'Etat l'annulation par le Conseil supérieur d'un refus d'inscription au tableau prononcé par lui) ; TA Lille, 22 mars 1961, *Bridoux*, R., p. 781 (le Conseil national de l'Ordre des médecins peut intervenir dans une instance relative à l'application individuelle d'une de ses décisions réglementaires par un conseil départemental). En revanche, un conseil régional est sans qualité pour attaquer la décision par laquelle un autre conseil régional a inscrit un architecte au tableau (CE, 15 juill. 1949, *Husson*, R. p. 360).

<sup>1057</sup> Cf. WALINE (M.), *Droit administratif*, Paris, Sirey, 1957, 7<sup>e</sup> édit., p. 243 (« Il est élémentaire de distinguer d'une part les différents organes d'une même personne morale, et d'autre part deux personnes morales distinctes. S'il s'agit de deux organes d'une même personne morale, les actes de l'un de ces représentants sont naturellement opposables à l'autre. Deux personnes morales différentes peuvent agir en justice l'une contre l'autre. »).

<sup>1058</sup> Cf. AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 1, p. 757 et tome 2, p. 222 ; DELCROS (B.), *L'unité de la personnalité juridique de l'Etat (étude sur les services non personnalisés de l'Etat)*, thèse droit, Paris II, 1974, Paris, LGDJ, 1976, pp. 135-140.

organismes qui en font partie<sup>1059</sup>. Surtout, il constate qu'il existe entre les différents organismes d'un même ensemble des rapports de subordination qui démontrent l'unicité de la personnalité. Ces organismes sont hiérarchisés. Les entités supérieures contrôlent et peuvent modifier les décisions prises par celles qui leur sont subordonnées. Au sommet de l'édifice, l'organisme central a le dernier mot puisqu'il dispose du pouvoir de discipline générale de l'ensemble corporatif<sup>1060</sup>.

Malgré les apparences, il n'existerait donc qu'une seule personnalité par ordre, par corporation, par compagnie et par communauté. Les organismes d'un même ensemble corporatif « ne disposeraient pas réellement de la personnalité civile mais simplement de l'exercice des droits qui y sont liés, les tâches étant alors réparties entre [eux], selon la nature des droits en cause »<sup>1061</sup>. Il en serait de même pour les groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture, puisque le comité de gestion de chaque groupement ne peut agir qu'au nom de celui-ci. Le droit positif semble pourtant contredire cette théorie. Plusieurs arrêts admettent en effet que les fautes commises par l'organisme personnalisé d'un ensemble corporatif engagent la responsabilité du premier et non du second<sup>1062</sup>. Mais en réalité ces solutions s'expliquent de manière pragmatique. Comme

---

<sup>1059</sup> Art. 14 de la loi du 13 mars 1941 *relative à l'organisation corporative des pêches maritimes* ; art. 6 (al. 2) de la loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires* ; art. 16 de la loi du 27 mars 1942 *portant organisation préliminaire de la Corporation de la marine de commerce* ; art. 33 de la loi du 14 avr. 1942 *portant organisation de la Corporation de la navigation intérieure* ; art. 14 de la loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire* ; art. 17 du décret du 5 déc. 1942 *portant création de la Corporation de la boucherie* ; art. 1<sup>er</sup> (al. 3) de la loi du 16 déc. 1942 *complétant et modifiant la loi du 2 déc. 1940 relative à l'organisation corporative de l'agriculture* ; art. 24 (al. 2) de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat* ; art. 23 de la loi du 20 nov. 1943 *portant organisation corporative des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime* ; art. 27 du décret du 27 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative de la charcuterie* ; art. 25 (al. 4) du décret du 29 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative des administrateurs de biens* ; art. 21 (al. 3) de la loi du 16 juin 1944 *instituant l'Ordre corporatif des géomètres experts*.

<sup>1060</sup> Art. 8 (al. 2) de la loi du 2 déc. 1940 *relative à l'organisation corporative de l'agriculture* ; art. 12 de la loi du 13 mars 1941 *relative à l'organisation corporative des pêches maritimes* ; art. 6 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires* ; art. 10 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 27 mars 1942 *portant organisation préliminaire de la Corporation de la marine de commerce* ; art. 20 (§ 1<sup>er</sup>) de la loi du 14 avr. 1942 *portant organisation de la Corporation de la navigation intérieure* ; art. 11 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire* ; art. 14 du décret du 5 déc. 1942 *portant création de la Corporation de la boucherie* ; art. 30 (al. 1) de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat* ; art. 12 et 13 de la loi du 20 nov. 1943 *portant organisation corporative des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime* ; art. 26, 27, 30 et 36 du décret du 27 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative de la charcuterie* ; art. 22, 23, 27 et 32 du décret du 29 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative des administrateurs de biens* ; art. 21 (al. 2) de la loi du 16 juin 1944 *instituant l'Ordre corporatif des géomètres experts*.

<sup>1061</sup> LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 329. En ce sens, voir AUBY (J.-M.) et POPLAWSKI (R.), *Traité de droit pharmaceutique*, Paris, Librairies techniques, 1955, p. 53 ; AUBY (J.-M.), SAVATIER (J.), SAVATIER (R. p.) et PEQUIGNOT (H.), *Traité de droit médical*, Paris, Librairies techniques, 1956, p. 53 ; BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 87-91 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 49. C'est ainsi que le juge reconnaît que seuls les conseils nationaux ou supérieurs des ordres professionnels sont habilités à défendre les intérêts de l'ordre tout entier ou de la profession dans son ensemble (Cass. crim., 9 févr. 1954, *Voivenel et Le Cornec*, D. 1954 J. p. 679 ; TA Lille, 22 mars 1961, *Bridoux*, préc. ; CE, 12 mars 1975, *Conseil régional de l'Ordre des architectes*, R. T. p. 1227). Sur cette répartition des pouvoirs de représentation, voir HEILBRONNER, « Le pouvoir... », *art. cit.*, p. 39.

<sup>1062</sup> Voir par ex. : CE Sect., 5 déc. 1947, *Froustey*, R. p. 464, DS 1949 p. 60, note D. P., S. 1948 III p. 29, note M. L. (responsabilité du Conseil départemental de l'Ordre des médecins des Landes engagée pour l'illégalité de l'interdiction faite à un médecin d'exercer sa profession) ; CE Sect., 26 juin 1959, *Dlle Firstoos*, R. p. 402 (responsabilité du Conseil

le remarque Michel Guibal, « cette conception est sage » car « il y aurait (...) une certaine injustice à faire supporter par toute la collectivité ordinale les conséquences financières d'une faute commise par un organe ordinal » ; « c'est donc pour éviter cette injustice que seul l'organe fautif devra verser la somme prévue et non pour la fallacieuse raison que seuls les organes auraient la personnalité morale alors que l'ordre professionnel ne l'aurait pas »<sup>1063</sup>. Cette interprétation est confirmée à propos de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes<sup>1064</sup>, institué en 1945<sup>1065</sup>.

Pour l'Office central de répartition des produits industriels, le problème se pose en termes différents. Les sections de répartition ont chacune une individualité : elles agissent en leur propre nom, les biens qu'elles gèrent et les intérêts qu'elles défendent sont les leurs<sup>1066</sup>. L'Office ne constitue donc qu'un cadre général dans lequel elles s'inscrivent et qui permet de consacrer l'unité de leurs activités<sup>1067</sup>. Sous l'empire de la loi du 10 septembre 1940, la personnalité de cet ensemble n'est d'ailleurs que virtuelle : l'Office n'a pas de patrimoine et n'exerce aucune attribution<sup>1068</sup>. Avec la loi du 19 janvier 1943, cette personnalité devient réelle, mais les attributions de cet ensemble sont extrêmement limitées : il ne fait que financer le traitement du secrétaire à la répartition et de son cabinet<sup>1069</sup>. Cette personnalité ne remet pas en cause celle des sections. L'Office constitue donc une personne morale qui réunit d'autres personnes juridiques<sup>1070</sup>. Cette construction, bien qu'elle soit curieuse, ne remet pas en cause la distinction entre les organes et les personnes puisque les organismes contenus dans l'ensemble, dotés de la personnalité morale, ne constituent pas ses organes mais seulement ses membres.

---

départemental de l'Ordre des médecins des Alpes-Maritime engagée pour l'illégalité de la limitation des conditions d'exercice de la profession de masseur kinésithérapeute).

<sup>1063</sup> *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 195.

<sup>1064</sup> CE Sect., 1<sup>er</sup> oct. 1954, *Costier*, R. p. 504, JCP 1954 II n°8446, note Savatier, DS 1955 p 81, concl. Laurent (responsabilité de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes engagée pour le refus illégal des organes de cette institution d'inscrire un chirurgien-dentiste au tableau bien qu'ils soient dotés de la personnalité morale) ; CE Sect., 29 mars 1957, *Conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes*, R. p. 227 (même objet).

<sup>1065</sup> Ordonnance du 24 sept. 1945 *relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme*.

<sup>1066</sup> Certains jugements (Trib. corr. de la Seine, 24 sept. 1942, *Ministère public et Section des fontes, fers et aciers de l'OCRPI c. F., S., D., U. et autres* et *Ministère public et Section des fontes, fers et aciers de l'OCRPI c. C. et autres* [2 esp.], DS 1943 p. 129, note anonyme) ont même reconnu que les sections de répartition pouvaient se constituer partie civile, ce qui est très contestable dans la mesure où elles sont uniquement chargées de la gestion d'intérêts publics (*cf.* X., note sous les jugements précités, art. cit.).

<sup>1067</sup> *Cf.* CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 290-291.

<sup>1068</sup> *Cf.* CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 87 (l'Office est « littéralement inexistant ») ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 5 (« l'Office est un vocable qui recouvre un ensemble complexe comprenant » les sections) ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 4 (l'Office apparaît simplement « comme une sorte d'enseigne commune aux diverses sections de répartition »). Voir aussi dans ce sens : GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, p. 193 ; RAF-FOUX, *L'Office...*, *op. cit.*, pp. 70 et 80-81.

<sup>1069</sup> Art. 16 de la loi du 19 janv. 1943 *portant réorganisation de la répartition des produits industriels*.

<sup>1070</sup> Dans la même logique, le Conseil national de l'Ordre des médecins est doté de la personnalité civile tout comme sa section dentaire (art. 50 de la loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire*).

Les choses sont plus délicates s'agissant des organismes des familles professionnelles. Il semble bien en effet que dans le cadre de cette structure provisoire, les comités sociaux et les syndicats professionnels aient véritablement la personnalité juridique, à l'image des organismes en charge de la réglementation économique des activités professionnelles dont il s'agit, qui restent autonomes par rapport à cette structure globale. C'est en devenant de véritables corporations que les familles professionnelles centralisent les droits de la personnalité. En attendant cette mutation, les comités sociaux constituent des organismes à double visage. Ils sont des personnes à part entière lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs attributions propres ; ils sont des organes des familles professionnelles lorsqu'ils gèrent le patrimoine corporatif et défendent les intérêts de la profession d'un point de vue social. Même si cette situation est seulement provisoire, il faut bien reconnaître que sous Vichy, il existe bien des personnes qui sont les organes d'autres personnes. Cela ne remet pourtant pas en cause la distinction entre les organes et les personnes, puisqu'il est possible d'admettre que les organismes dont il s'agit appartiennent en même temps à l'une et à l'autre de ces catégories juridiques, sans les classer dans une troisième. La reconnaissance du caractère hybride de tels organismes confirme même la pertinence de cette distinction. Les particularités qui tiennent à la façon dont sont disciplinées les personnes dirigeantes provoquent davantage de confusions quant à cette distinction entre les organes et les personnes.

### ***Sous-section 2 : Des organismes parfois curieusement disciplinés***

Pour coordonner l'action des organismes de direction économique et garantir ainsi l'unité du dirigisme, le régime de Vichy les soumet à une discipline plus ou moins stricte. A l'intérieur des structures globales, cette discipline est assurée par l'organe supérieur qui détient, comme nous l'avons vu, un pouvoir hiérarchique pour subordonner à son autorité les autres organes : c'est l'exercice de ce pouvoir qui garantit l'unité de la personne morale que constitue chacune de ces structures. Pour discipliner les ensembles eux-mêmes ainsi que les personnes isolées, l'Etat les intègre à la sphère administrative (§ 1) mais aussi parfois à la sphère juridictionnelle (§ 2). Cette double intégration provoque un brouillage dans la distinction entre les organes et les personnes, car si l'appartenance d'un organisme à la sphère administrative s'accommode de sa personnalité morale, cette qualité semble incompatible avec son incorporation à la sphère juridictionnelle.

#### **§ 1/ Des personnes toujours intégrées à la sphère administrative**

Par définition le dirigisme est étatique. Les tâches de direction sont donc des attributions de l'Etat. Comme nous l'avons vu, ce dernier n'exerce pourtant pas lui-même l'ensemble de ces tâches.

Il en confie une partie à des institutions spécialisées dans cette mission qu'il soumet, sauf rares exceptions, à son autorité supérieure (A) en les considérant comme des services déconcentrés, bien que ces organismes soient dotés de la personnalité juridique (B). Cela perturbe la distinction entre les organes et les personnes puisque la personnalité morale est, selon la doctrine classique<sup>1071</sup>, vecteur non de déconcentration mais de décentralisation.

### **A/ Des personnes soumises à l'autorité supérieure de l'Etat**

Comme nous l'avons vu, toutes les tâches de direction sont d'intérêt général. Pour « faire prédominer les considérations destinées à le satisfaire » le régime de Vichy juge nécessaire de ne pas laisser les autorités compétentes « disposer de pouvoirs incontrôlés »<sup>1072</sup>. Pour que le caractère étatique du dirigisme demeure, que son unité soit préservée et que ses objectifs soient effectivement réalisés, le législateur place l'activité des personnes dirigeantes sous le contrôle du pouvoir exécutif<sup>1073</sup>, seul capable d'exercer une telle autorité « à un degré suffisant »<sup>1074</sup>. Ce contrôle apparaît comme la contrepartie indispensable du pouvoir de décision attribuée à celles-là. Il est la traduction de la part de centralisation que comprend nécessairement tout Etat unitaire, même décentralisé<sup>1075</sup>.

Ce contrôle, de caractère administratif en raison de la nature de celui qui en est chargé, consiste au sens strict en « une surveillance permanente »<sup>1076</sup> de la manière dont ces personnes exécutent leurs tâches afin de vérifier qu'elle est bien conforme à « une norme préétablie, écrite ou non »<sup>1077</sup>. Ce contrôle ne touche pas seulement aux questions techniques, il s'étend aussi à l'utilisation par la personne de ses deniers. Le plus souvent, le contrôle technique est exercé par le ministre dont relèvent les attributions qui leur sont confiées et qui s'en chargeait parfois jusque-là<sup>1078</sup> : selon les expressions

---

<sup>1071</sup> Cf. LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, pp. 155-156.

<sup>1072</sup> PERSONNAZ (J.), « Le principe d'autorité dans les comités d'organisation », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, p. 16.

<sup>1073</sup> Sur cette question, voir HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., pp. 45-46 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., pp. 22-25 ; PERSONNAZ, « Le régime... », art. cit., pp. 15-21. Il faut souligner que, pour des raisons qui tiennent à la séparation des pouvoirs, les ordres des avocats sont placés non sous le contrôle du pouvoir exécutif mais sous celui de l'autorité judiciaire. Ces organismes sont ainsi soumis à la surveillance de la cour d'appel de leur ressort et le procureur général fait office d'agent de contrôle auprès d'eux (art. 16 (al. 8) et 17 (al. 2 et 4) de la loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*).

<sup>1074</sup> PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 22.

<sup>1075</sup> Cf. EISENMANN (C.), *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, pp. 160-163.

<sup>1076</sup> DUBOIS, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>1077</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>1078</sup> Le législateur, en créant le Comité national interprofessionnel des viandes, précise ainsi que cet organisme est chargé d'effectuer « pour le compte du secrétariat d'Etat au ravitaillement, et sous son autorité, les opérations jusqu'ici assurées par celui-ci, soit directement, soit par le bureau national de la viande » (art. 2 de la loi du 12 juill. 1941 *portant création de ce Comité*).

employées par le législateur, l'organisme est « constitué sous l'autorité »<sup>1079</sup> du ministre qu'il désigne ou « créé auprès »<sup>1080</sup> de lui, sans qu'il soit possible de donner à chacune de ces formules une signification particulière quant à la nature du contrôle exercé<sup>1081</sup>. Lorsque la compétence des institutions est territorialement circonscrite, ce sont les préfets qui sont chargés de l'exercice de ce contrôle, sous les directives du ministre responsable<sup>1082</sup>, même si pour certains de ces organismes territoriaux, le contrôle du ministre reste direct<sup>1083</sup>. En règle générale, un commissaire du gouvernement est placé auprès de l'institution pour servir d'agent de contrôle<sup>1084</sup>. La plupart du temps, c'est le ministre qui le nomme<sup>1085</sup> mais, parfois, la fonction de commissaire est exercée auprès de l'institution par le directeur d'un service administratif désigné par la loi<sup>1086</sup>. Il arrive que l'exercice du contrôle soit partagé entre le ministre et le commissaire, soit parce que le législateur procède directement à cette répartition de compétences<sup>1087</sup>, soit parce qu'il autorise le ministre à déléguer au commissaire une partie de ses

---

<sup>1079</sup> Voir par ex. : le Groupement national interprofessionnel linier, placé sous l'autorité du ministre de l'Agriculture (art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 22 juil. 1941 *relative à la création de ce Groupement*).

<sup>1080</sup> Voir par ex. : l'Ordre des médecins, placé auprès du ministre de l'Intérieur (art. 2 de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*).

<sup>1081</sup> Cf. LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, pp. 143-146. Le Conseil d'Etat affirme expressément que la mention « placée sous l'autorité » n'implique pas que le ministre soit investi d'un pouvoir hiérarchique sur les autorités de l'établissement (voir par ex. : CE, 7 déc. 1973, *Le Couteur et Sloan*, R. p. 705). La position de Jacques Doublet (com. de la loi du 7 oct. 1940, art. cit., p. 32), qui considère qu'il faut déduire que le Conseil supérieur de l'Ordre des médecins est dépourvu de personnalité et qu'il est ainsi soumis au pouvoir hiérarchique du ministre de l'Intérieur parce qu'il est « créé auprès » de lui, est donc contestable (cf. dans le sens de cette critique : LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 96, note 8).

<sup>1082</sup> Voir par ex. : les groupements départementaux, régionaux ou interrégionaux d'achat (art. 11 (al. 1<sup>er</sup>) et 16 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*). Par exception, les groupements d'achat et de répartition des viandes sont placés sous l'autorité du Comité national interprofessionnel des viandes (art. 7 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 12 juill. 1941 *portant création de ce Comité*) qui est un établissement public par détermination de la loi (art. 2 de la loi du 12 juill. 1941 préc.).

<sup>1083</sup> Voir par ex. : les groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles (art. 8 du décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif à ces groupements*).

<sup>1084</sup> Sur les commissaires du gouvernement sous Vichy, voir : CULMANN (H.), « L'institution des commissaires du gouvernement et son application en régime d'organisation professionnelle et d'économie dirigée », CDS, XVII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 5, août 1943, pp. 1-18 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 278-281 ; LEHIDEUX-VERNIMMEN (P.), *La fonction de commissaire du gouvernement dans la nouvelle organisation de l'économie industrielle et le contrôle de l'Etat sur les comités d'organisation et les sections de répartition*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Jouve, 1942. Pour Michel Guibal la présence d'un commissaire du gouvernement auprès des organismes professionnels est la preuve que les intérêts professionnels et généraux demeurent distincts, même s'ils peuvent coïncider : le rôle de ce personnage est précisément de vérifier si la satisfaction de l'intérêt professionnel ne porte pas atteinte à l'intérêt public (*L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 172 et 262-268).

<sup>1085</sup> Voir par ex. : le Comité national interprofessionnel des chevaux et mulets (art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 12 avr. 1941 *relative à la production, au commerce, à l'utilisation des chevaux et mulets*).

<sup>1086</sup> Le secrétaire général des travaux et transports au secrétariat d'Etat aux communications remplit les fonctions de commissaire du gouvernement auprès de l'Office national de la navigation (art. 8 de la loi du 11 nov. 1940 *portant réorganisation de cet Office*).

<sup>1087</sup> Voir par ex. : les groupements professionnels coloniaux (art. 5 (al. 1<sup>er</sup>) et 8 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 6 déc. 1940 *relative à l'organisation de groupements professionnels aux colonies*).

pouvoirs<sup>1088</sup>. Le contrôle financier<sup>1089</sup>, quant à lui, est exercé par le ministre des Finances<sup>1090</sup>, représenté au sein de l'institution par un contrôleur financier qui remplit pour ce ministre les fonctions de commissaire du gouvernement<sup>1091</sup>. L'activité des personnes dirigeantes est donc soumise au contrôle de deux autorités ministérielles.

Au sens large, le contrôle administratif recouvre « l'ensemble des interventions du pouvoir central »<sup>1092</sup> qui visent à « empêcher les fautes de gestion (...) et si possible à les réparer »<sup>1093</sup>, et par conséquent l'utilisation de l'ensemble des prérogatives détenues par l'autorité de contrôle pour discipliner l'action de l'institution dont elle surveille l'activité en vue de la satisfaction de l'intérêt général<sup>1094</sup>. Il consacre l'intégration des personnes contrôlées à la sphère administrative. Le législateur de Vichy procède à une telle incorporation pour les personnes dirigeantes en faisant de l'Etat tout à la fois leur collectivité de rattachement et leur autorité de tutelle. La subordination de ces institutions à l'Etat se révèle parfois, d'un point de vue fonctionnel, par la nature des pouvoirs exercés par ses autorités sur leurs actes, au titre de la tutelle, mais souvent, d'un point de vue organique, par la nature de ceux que ces mêmes autorités détiennent, au titre du rattachement, sur les individus placés à leur tête. Dans le premier cas, la personne est placée sous la dépendance fonctionnelle de l'Etat (1), dans le second, sous sa dépendance organique (2).

### *1/ Une subordination parfois révélée par la dépendance fonctionnelle*

Selon la doctrine classique, pour reprendre une formule de Maurice Hauriou, « il n'y a, (...) pour des organismes (...), que deux façons possibles d'être rattachés à un ministère (...), la hiérarchie

---

<sup>1088</sup> Voir par ex. : les comités d'organisation (art. 5 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*).

<sup>1089</sup> Sur ce point, voir : CROQUEZ (A.), « Les comités d'organisation professionnelle », *Gaz. Pal.* 1943 I (doct.) p. 17 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 281-284 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 274 ; X., « Le problème financier dans les comités d'organisation et le rôle du commissaire du gouvernement », *DS* 1942 pp. 130-132.

<sup>1090</sup> Voir par ex. : les comités d'organisation (art. 4 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*).

<sup>1091</sup> Sur les modalités de l'exercice de ce contrôle financier, voir : décret du 23 oct. 1940 *relatif au contrôle financier de l'Etat des groupements ou comités professionnels chargés de l'importation, la répartition ou l'exportation des matières premières ou produits industriels ou agricoles*, *JO* 9 nov., p. 5620 ; arrêté du 22 mars 1941 *relatif au contrôle financier des groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles*, *JO* 26 mars, p. 1309 ; arrêté du 29 mars 1941 *relatif au contrôle financier des groupements ou comités professionnels*, *JO* 31 mars, p. 1388.

<sup>1092</sup> DUBOIS, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>1093</sup> PONT (P. du), *L'Etat industriel*, Paris, Sirey, 1961, p. 127.

<sup>1094</sup> Parfois cette finalité est explicitement mentionnée dans les textes. Voir par ex. l'article 7 (al. 4) de la loi du 2 avril 1943 *portant création d'un Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueurs à appellations contrôlées* qui prévoit que le ministre de l'Agriculture peut avoir recours au procédé de la substitution d'action « lorsque l'intérêt national est en jeu ».

ou la tutelle »<sup>1095</sup>. D'un point de vue structurel, alors que le pouvoir hiérarchique se déploie au sein d'une même personne morale, le pouvoir de tutelle s'exerce entre personnes morales distinctes<sup>1096</sup>. C'est pour cette raison que le second, contrairement au premier qui peut s'exercer même en l'absence de texte<sup>1097</sup>, « doit être expressément prévu et avoir son fondement dans la loi »<sup>1098</sup> : la tutelle à laquelle les personnes dirigeantes sont soumises s'exerce dans le cadre des limites fixées par le législateur. D'un point de vue finaliste, la tutelle est « une institution de liberté »<sup>1099</sup> qui s'oppose en cela au pouvoir hiérarchique. Alors que le second permet à l'autorité qui en dispose de « faire (...) prévaloir sa volonté personnelle »<sup>1100</sup> sur l'organisme contrôlé, la première a pour but de préserver l'autonomie fonctionnelle de cet organisme, c'est-à-dire son initiative décisionnelle<sup>1101</sup>.

Sauf pour l'Ordre des médecins, institué par la loi du 7 octobre 1940, le législateur prévoit explicitement que les personnes dirigeantes sont soumises, dans l'exercice de leur activité, à des prérogatives de contrôle sur les actes<sup>1102</sup>. Du point de vue des modalités techniques de leurs mises en œuvre, certains de ces pouvoirs préservent l'autonomie fonctionnelle des institutions (a) alors que d'autres, au contraire, portent atteinte à leur initiative décisionnelle (b) ce qui provoque une confusion entre la tutelle et la hiérarchie.

#### **a/ Une autonomie fonctionnelle souvent préservée**

La plupart du temps, le législateur prévoit que les autorités de l'Etat disposent d'un pouvoir d'approbation des décisions prises par les personnes dirigeantes. L'exercice de ce pouvoir est aménagé d'une manière plus ou moins contraignante. Parfois l'approbation doit être explicite : la décision

---

<sup>1095</sup> HAURIOU (M.), note sous CE, 10 nov. 1916, *Passion et Porte c. Chambre des notaires de l'arrondissement d'Issoire*, S. 1918-1919 III p. 17.

<sup>1096</sup> Cf. CHAUVET (C.), *Le pouvoir hiérarchique*, thèse droit, Paris II, 2011, Paris, LGDJ, 2013, pp. 96 et 130 ; REGOURD (S.), *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse I, 1978, Paris, LGDJ, 1982, p. 39.

<sup>1097</sup> Sur ce point, voir CHAUVET, *Le pouvoir...*, *op. cit.*, pp. 97-98 ; REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, pp. 186-189.

<sup>1098</sup> ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 111.

<sup>1099</sup> MASPETIOL (R.), « La notion de service d'intérêt public et la théorie juridique des institutions corporatives », DS 1944 p. 169.

<sup>1100</sup> EISENMANN, *Centralisation...*, *op. cit.*, p. 73. Voir aussi CHAUVET, *Le pouvoir...*, *op. cit.*, p. 132 : « ce qui est recherché par l'acte hiérarchique est d'imposer la volonté d'un organe à la volonté d'un autre organe ».

<sup>1101</sup> Cf. BEZIN (G. de), *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, thèse droit, Toulouse, 1906, Toulouse, Fournier, 1906, pp. 22-26 ; REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, pp. 125-227.

<sup>1102</sup> C'est parce que l'activité de l'Ordre de médecins institué par la loi du 7 octobre 1940 échappe à l'exercice de telles prérogatives que Marcel Martin dit de ses organes qu'ils sont « entièrement situés en dehors de la hiérarchie administrative » (note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 243). Approuvant ce point de vue : CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen et Musin* [2 esp.], art. cit.

n'est alors exécutoire qu'à partir du moment où elle a été expressément approuvée<sup>1103</sup>. Parfois l'approbation peut n'être que tacite : la décision est immédiatement exécutoire si elle est explicitement approuvée par l'autorité de contrôle, mais elle peut aussi l'être simplement par son silence gardé. Deux cas sont alors possibles : la plupart du temps, la décision est exécutoire si, dans un délai déterminé, elle n'a pas rencontré d'opposition de la part de l'autorité de contrôle<sup>1104</sup> ; parfois elle peut être exécutoire dès son édicition, mais ne devenir définitive que si, dans un délai déterminé, l'autorité de contrôle n'a pas opposé son veto<sup>1105</sup>. Dans tous les cas, la personne garde l'initiative de l'acte : c'est toujours elle qui intervient en premier lieu, et elle a toujours la possibilité de ne pas prendre la décision en définitive, c'est-à-dire de la retirer même si elle a été approuvée<sup>1106</sup>.

Parfois, même si c'est rare, les textes prévoient que les autorités de l'Etat détiennent un pouvoir d'homologation des règlements qu'édicte les personnes dirigeantes<sup>1107</sup>. L'autonomie laissée à l'organisme est alors extrêmement large, puisque l'homologation ne constitue qu'une « reconnaissance par l'autorité publique de l'objet qui lui est soumis »<sup>1108</sup>. Il s'agit pour cette autorité de constater simplement l'existence de la décision ainsi que « sa non-illégalité manifeste »<sup>1109</sup>. L'acte d'homologation est « perfecteur » de l'acte homologué : le second peut sans homologation produire des effets de droit ; le premier lui donne une force obligatoire<sup>1110</sup>. L'initiative décisionnelle de l'auteur de l'acte homologué est donc préservée dans la mesure où l'acte objet de l'homologation existe et produit des effets de droit avant d'être homologué. Surtout, l'auteur de l'acte peut librement le modifier après l'homologation, même si, pour continuer à se prévaloir de l'aval de l'autorité de contrôle, il devra obtenir une nouvelle homologation de sa décision<sup>1111</sup>.

A l'égard de certaines personnes dirigeantes, les autorités de l'Etat disposent, en vertu des textes, d'un pouvoir d'annulation des décisions prises, s'accompagnant du pouvoir d'en suspendre l'exécution<sup>1112</sup>. Ces deux pouvoirs préservent l'autonomie fonctionnelle de ces personnes dans la

---

<sup>1103</sup> Voir par ex. : l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés (art. 49 (al. 2) et 50 (al. 6) de la loi du 3 avr. 1942 *instituant cet Ordre et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*).

<sup>1104</sup> Voir par ex. : le Comité professionnel de l'art musical et de l'enseignement libre de la musique (art. 11 de la loi du 14 oct. 1943 *relative à la constitution de ce Comité*).

<sup>1105</sup> Voir par ex. : le Comité national interprofessionnel des chevaux et mulets (art. 3 (al. 2 à 5) de la loi du 12 avr. 1941 *relative à la production, au commerce, à l'utilisation des chevaux et mulets*).

<sup>1106</sup> Cf. REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, p. 202.

<sup>1107</sup> Voir par ex. : le Comité central des groupements interprofessionnels forestiers (art. 4 (7°) de la loi du 13 août 1940 *relative à l'organisation de la production forestière*).

<sup>1108</sup> FARDET (C.), « La notion d'homologation », *Droits*, 1998, n°28, p. 183.

<sup>1109</sup> *Ibid.*

<sup>1110</sup> Cf. *ibid.*, pp. 191-192.

<sup>1111</sup> Cf. *ibid.*, p. 184.

<sup>1112</sup> Voir par ex. : la Corporation de la marine de commerce (art. 17 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 27 mars 1942 *portant organisation préliminaire de cette Corporation*).

mesure où ils s'appliquent à des actes déjà inscrits dans l'ordonnement juridique : ces décisions sont donc édictées sans la moindre contribution de l'autorité de contrôle<sup>1113</sup>. Les autorités de l'Etat disposent aussi parfois, selon les textes, d'un pouvoir d'autorisation de certaines de leurs décisions<sup>1114</sup>. L'exercice de ce pouvoir ne porte pas atteinte à l'initiative décisionnelle de ces personnes dans la mesure où l'autorisation est toujours subordonnée à leur demande préalable et qu'elles peuvent en définitive renoncer au bénéfice de l'autorisation<sup>1115</sup>.

Enfin, le législateur prévoit généralement que les autorités de l'Etat disposent d'un pouvoir de substitution d'action<sup>1116</sup>. Cette prérogative leur permet de prendre des décisions à la place des personnes dirigeantes en cas de carence de leur part<sup>1117</sup>. Ces mesures de substitution sont considérées comme prises au nom de ces personnes : elles engagent leur responsabilité propre. En exerçant ce pouvoir, l'autorité de contrôle a donc le dernier mot : c'est pourquoi certains auteurs considèrent que la substitution d'action relève du pouvoir hiérarchique<sup>1118</sup>. Cette prérogative préserve pourtant l'initiative décisionnelle des personnes contrôlées dans la mesure où elles conservent le premier mot : ce sont elles qui choisissent de ne pas agir. C'est d'ailleurs pourquoi l'exercice de ce pouvoir est « subordonné à une mise en demeure restée infructueuse »<sup>1119</sup>. Le juge administratif annule les mesures de substitution lorsque le refus d'agir n'est pas établi ou lorsque l'organisme auquel l'autorité de contrôle substitue son action n'a pas été mis en demeure d'agir<sup>1120</sup>.

Les différents procédés précédemment évoqués ont en commun de permettre aux autorités de l'Etat de « remédier par elle[s]-même[s], sans intermédiaire, à ce que l'action ou l'inaction [des personnes dirigeantes] peut avoir de défectueux »<sup>1121</sup>, en respectant leur initiative dans la prise de déci-

---

<sup>1113</sup> Cf. REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, p. 202.

<sup>1114</sup> Voir par ex. : les comités d'organisation, pour imposer aux entreprises une cotisation dont le produit couvrira leurs dépenses administratives (art. 4 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*).

<sup>1115</sup> Cf. REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, pp. 202-203.

<sup>1116</sup> Voir par ex. : la Corporation des pêches maritimes (art. 16 de la loi du 13 mars 1941 *relative à l'organisation corporative des pêches maritimes*). Sur cette prérogative de contrôle : PLESSIX (B.), « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », RDP 2003 pp. 579-629 ; VIGNES (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », RDP 1962 pp. 753-801.

<sup>1117</sup> Pour un exemple : décision n°17 du Comité d'organisation des confitures du 9 juillet 1943 prise par son commissaire du gouvernement (DS 1944 p. 291).

<sup>1118</sup> Voir ainsi : CHAUVET, *Le pouvoir...*, *op. cit.*, pp. 140-141 et 308-326. Pour Benoît Plessix, il ne s'agit ni d'un pouvoir hiérarchique, ni d'un pouvoir de tutelle mais d'une prérogative de puissance publique d'un genre particulier (cf. PLESSIX, « Une prérogative... », art. cit., pp. 597-602).

<sup>1119</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 410.

<sup>1120</sup> Cf. REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, p. 204.

<sup>1121</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 409.

sion. En prévoyant l'exercice de telles prérogatives, le législateur va dans le sens du but de la tutelle<sup>1122</sup>. Au contraire, en permettant aux autorités de l'Etat d'exercer des prérogatives qui portent atteinte à l'autonomie fonctionnelle de certaines personnes dirigeantes, le législateur semble contredire sa finalité.

### **b/ Une autonomie fonctionnelle parfois détruite**

En vertu des textes, les autorités de l'Etat détiennent un pouvoir d'instruction sur l'activité de certaines personnes dirigeantes<sup>1123</sup>. Cette prérogative « de direction ou de commande »<sup>1124</sup> leur permet de donner des directives et des ordres à ces institutions pour les obliger à adopter certains comportements ou à prendre certaines décisions déterminées. Ce pouvoir est par définition « négateur » de l'autonomie fonctionnelle puisqu'« il vise dans son essence à suppléer l'initiative de celui qui doit agir »<sup>1125</sup>. Dans le domaine de la répartition des matières premières et des programmes de fabrication, les instructions ministérielles prennent la forme de « directives »<sup>1126</sup> qui laissent aux comités d'organisation une certaine marge d'appréciation : les cas de chacune des entreprises doivent être examinés selon des critères établis par le ministre dans le silence de la loi<sup>1127</sup>. Ces actes sont à rapprocher<sup>1128</sup> de ceux par lesquels « un pouvoir discrétionnaire (...) se fait à soi-même ses propres règles » dont

---

<sup>1122</sup> C'est en s'appuyant sur ces indices que René de Lacharrière (« L'Ordre... », art. cit., p. 95), André Heilbronner (« Le pouvoir... », art. cit., p. 45) et Albert Croquez (« L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 94-95) considèrent que les organismes professionnels sont soumis à une tutelle administrative.

<sup>1123</sup> Voir par ex. : les groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture (art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 18 sept. 1940 *sur l'organisation de la distribution des produits indispensables à la production agricole*). D'une manière générale, un tel pouvoir se rencontre à l'égard de tous les groupements d'achat qui doivent accomplir les opérations qui leur sont prescrites. Voir ainsi : art. 2 (al. 4) de la convention-type du 29 août 1939 reproduite par MURON, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. 202-204 (groupements d'importation et de répartition) ; art. 3 du décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif aux groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles* (groupements du même nom) ; art. 7 (al. 10), 11 (al. 1<sup>er</sup>) et 16 (al. 1<sup>er</sup> et 2) de la loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental* (groupements nationaux, interrégionaux, régionaux et départementaux d'achat). La jurisprudence a confirmé explicitement que le ministre responsable d'un groupement national d'achat avait le pouvoir de lui adresser à tout moment des instructions en ce qui concerne, « notamment, les conditions tant matérielles que financières d'achat, de transport et de vente des denrées ou produits relevant de ce groupement » (CE, 11 mars 1959, *Changeux*, R. p. 167, voir aussi : CE Sect., 23 mars 1956, *Sté Léon Claeys*, R., p. 135).

<sup>1124</sup> EISENMANN, *Centralisation...*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>1125</sup> REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>1126</sup> DONN, « Le rôle... », art. cit., p. 24.

<sup>1127</sup> Pour la répartition des matières premières, le critère était, jusqu'en 1942, « la référence 1938 » : les comités devaient attribuer à leurs ressortissants des contingents proportionnels à leur consommation de 1938. Mais cette méthode avait l'inconvénient de cristalliser l'économie française à un état qui ne correspondait plus à la réalité du marché. C'est pourquoi le gouvernement l'abandonna au profit d'une analyse de l'aptitude de chaque entreprise à satisfaire l'intérêt général économique, imposant aux comités de tenir compte du rendement de l'industrie, de l'utilité finale du produit fabriqué et des répercussions sociales de la répartition. En ce qui concerne les programmes de fabrication la liste des critères à examiner a été définie en 1943. Les comités doivent tenir compte de la qualité du travail de chaque entreprise, de ses rendements, de sa situation géographique et de la bonne ou mauvaise exécution par celle-ci des programmes précédents. Sur l'ensemble de la question, voir : DONN, « Le rôle... », art. cit., pp. 24 et 26.

<sup>1128</sup> Philippe Baylac fait explicitement le rapprochement (*La législation...*, *op. cit.*, p. 46).

Maurice Hauriou relevait déjà l'existence en 1925<sup>1129</sup> et dont le régime juridique ne sera défini qu'en 1970<sup>1130</sup>.

Ce pouvoir d'instruction s'accompagne parfois d'un pouvoir de réformation des décisions prises par la personne<sup>1131</sup>, mais ce pouvoir de réformation n'est pas toujours explicitement accompagné d'un pouvoir d'instruction<sup>1132</sup>. Cette prérogative « de correction ou de redressement »<sup>1133</sup> permet aux autorités de l'Etat de substituer, même pour des raisons de simple opportunité, aux décisions des organismes, d'autres décisions émanant d'elles et se distinguant plus ou moins des mesures initiales<sup>1134</sup>. Par l'exercice de ce pouvoir, les autorités de tutelle dépossèdent de leur initiative les personnes dont elles révisent les décisions. Certes l'organisme est à l'origine de l'acte initial, mais ce dernier ne sert que de « cause (...) à la manifestation d'une autre volonté, de nouvelles initiatives, qui sous forme d'amendements dénaturent l'expression de volonté de la personne contrôlée »<sup>1135</sup>.

Les procédés d'instruction et de réformation ont en commun de porter atteinte à l'autonomie fonctionnelle des organismes contrôlés. Ils sont donc en principe antinomiques de la tutelle administrative et révélateurs de l'existence d'un rapport hiérarchique<sup>1136</sup>. Il est donc possible de s'interroger : les personnes dirigeantes sur lesquelles l'Etat exerce de telles prérogatives sont-elles placées, en définitive, non pas sous sa tutelle, mais sous son autorité hiérarchique ? Certains auteurs n'hésitent pas

---

<sup>1129</sup> Note sous CE, 17 juill. 1925, *Association amicale du personnel de la Banque de France*, S. 1925 III p. 33.

<sup>1130</sup> CE Sect., 11 déc. 1970, *Crédit foncier de France c. Dlle Gaupillat et Dame Ader*, R. p. 750, concl. Bertrand, AJDA 1971 p. 196, note H. T. C., D. 1971 p. 674, note Lochak, JCP 1972 II n°17232, note Fromont, RDP 1971 p. 1224, note Waline. Sur le sujet : BOULOUIS (J.), « Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : les directives », in *Mélanges Eisenmann, op. cit.*, pp. 191-203 ; DELVOLVE (P.), « La notion de directive », AJDA 1974 pp. 459-473 ; PAVLOPOULOS (P.), *La directive en droit administratif*, thèse droit, Paris II, 1977, Paris, LGDJ, 1978.

<sup>1131</sup> Voir par ex. : le Comité interprofessionnel des vins doux, naturels et vins de liqueurs à appellations contrôlées (art. 9 (al. 9) de la loi du 2 avr. 1943 portant création de ce Comité).

<sup>1132</sup> Voir par ex. : l'Office central de répartition des produits industriels (art. 7 (al. 2 et 3) de la loi du 19 janv. 1943 portant réorganisation de la répartition des produits industriels).

<sup>1133</sup> EISENMANN, *Centralisation...*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>1134</sup> Cf. CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 396.

<sup>1135</sup> REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, p. 205.

<sup>1136</sup> Cf. LAROQUE et MASPETIOL, *La tutelle...*, *op. cit.*, p. 11, à propos du pouvoir de réformation : « lorsqu'il se rencontre on ne saurait plus parler de tutelle mais de hiérarchie » ; NEGRIN (J.-P.), *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, thèse droit, Aix-Marseille, 1970, Paris, LGDJ, 1971, p. 231, à propos du pouvoir d'instruction : son existence constitue « la pierre de touche » de la subordination hiérarchique.

à l'affirmer<sup>1137</sup>, en tirant les conséquences contentieuses qui s'imposent<sup>1138</sup>. Cette position est pourtant contestable.

D'abord les prérogatives dont il s'agit s'exercent sur une personne morale alors que le pouvoir hiérarchique ne peut se déployer qu'à l'intérieur d'une même institution : la personnalité des institutions fait donc obstacle à ce que l'on puisse considérer que celles-ci relèvent de celui-là<sup>1139</sup>. Ensuite l'utilisation de ces prérogatives est strictement encadrée par la loi, et c'est par la limitation de ces pouvoirs que « s'affirme l'idée de la liberté »<sup>1140</sup> qu'implique toute tutelle. Ainsi, ce n'est pas parce que certaines des prérogatives dont dispose l'Etat, en vertu de la loi, s'apparentent à celles qui sont laissées à la disposition d'un supérieur hiérarchique, même en l'absence de texte, que l'autorité qui les détient peut avoir recours aux procédés dont l'exercice n'est pas expressément prévu par le législateur<sup>1141</sup>. Au contraire, le pouvoir hiérarchique s'exerce même d'office dans toute la plénitude de ses modalités en pouvant avoir « recours à tous les procédés possibles de contrôle »<sup>1142</sup>. Enfin, la doctrine et la jurisprudence admettent que l'autorité de tutelle puisse emprunter certains des procédés du pouvoir hiérarchique. Ainsi, dans des cas très exceptionnels, le préfet peut réformer les actes financiers édictés par les collectivités locales, sans pour autant que celles-ci soient considérées comme placées sous son pouvoir hiérarchique<sup>1143</sup>. En outre, Jean Rivero a démontré dans sa thèse de doctorat que la présence d'un service public, au sens fonctionnel du terme, révèle « l'existence d'un ordre

---

<sup>1137</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 8 (« l'étendue [des] attributions [du ministre] font rentrer [les comités d'organisation] dans le plein mouvement de l'autorité hiérarchique » ; « aucune trace d'autonomie corporative ne peut être relevée ») ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 23 (« le répartiteur, représentant de la Section [de l'Office central de répartition des produits industriels] se trouve place (...) sous l'autorité hiérarchique du Secrétaire d'Etat à la Production industrielle ») ; NEGRIN, *L'intervention...*, op. cit., pp. 231-238 (à propos des groupements d'achat : ils dépendent de l'Etat « par la voie du contrôle hiérarchique ») ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 7 (les comités d'organisation sont des « services d'administration économique et soumis étroitement à l'autorité hiérarchique du secrétaire d'Etat »). Voir aussi, mais en dehors du contexte du dirigisme économique à propos des établissements publics : CHEVALLIER, « La place... », art. cit., pp. 65-75, spéc. pp. 65 et 74 (« la pratique a abouti à une dénaturation profonde de l'idée de tutelle, par un renforcement progressif de la dépendance des établissements publics vis-à-vis de l'Etat » ; certains procédés de contrôle sur ces établissements « relèvent du pouvoir hiérarchique et non d'un pouvoir de tutelle »).

<sup>1138</sup> « Les mesures de contrôle ne peuvent être attaquées devant le juge administratif par les personnes contrôlées que lorsque celles-ci sont soumises à l'administration par la voie de la tutelle et non lorsqu'elles sont dans une situation de subordination hiérarchique » (NEGRIN, *L'intervention...*, op. cit., p. 184). Voir sur cette règle contentieuse : HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, 1933, 12<sup>e</sup> édit., pp. 78-79 (pour le cas de la hiérarchie) et 94-95 (pour celui de la tutelle).

<sup>1139</sup> C'est en ce sens que Jacques Chevallier affirme à propos de l'établissement public : « en tant qu'établissement *personnalisé*, [il] est géré par des organes qui lui sont propres et qui échappent à la règle de la subordination hiérarchique » (« La place... », art. cit., p. 55, nous soulignons).

<sup>1140</sup> MASPETIOL, « La notion... », art. cit., p. 169.

<sup>1141</sup> Il est donc hautement contestable de considérer comme René de Lacharrière (« La gestion... », art. cit., pp. 7-8) que le ministre compétent dispose d'un pouvoir d'annulation des décisions des comités d'organisation dans la mesure où la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* ne lui donne pas explicitement cette prérogative.

<sup>1142</sup> DOUENCE (J.-C.), « Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale. Le cas des établissements publics locaux », AJDA 1971 p. 8.

<sup>1143</sup> Sur ce point, voir CHAUVET, *Le pouvoir...*, op. cit., pp. 97-98 ; REGOURD, *L'acte...*, op. cit., pp. 186-189.

intérieur »<sup>1144</sup> qui autorise le maître du service à utiliser, à l'égard de la personne qui le gère, et même dans le silence des textes, un pouvoir d'instruction « limité au strict minimum nécessaire au bon accomplissement de la mission d'intérêt général confiée »<sup>1145</sup>, que le gestionnaire soit ou non assujéti à un contrôle hiérarchique<sup>1146</sup>. Rien ne fait donc obstacle à ce que la loi puisse aménager l'exercice d'une tutelle en permettant aux autorités de contrôle d'utiliser des pouvoirs d'instruction ou de réformation. De telles prérogatives ne sont que des outils dont le législateur décide l'attribution pour modeler, au cas par cas, la tutelle des personnes à contrôler en l'adaptant aux exigences qui sont les siennes. Il faut donc admettre que la tutelle puisse être proche d'un contrôle hiérarchique dans les modalités techniques de sa mise en œuvre, c'est-à-dire « emprunt[er] (...) [même] la plupart de ses réalités au pouvoir hiérarchique »<sup>1147</sup>, tout en conservant sa nature malgré son intensité. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant puisqu'il n'existe pas d'opposition nette entre les deux types de contrôle administratif<sup>1148</sup>. C'est en tenant compte de ces différentes considérations que certains auteurs soulignent la particularité de cette tutelle en disant qu'elle « supprime [l']autonomie »<sup>1149</sup> de la personne contrôlée et qu'elle constitue une sorte de « tutelle hiérarchique »<sup>1150</sup> ou « quasi-hiérarchique »<sup>1151</sup>,

<sup>1144</sup> RIVERO (J.), *Les mesures d'ordre intérieur administratives : essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, thèse droit, Paris, Sirey, 1934, p. 263.

<sup>1145</sup> NEGRIN, *L'intervention...*, *op. cit.*, p. 236. Voir dans le même sens, CHEVALLIER, « La place... », art. cit., p. 66 (« L'autonomie [de la personne du gestionnaire d'un service public] n'exclut (...) pas un pouvoir général d'orientation des pouvoirs publics destiné à préciser les obligations de services publics. L'Etat conserve la maîtrise des services publics ; c'est à lui de définir les finalités de leur gestion et il est en droit éventuellement de subordonner celle-ci à la réalisation d'objectifs de politique générale. »). Il faut noter que le pouvoir réglementaire d'origine jurisprudentielle qui permet aux ministres d'organiser la vie des services placés sous leur autorité (CE Sect., 7 févr. 1936, *Jamart*, R. p. 172, S. 1937 III p. 113, note Rivero) est limité par le principe d'autonomie des personnes qui les gèrent : « les autorités administratives épuisent leur compétence [en la matière] (...) par la détermination des conditions générales de gestion » (CHEVALLIER, « La place... », art. cit., pp. 65-66). Ce n'est donc pas de ce pouvoir réglementaire dont il s'agit ici.

<sup>1146</sup> Pierre-Henri Teitgen reconnaît ainsi, alors que la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* ne le prévoit pas explicitement, que les ministres responsables des comités d'organisation possèdent à leur égard « un pouvoir général d'instruction » (« La loi... », art. cit., § 36 ; « L'organisation... », art. cit., p. 11.). Il faut d'ailleurs noter que contrairement au pouvoir de réformation qui est un « véritable pouvoir de droit », le pouvoir d'instruction apparaît davantage comme « un pouvoir de pur fait » dans la mesure où il est « dépourvu de toute sanction juridique » (LEGRAND (A.), « Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique », in *Mélanges Drago*, Paris, Economica, 1996, pp. 65-66).

<sup>1147</sup> DELION (A.-G.), *L'Etat et les entreprises publiques*, Paris, Sirey, 1958, p. 44.

<sup>1148</sup> Cf. LAROQUE et MASPETIOL, *La tutelle...*, *op. cit.*, p. 9 : « rien ne serait plus faux que d'opposer trop brutalement tutelle et hiérarchie ; car de l'une à l'autre, la transition est insensible » ; NEGRIN, *L'intervention...*, *op. cit.*, p. 238 : il n'y a pas de « séparation tranchée entre tutelle et hiérarchie » ; GOHIN (O.) et SORBARA (J.-G.), *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, 2012, 6<sup>e</sup> édit., p. 121 : « la différence entre les deux types de contrôle administratif : pouvoir hiérarchique et tutelle, est certainement bien plus de degré que de nature ». Il est d'ailleurs possible de déceler, dans le cadre d'un rapport hiérarchique, l'usage de pouvoirs qui présentent « les mêmes caractéristiques techniques que les prérogatives dont dispose, de façon exclusive, une autorité de tutelle » (REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, p. 227).

<sup>1149</sup> DEMICHEL (A.), *Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. Essai d'une théorie générale*, thèse droit, Bordeaux, 1958, Paris, LGDJ, 1960, tome 2, p. 621.

<sup>1150</sup> DELION, *L'Etat...*, *op. cit.*, p. 43.

<sup>1151</sup> *Ibid.*

pour ne pas dire plus simplement, comme Pierre Comte à propos du contrôle qui s'exerce sur les comités d'organisation, « forte tutelle de l'Etat »<sup>1152</sup>.

Parce qu'elles sont soumises à une telle tutelle, un certain nombre de personnes dirigeantes sont placées d'un point de vue fonctionnel sous l'autorité supérieure de l'Etat<sup>1153</sup>. Cela perturbe la distinction entre les organes et les personnes puisque les prérogatives détenues par cette autorité sont de la nature de celles qu'un supérieur hiérarchique exerce sur ses subordonnés<sup>1154</sup>. Bien qu'elles ne soient pas formellement inscrites dans la hiérarchie de l'Etat, ces institutions le sont d'un point de vue fonctionnel et apparaissent en définitive non pas comme des personnes mais comme des organes de l'Etat. Les choses sont d'autant plus délicates que leur lien de rattachement à l'Etat les place, la plupart du temps, sous sa dépendance organique.

## *2/ Une subordination souvent révélée par la dépendance organique*

Le rattachement<sup>1155</sup> désigne « le rapport structurel de dépendance » d'une institution à la personne morale dont elle constitue le « prolongement personnalisé » en tant qu'elle est chargée d'exercer une ou plusieurs activités entrant dans ses attributions<sup>1156</sup>. Parce que cette institution exerce une partie des attributions de cette personne, elle demeure « sa chose » et, « étant "sa chose", [elle] lui est nécessairement rattaché[e] »<sup>1157</sup>. Le rattachement implique l'existence de liens organiques étroits entre les deux entités, qui permettent à la seconde d'assurer la maîtrise du service dont la gestion est confiée à la première<sup>1158</sup>.

---

<sup>1152</sup> « La structure... », art. cit., p. 96. Voir également PERSONNAZ, « Le régime... », art. cit., p. 15 (l'auteur parle de « tutelle administrative » mais reconnaît que « l'étendue des pouvoirs de l'Etat » qui s'exerce sur l'activité des organismes professionnels la rapproche d'un « contrôle hiérarchique »).

<sup>1153</sup> Outre les organismes cités dans ce paragraphe : les groupements interprofessionnels laitiers, les groupements interprofessionnels forestiers et les groupements interprofessionnels piscicoles.

<sup>1154</sup> L'anomalie se retrouve aussi en ce qui concerne les organismes de direction qui, bien que dotés de la personnalité, sont, du point de vue fonctionnel, placés non seulement sous l'autorité supérieure de l'Etat, mais encore sous celle d'une autre personne dirigeante. Dans un arrêt du 19 juin 1946, le Conseil d'Etat admet ainsi que le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers avait qualité pour se substituer aux groupements départementaux interprofessionnels laitiers, lorsque ceux-ci n'étaient pas en mesure d'exercer leurs attributions (*Syndicat général du commerce en gros des beurres et fromages de Bordeaux et de la Gironde*, R. p. 168). De même, certains groupements d'importation et de répartition fonctionnaient suivant les commandements de comités d'organisation ou de sections de répartition (cf. PERSONNAZ, « Les groupements... », art. cit., p. 27).

<sup>1155</sup> Sur le concept du rattachement : CONSTANS (L.), *Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives*, thèse droit, Bordeaux, 1964, Paris, Dalloz, 1966, pp. 19-20 et 116-117 ; DOUENCE, « Le rattachement... », art. cit. ; FATOME (E.), « A propos du rattachement des établissements publics », in *Mélanges Moreau*, Paris, Economica, 2003, pp. 139-154 ; PLESSIX (B.), « Etablissements publics – Notion, création, contrôle », JCI A., fasc. 135, §§ 68-74.

<sup>1156</sup> PLESSIX, « Etablissements... », art. cit., § 69.

<sup>1157</sup> FATOME, « A propos... », art. cit., p. 140. Dans le même sens, Louis Constans considère que cet organisme est un « préposé » de cette personne (*Recherches...*, op. cit., p. 117).

<sup>1158</sup> MESCHERIAKOFF, *Droit des...*, op. cit., p. 292.

Ce lien structurel de dépendance entraîne ainsi « une intervention de la collectivité de rattachement dans l'organisation et le fonctionnement de [l'institution] »<sup>1159</sup> qui lui est rattachée. Cette intervention est plus ou moins importante selon les cas. En ce qui concerne la plupart des personnes dirigeantes, l'intervention de l'Etat est très forte puisque le législateur attribue à des autorités étatiques un pouvoir discrétionnaire de nomination des membres de leurs organes de direction<sup>1160</sup>. La détention d'une telle prérogative traduit, sur le plan des structures, la « subordination »<sup>1161</sup> des institutions au pouvoir central car un tel pouvoir implique, sauf texte contraire, la possibilité de révoquer les individus dans le cas d'une faute disciplinaire ou même pour des raisons de simple opportunité<sup>1162</sup>, ce qui a pour effet de les placer dans une situation où ils sont politiquement responsables devant le gouvernement<sup>1163</sup>.

Dans ces conditions, les personnes chargées de la direction de l'économie atteignent un « degré accusé d'assujettissement »<sup>1164</sup>. En effet, « l'autonomie des dirigeants disparaît totalement, puisque chaque fois qu'ils prennent une initiative qui n'a pas l'approbation de l'Administration ils peuvent être révoqués »<sup>1165</sup>. Surtout, la détention du pouvoir de nomination a pour effet d'intégrer les individus placés à la tête des personnes dirigeantes dans la hiérarchie administrative, ce qui autorise de plein droit l'autorité de nomination, en qualité d'autorité hiérarchique, à leur donner des instructions<sup>1166</sup>. Or, en exerçant une telle prérogative, l'autorité de rattachement participe inéluctablement au « processus décisionnel »<sup>1167</sup> au sein de l'institution rattachée, ce qui lui permet d'orienter son activité selon ses exigences. Par la dépendance organique de certaines personnes dirigeantes, c'est

---

<sup>1159</sup> PLESSIX, « Etablissements... », art. cit., § 74.

<sup>1160</sup> Voir par ex. le Comité permanent d'organisation professionnelle des banques, entreprises et établissements financiers (art. 30 de la loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*). Pour certains organismes, les membres de l'organe directeur peuvent être proposés à l'agrément des pouvoirs publics par leurs ressortissants (voir par ex., pour les comités d'organisation : art. 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*).

<sup>1161</sup> MESCHERIAKOFF, *Droit des...*, *op. cit.*, p. 292.

<sup>1162</sup> Cf. DUBOIS, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 66.

<sup>1163</sup> Pour les comités d'organisation, voir spécifiquement : CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 93 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 274-278 ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 34 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., pp. 22-23. D'une manière générale, pour les institutions dont les dirigeants sont nommés par le pouvoir central : CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 148-160.

<sup>1164</sup> LAUBADERE (A. de), note sous CE, 20 nov. 1961, *Bourguet c. Centre régional de lutte contre de cancer « Eugène Marquis » de Rennes*, D. 1962 J. p. 390.

<sup>1165</sup> DEMICHEL, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 635. Voir en ce sens : CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 162 (le pouvoir de nomination que détient une autorité de rattachement sur les représentants d'un organisme personnalisé constitue donc « un pouvoir d'influence indirecte très puissant dans la mesure où [l'acte d'un tel organisme], décidé contrairement [aux] intentions manifestes [de cette autorité], peut constituer l'une des raisons pour lesquelles elle décidera, à un moment ou à un autre, de remplacer l'auteur de cet acte dans ses fonctions »).

<sup>1166</sup> Cf. HOMONT (A.), *La déconcentration des services publics*, thèse droit, Bordeaux, 1948, Bordeaux, Imprimerie Centrale, 1950, pp. 139-140.

<sup>1167</sup> FATOME, « A propos... », art. cit., p. 147 ; PLESSIX, « Etablissements... », art. cit., §§ 69 et 74.

donc leur autonomie fonctionnelle qui disparaît, alors même que l'exercice des prérogatives de contrôle sur les actes a pour effet de la préserver dans la plupart des cas. Malgré les apparences, ces institutions ne conservent plus qu'une « autonomie purement nominale »<sup>1168</sup>, elles sont en réalité placées dans une véritable situation de « subordination fonctionnelle »<sup>1169</sup>. C'est dans cette logique que Gilbert H. George affirme à propos des comités d'organisation que la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* les « met (...) sous la dépendance absolue des pouvoirs publics »<sup>1170</sup>. Pour Antoine de Tavernost, ces organismes ne constituent ainsi que des « relais entre la puissance publique et le secteur privé », n'intervenant que pour exécuter « les instructions précises qu'ils reçoivent d'elle »<sup>1171</sup>.

La question est donc de savoir si, dans cette hypothèse, le lien de rattachement n'a pas pour effet de dénaturer le lien unissant l'Etat à l'activité de l'institution. En d'autres termes, est-il encore possible de parler de tutelle lorsque l'autorité de contrôle est aussi l'autorité de rattachement et que, par cette seconde qualité, elle détient des prérogatives qui ont pour effet de détruire l'autonomie fonctionnelle de l'institution contrôlée ?

C'est en tenant compte du fait que les autorités de l'Etat disposent d'un pouvoir de nomination des dirigeants de certaines institutions que Serge Regourd affine les critères d'identification de la tutelle. Pour lui, l'exercice d'un tel pouvoir empêche l'insertion de ces personnes dans « un authentique dualisme institutionnel »<sup>1172</sup> avec l'Etat. Or cette condition est nécessaire pour confirmer l'hypothèse de l'existence d'un rapport de tutelle avancée par l'étude des prérogatives de contrôle sur les actes<sup>1173</sup>. Pour cet auteur, il n'est donc pas possible de considérer que ces institutions sont soumises à une tutelle administrative. Il ne va pourtant pas jusqu'à dire qu'elles sont soumises au pouvoir hiérarchique de l'Etat dans la mesure où elles sont dotées de la personnalité morale. Il considère donc que l'on est en présence d'un troisième type de lien fonctionnel, présentant des caractéristiques propres qui le rendent inassimilable aux deux autres<sup>1174</sup>. Pour lui, il s'agit d'un lien découlant du rattachement. Cette conclusion est discutable. Certes, la logique du lien qui unit ce type de personnes à l'Etat est opposée à celle d'un rapport de tutelle dans la mesure où il les place en définitive sous la dépendance fonctionnelle de l'Etat. Mais elle n'est pourtant pas foncièrement différente de celle d'un

---

<sup>1168</sup> CHEVALLIER, « La place... », art. cit., p. 54.

<sup>1169</sup> CONSTANS, *Recherches...*, op. cit., pp. 161-163.

<sup>1170</sup> *Le régime...*, op. cit., p. 75.

<sup>1171</sup> « Organisation professionnelle et économie dirigée », REC sept. 1942 pp. 2 et 3.

<sup>1172</sup> REGOURD, *L'acte...*, op. cit., p. 123.

<sup>1173</sup> Cf. REGOURD, *L'acte...*, op. cit., p. 227.

<sup>1174</sup> Cf. *ibid.*, pp. 241-251.

rapport hiérarchique, puisque ce lien de rattachement entraîne la subordination de ces personnes au pouvoir central. Par conséquent, ce lien est beaucoup plus proche de la hiérarchie que de la tutelle. C'est en ce sens que Pierre-Henri Teitgen affirme, à propos des comités d'organisation : « les pouvoirs que possède le ministre à leur égard (...) les placent en définitive, non pas sous [sa] tutelle, mais sous [son] autorité hiérarchique »<sup>1175</sup>.

En réalité, ce n'est pas parce que les individus placés à la tête des personnes dirigeantes sont placés sous l'autorité hiérarchique de l'Etat que celles-ci le sont aussi. Il ne faut pas confondre les concepts de rattachement et de tutelle<sup>1176</sup>. Le premier est organique, le second, fonctionnel. La tutelle est liée à l'exercice par une institution personnalisée des fonctions que l'Etat lui a transférées : « afin de sauvegarder l'unité de l'Etat, de préserver l'application des lois et règlements, de veiller au respect de la légalité et de l'intérêt général, l'Etat unitaire se réserve toujours un droit de regard, un pouvoir de surveillance sur les activités des collectivités infra-étatiques »<sup>1177</sup>. Au contraire, le rattachement illustre « le caractère dérivé » de ces institutions : « il est propre à l'idée de prolongement personnalisé »<sup>1178</sup>. Les deux concepts sont ainsi dissociables. Un organisme peut être rattaché à une autre personne publique que l'Etat tout en restant soumis à sa tutelle<sup>1179</sup>. Surtout, un organisme peut être placé sous la dépendance organique de l'Etat tout en restant soumis à sa tutelle. L'autorité supérieure de l'Etat peut donc se manifester par un lien de dépendance organique, par un lien de dépendance fonctionnelle, ou par les deux. Les personnes dirigeantes dont le personnel de direction est nommé par les autorités de l'Etat et qui bénéficient d'une autonomie fonctionnelle restent sous la tutelle de l'Etat. Il n'en demeure pas moins que l'Etat entretient avec elles, d'un point de vue organique, des relations proches de celles qu'une autorité supérieure lie avec ses subordonnés, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de la nature autoritaire du régime de Vichy.

---

<sup>1175</sup> TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 36 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 11 (voir aussi TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 24 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 8). Dans la même logique, Marcel Martin estime que « le comité d'organisation de la loi du 16 août 1940, malgré sa large autonomie, se trouve (...) relié à l'autorité administrative par la voie hiérarchique » et il ajoute que « le secrétaire d'Etat, chef suprême de la hiérarchie administrative, (...) se trouve être (...) le supérieur commun de tous les comités d'organisation » (note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 243). Voir aussi LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 7 et 8 (« nous sommes dans le domaine du pouvoir hiérarchique », de l'« organisation étroitement hiérarchisée ») et, à propos des organes de la Corporation payanne : X., « L'organisation... », art. cit., p. 45 (« c'est une notion de rapports hiérarchiques qui doit être mise en cause et non de tutelle »).

<sup>1176</sup> DOUENCE, « Le rattachement... », art. cit., pp. 7-8 ; PLESSIX, « Etablissements... », art. cit., § 68.

<sup>1177</sup> PLESSIX, « Etablissements... », art. cit., § 68.

<sup>1178</sup> *Ibid.*

<sup>1179</sup> Benoît Plessix rappelle ainsi le cas exemplaire des établissements publics d'enseignement : « les collèges et lycées sont rattachés à des collectivités locales ; ce sont donc des établissements locaux ; ils n'en demeurent pas moins soumis au contrôle de l'Etat, ne serait-ce que parce qu'ils gèrent le service public national de l'enseignement » (art. cit., § 68).

Les personnes dirigeantes ne sont pourtant pas toutes placées sous l'autorité supérieure de l'Etat. Certaines bénéficient d'une indépendance organique et d'une autonomie fonctionnelle. Elles s'insèrent dans un « authentique dualisme institutionnel » et leur initiative décisionnelle est préservée par l'exercice des prérogatives de contrôle sur leurs actes. Il en est ainsi des institutions de représentation et de discipline des officiers ministériels, des ordres des avocats et de l'Ordre des médecins tel qu'il est réorganisé par la loi du 10 septembre 1942. Les individus placés à leur tête ne sont pas nommés par les autorités de l'Etat en vertu d'un pouvoir discrétionnaire. Ils sont désignés parmi leurs ressortissants par voie d'élection<sup>1180</sup>, parfois sous réserve de l'accord de l'autorité publique manifesté sous forme d'agrément<sup>1181</sup>, par un tirage au sort<sup>1182</sup> ou encore nommés par un ministre sur proposition des organes représentatifs des ressortissants pour un mandat d'une durée déterminée qui fait « obstacle à des désinvestitures procédant de simples motifs de convenance administrative ou politique »<sup>1183</sup>. Par conséquent, seules quelques personnes dirigeantes échappent à l'autorité supérieure de l'Etat<sup>1184</sup>. A l'exception de celles-là, toutes les autres constituent des services déconcentrés de la personne étatique.

---

<sup>1180</sup> Art. 2, 33 et 38 du décret du 16 juin 1941 *portant règlement d'administration publique relatif à la discipline des notaires et à l'organisation et aux conditions de fonctionnement des chambres des notaires, conseils régionaux et du Conseil supérieur du notariat*, JO 28 juill., p. 3162 ; art. 10 et 13 de la loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau* ; art 5 (al. 2), 17 et 19 de la loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agrésés près les tribunaux de commerce* ; art. 9, 12 et 19 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 5 mars 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des avoués* et art. 4 (al. 1<sup>er</sup>) de cette même loi dans sa rédaction issue de la réforme opérée par la loi du 25 mai 1944 ; art. 4, 15 et 18 de la loi du 20 mai 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers* ; art. 8 (al. 1<sup>er</sup>), 18 et 20 de la loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs* ; art. 3 et 15 de la loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire* (conseils départementaux et Conseil national de l'Ordre). Il faut noter que le législateur ne précise pas explicitement quel est le mode de désignation des membres des chambres de discipline des compagnies d'avoués. Il est toutefois possible de considérer qu'il s'agit bien de l'élection en raisonnant par analogie avec le mode de désignation des membres des autres institutions de représentation des avoués et de ceux des chambres de discipline des autres officiers ministériels.

<sup>1181</sup> Voir par ex. : art. 20 (al. 4) de la loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs* (« Toutes les désignations comme membre du bureau de la Chambre nationale sont soumises à l'agrément du garde des sceaux, ministre secrétaire d'Etat à la justice. »).

<sup>1182</sup> Art. 38 (al. 3) du décret du 16 juin 1941 *portant règlement d'administration publique relatif à la discipline des notaires et à l'organisation et aux conditions de fonctionnement des chambres des notaires, conseils régionaux et du Conseil supérieur du notariat* ; art 17 (al. 2) de la loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agrésés près les tribunaux de commerce* ; art. 9 (al. 2) et 19 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 5 mars 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des avoués* ; art. 15 (al. 2) de la loi du 20 mai 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers* ; art. 18 (al. 2) de la loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs*.

<sup>1183</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 404. Pour les conseils régionaux de l'Ordre des médecins : art. 9 de la loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire*.

<sup>1184</sup> Après 1945, c'est la situation de tous les ordres professionnels, l'élection devenant le mode de désignation de leurs représentants (*cf.* SPILIOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 68-69).

## **B/ Des personnes constituant des services déconcentrés de l'Etat**

On peut s'étonner de cette qualification dans la mesure où « la déconcentration est habituellement définie comme un procédé d'aménagement interne d'une personne morale donnée »<sup>1185</sup> dont l'unité de décision est assurée par l'exercice du pouvoir hiérarchique. Ainsi, « il y a déconcentration lorsque, au sein d'une même institution, le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées est transféré à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution »<sup>1186</sup>. Comment admettre alors que des entités personnalisées, à savoir les personnes dirigeantes, puissent être des services déconcentrés d'une autre personne juridique, à savoir l'Etat ? La position est d'autant plus difficile à tenir que la décentralisation implique au contraire la reconnaissance d'une pluralité de personnes morales : elle se traduit par le transfert d'attributions d'une personne juridique, l'Etat, à une ou à d'autre(s) institution(s) personnalisée(s). Par conséquent pourquoi ne pas admettre que les personnes dirigeantes constituent des services décentralisés de l'Etat ? C'est l'opinion de certains auteurs<sup>1187</sup> qui considèrent que la création de ces personnes correspond à une véritable décentralisation technique<sup>1188</sup> qui, dans certains cas, se complète d'une décentralisation territoriale<sup>1189</sup>. Une telle position revient à faire de la personnalité le critère unique de la décentralisation<sup>1190</sup>.

Cependant, il ne faut pas oublier que « l'esprit de la décentralisation va dans le sens de la plus grande indépendance personnelle possible »<sup>1191</sup> des institutions que l'Etat crée pour leur transférer une partie de ses attributions : « la décentralisation (...) ne saurait exister tant qu'un centre de vie autonome n'est pas créé (...) dont la gestion directe est soustraite à l'action du pouvoir central »<sup>1192</sup>. Pour constituer des services décentralisés, ces personnes doivent bénéficier non seulement d'une

---

<sup>1185</sup> LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 155.

<sup>1186</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 391. Nous soulignons.

<sup>1187</sup> A propos de l'Office central de répartition des produits industriels : ESSIQUÉ, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 25 ; MIGNONAC, « L'Office... », art. cit., p. 1 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 23 ; RAFFOUX, *L'Office...*, *op. cit.*, pp. 78-80 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., pp. 3-4. A propos des comités d'organisation : CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 83 ; DESMOULIEZ, « La responsabilité... », art. cit. A propos des ordres professionnels : LACHARRIÈRE, « L'Ordre... », art. cit., pp. 95-96 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 85. A propos de l'ensemble des organismes professionnels : DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.* A propos des groupements d'achat : PERSONNAZ, « Les groupements... », art. cit., p. 27. D'une manière générale, à propos des organismes corporatifs : BONNARD (R.), « Les actes constitutionnels de 1940 », RDP 1942 pp. 366-367.

<sup>1188</sup> Il ne peut s'agir en tout état de cause que d'une décentralisation technique, appelée aussi décentralisation fonctionnelle ou par service, et non d'une décentralisation territoriale, puisque les personnes dirigeantes sont des institutions spécialisées et non des collectivités locales.

<sup>1189</sup> C'est le cas pour certains organismes professionnels et certains organismes de répartition, dotés de services à l'échelon local. Sur ce point, voir HAYET (A.), « La décentralisation et l'organisation actuelle de la production industrielle », CDS, XIV, *Quelques aspects de l'organisation professionnelle*, mars 1942, pp. 21-25 ; LACHARRIÈRE, « L'Ordre... », art. cit., pp. 96-97.

<sup>1190</sup> Dans le sens du critère unique, pour l'octroi de la personnalité publique en particulier : AUBY, *La notion...*, *op. cit.*, pp. 185-195. Pour une critique de cette position, voir LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, pp. 166-168.

<sup>1191</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 404.

<sup>1192</sup> LAROQUE et MASPETIOL, *La tutelle...*, *op. cit.*, pp. 22-23.

autonomie fonctionnelle, mais aussi d'une véritable indépendance organique<sup>1193</sup>. Elles ne peuvent donc pas être considérées comme telles dès lors que leur activité est soumise à une tutelle utilisant les modalités du pouvoir hiérarchique<sup>1194</sup> ou que leurs dirigeants sont nommés par les autorités de l'Etat en vertu d'un pouvoir discrétionnaire<sup>1195</sup>. Par conséquent, la personnalité constitue une condition nécessaire mais non suffisante de la décentralisation<sup>1196</sup>. Seules les personnes dirigeantes qui échappent à l'autorité supérieure de l'Etat peuvent être considérées comme des services décentralisés. Les autres personnes dirigeantes constituent-elles pour autant des services déconcentrés ? Pour l'admettre, il faut démontrer que la création de personnes morales peut constituer un mode de déconcentration et reconnaître ainsi que la personnalité morale peut aussi bien participer de la décentralisation que de la déconcentration. Cela revient à dissocier l'élément matériel de la déconcentration (l'existence d'un lien de subordination) de son élément formel (l'absence de personnalité morale) et à faire primer le premier sur le second.

La voie a été ouverte par André Homont qui, dans sa thèse de doctorat<sup>1197</sup>, théorise la « déconcentration par service », distincte de la déconcentration territoriale, dans les pas de Maurice Duverger<sup>1198</sup>. En suivant la pensée de ces auteurs, il est possible de considérer qu'il y a déconcentration technique lorsqu'une collectivité publique, généralement l'Etat, transfère certaines de ses attributions à un organisme doté de la personnalité morale dont les dirigeants sont nommés en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et/ou dont l'activité est soumise à une tutelle hiérarchique. Comme l'explique Jean-Claude Douence<sup>1199</sup>, dans le premier cas, la personne concernée constitue un service déconcentré de la collectivité de rattachement, puisque les individus placés à sa tête sont eux-mêmes des autorités déconcentrées de cette collectivité étant nommés par elle. Les dirigeants constituent, à l'intérieur des

---

<sup>1193</sup> En s'intéressant spécifiquement aux établissements publics, les auteurs distinguent ainsi entre ceux qui peuvent être considérés comme décentralisés et ceux qui ne le sont pas (voir par ex. : DRAGO, *Les crises...*, *op. cit.*, p. 255 ; HAURIU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1921, 10<sup>e</sup> édit., p. 312 ; HOMONT, *La déconcentration...*, *op. cit.*, pp. 96-108 ; LAROQUE et MASPETIOL, *La tutelle...*, *op. cit.*, pp. 21-23 ; LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, pp. 157-160 ; REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, pp. 233-235). Ces auteurs réduisent ainsi sensiblement le champ d'application de la décentralisation technique. Pour une réfutation radicale de cette théorie, fondée, selon l'auteur, sur une définition trop extensive de la décentralisation, voir EISENMANN, *Centralisation...*, *op. cit.*, pp. 23-31.

<sup>1194</sup> Cf. HOMONT, *La déconcentration...*, *op. cit.*, p. 140 : « le pouvoir hiérarchique est, par définition, exclu de la notion de décentralisation, comme incompatible, contradictoire avec celle-ci ».

<sup>1195</sup> Cf. DOUENCE, « Le rattachement... », art. cit., p. 8 : « on ne peut plus parler de décentralisation (...) lorsque les organes de la personne subordonnée sont nommés et révoqués par l'autorité supérieure » ; EISENMANN, *Centralisation...*, *op. cit.*, p. 96 (note 1) : si un organe détient « le pouvoir discrétionnaire de révocation et de nomination » d'un autre organe, « on n'oserait plus [le] qualifier encore de "décentralisé", car il serait dans la pleine dépendance » du premier.

<sup>1196</sup> Cf. DOUENCE, « Le rattachement... », art. cit., p. 9. André Homont va même plus loin en affirmant que « la reconnaissance de la personnalité civile est sans influence sur le caractère centralisé ou décentralisé d'un établissement » (*La déconcentration...*, *op. cit.*, p. 106).

<sup>1197</sup> *La déconcentration...*, *op. cit.*

<sup>1198</sup> Cf. *ibid.*, pp. 47-49.

<sup>1199</sup> DOUENCE, « Le rattachement... », art. cit., p. 9.

personnes concernées, des représentants de la collectivité publique. Pourtant, quand ils agissent, c'est au nom et pour le compte de la personne morale à la tête de laquelle ils se trouvent. La déconcentration technique se caractérise donc par deux éléments : la subordination (organique et/ou fonctionnelle) des organismes à l'autorité supérieure d'une collectivité publique ; l'attribution de la personnalité morale à ces organismes.

En admettant qu'une déconcentration par service est possible et en faisant dès lors primer le matériel sur le formel, il n'y a « pas de raison déterminante pour exclure la création [de personnes morales] des techniques de la déconcentration »<sup>1200</sup>. Il n'est donc pas étonnant que certains auteurs admettent que les établissements publics<sup>1201</sup> ou les organismes privés<sup>1202</sup> soumis à l'autorité supérieure de l'Etat sont des personnes déconcentrées. En adoptant un point de vue matériel, les personnes dirigeantes placées sous la subordination des autorités étatiques peuvent donc être considérées comme des services déconcentrés de l'Etat, malgré leur qualité de personnes morales. Cette position est celle de Pierre-Henri Teitgen à propos des comités d'organisation<sup>1203</sup>, dont il estime qu'« ils procèdent d'une déconcentration, mais non pas d'une décentralisation » dans la mesure où ils sont placés sous l'autorité supérieure de l'Etat<sup>1204</sup>.

---

<sup>1200</sup> LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 156. L'auteur constate d'ailleurs qu'un service géré en régie « peut parfaitement, après plusieurs années de fonctionnement, se trouver doté de la personnalité morale (...) sans subir de transformations notables, ni dans son activité, ni dans son organisation » (*ibid.*) et devenir ainsi un service déconcentré.

<sup>1201</sup> Voir ainsi : CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 164-165 ; DELVOLLE (P.) et VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1984, 9<sup>e</sup> édit., p. 1002 ; HOMONT, *La déconcentration...*, *op. cit.*, pp. 98-108. Il faut noter que la plupart des auteurs qui reconnaissent que les établissements publics placés sous la dépendance du pouvoir central ne sont pas décentralisés (voir *supra*, p. 205, note 1193) ne vont pas jusqu'à dire expressément qu'ils sont « déconcentrés ». Certains l'affirment pourtant implicitement en considérant qu'il s'agit d'organismes « centralisés ». Voir par exemple HAURIOU, *Précis...*, *op. cit.*, 10<sup>e</sup> édit., p. 312 : « sont (...) décentralisés les établissements publics dont les organes sont constitués en tout ou en partie par le suffrage direct ou indirect ; sont centralisés, au contraire, ceux dont les organes sont constitués par le pouvoir central ».

<sup>1202</sup> Voir ainsi : NEGRIN, *L'intervention...*, *op. cit.*, pp. 183 et 238.

<sup>1203</sup> Cette position est aussi celle de plusieurs auteurs à propos de l'Office central de répartition des produits industriels. André Mathiot le considère comme « un organisme (...) administratif (...) déconcentré » (« L'intégration... », art. cit., p. 36), Pierre Laroque (« La répartition... », art. cit., § 7) et Henri Essique (*Le droit...*, *op. cit.*, p. 16), comme une institution « centralisée ». Ce dernier semble toutefois se contredire puisqu'il le voit aussi comme un organisme décentralisé (*ibid.*, p. 25).

<sup>1204</sup> TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 36 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 11. Dans le même sens, Marcel Martin affirme que chacun de ces comités constitue un « service extérieur » du ministère auquel il est rattaché (note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 243) et René de Lacharrière, qu'ils relèvent du « domaine du pouvoir hiérarchique et non de la décentralisation » (« La gestion... », art. cit., p. 7). C'est aussi l'opinion de Gérard Viché pour qui l'existence des comités « n'est, du point de vue de la technique juridique, qu'une façade, derrière laquelle s'exercent les compétences de l'administration sans qu'on puisse parler de décentralisation technique » (*La sanction...*, *op. cit.*, p. 85, note 67) ; plus loin l'auteur considère qu'ils relèvent plutôt d'une « déconcentration technique » (*ibid.*, p. 88). Transposant la logique à l'intérieur même des organismes professionnels possédant des conseils locaux, Gérard Viché préfère parler à leur sujet, plutôt que de « décentralisation territoriale », de « déconcentration territoriale », compte tenu de la nature des pouvoirs que détiennent sur eux les conseils nationaux (*ibid.*).

Mais cette déconcentration par personnalisation peut se concevoir comme une première étape dans le processus de décentralisation fonctionnelle. Un parallèle peut d'ailleurs être fait avec l'histoire de la décentralisation territoriale qui révèle que « la personnalité morale a systématiquement constitué la première étape dans l'apparition des différentes collectivités locales »<sup>1205</sup>. Comme celles-ci dans leurs débuts, les services personnalisés de direction de l'économie sont soumis, sauf exception, à l'autorité supérieure de l'Etat. Pour ceux qui sont chargés de tâches d'organisation professionnelle, la volonté du gouvernement est de leur faire suivre l'évolution des collectivités locales en leur accordant progressivement l'indépendance organique qui leur manque pour devenir des services décentralisés de l'Etat. Dans le rapport introductif de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*<sup>1206</sup>, cette transformation est clairement envisagée : « il ne pouvait être question, dans les circonstances présentes, de laisser aux [dirigeants des comités d'organisation] une entière liberté. Le ministre (...) fixera la composition du comité. (...) [Il n'a] pas été possible d'aménager immédiatement un système assurant une représentation effective et complète des employeurs et des salariés telle que nous chercherons à l'assurer plus tard. La nécessité d'une action rapide oblige à se contenter de formules empiriques et imparfaites dont nous redisons le caractère d'attente. » C'est en se fondant sur cette considération que Jacques Donnedieu de Vabres affirme que la loi du 16 août 1940 est une « loi d'attente »<sup>1207</sup>, en vue d'une future et véritable décentralisation des services de l'organisation professionnelle, « orientée vers les formules de démocratie industrielle souvent préconisées au cours des dernières années »<sup>1208</sup> de l'avant-guerre. Dans la même logique, la loi du 17 novembre 1940 *sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales* transforme le mode de désignation des membres de cette institution : alors qu'avant la guerre ils étaient élus par les professionnels, ils sont désormais nommés par le gouvernement<sup>1209</sup>.

<sup>1205</sup> LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 168. Pour l'étude de ce processus, voir pp. 168-173.

<sup>1206</sup> JO 18 août 1940, p. 4732.

<sup>1207</sup> « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit. Dans le même sens, voir CHENOT (B.), « Essai sur une construction corporative », DS 1943 pp. 56-60 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 83 ; NOYELLE, « L'économie... », art. cit., p. 4 ; POIGNARD (M.), « Vers un statut des comités d'organisation », REC oct. 1942 pp. 1-5 ; SALLERON (L.), « La production industrielle "service public" ? », *La Vie industrielle*, 28 août 1942 ; TEITGEN, « La loi... », § 40 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., pp. 7-8 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., pp. 12-13 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22. Voir également, en ce qui concerne la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins* : OUDIN, *L'Ordre...*, *op. cit.*, p. 129 (« il semble que l'intention du législateur ait été de garder un contrôle assez étroit sur l'Ordre pendant toute sa période de mise en marche, quitte à lui laisser ensuite une plus grande indépendance »).

<sup>1208</sup> Rapport introductif de la loi du 16 août 1940, JO 18 août 1940, p. 4732.

<sup>1209</sup> Sur ce changement, voir COURT, *Le statut...*, *op. cit.*, p. 158. L'auteur considère que cette transformation a affaibli la décentralisation de l'Office national interprofessionnel des céréales, jusque-là très importante. Dans le même esprit, le législateur de Vichy revient sur le principe de l'élection des membres des chambres professionnelles (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 21 janv. 1941 *relative à la désignation des membres des chambres de métiers* ; art. 1<sup>er</sup> de la loi du 17 nov. 1941 *relative à la désignation des membres et du bureau des chambres de métiers* ; art. 1<sup>er</sup> de la loi du 11 avr. 1941 *modifiant les lois du 9 avr. 1898, 14 juin 1938 et 17 juin 1939 sur les chambres de commerce*).

Le lien de subordination qui unit, d'un point de vue organique, les personnes en charge de l'organisation professionnelle et l'Etat est donc destiné à disparaître, lorsque les circonstances le permettront, pour ne laisser subsister, d'un point de vue fonctionnel, qu'un lien de tutelle, « traduction juridique de la décentralisation »<sup>1210</sup> alors que la hiérarchie est l'expression de la centralisation<sup>1211</sup>. L'amplitude des prérogatives que l'Etat détient sur les personnes morales auxquelles il transfère certaines attributions varie ainsi « en fonction de la volonté de déconcentration ou de décentralisation », de telle sorte qu'il dépend « non pas de l'obtention de la personnalité, mais plus largement des grands mouvements d'organisation de l'Administration »<sup>1212</sup>. La personnalité juridique dont ces institutions sont dotées leur donne une autonomie de gestion qui permet de les préparer à acquérir une indépendance organique. Pour les personnes qui bénéficient d'une autonomie fonctionnelle, le passage à la décentralisation ne résulte que du changement de mode de désignation de leurs dirigeants. Par une telle réforme, les autorités de ces institutions cessent en effet d'être des « représentants du pouvoir central chargés de “décongestionner” les affaires étatiques »<sup>1213</sup>. L'Ordre des médecins, service déconcentré de l'Etat en application de la loi du 7 octobre 1940, devient ainsi un service décentralisé de l'Etat avec la loi du 10 septembre 1942 qui prévoit que les dirigeants de certains de ses organes ne seront plus nommés par le ministre en vertu d'un pouvoir discrétionnaire mais désignés par lui pour un mandat déterminé sur proposition des médecins ou élus par eux<sup>1214</sup>. La logique est paternaliste : le législateur procède à cette réforme parce qu'il estime que l'institution a acquis la maturité nécessaire pour être véritablement indépendante. Les autres personnes dirigeantes décentralisées le sont dès leur création : il faut dire qu'elles succèdent à des institutions qui avaient déjà prouvé leur maturité par le passé<sup>1215</sup>. En raison du contexte, le régime de Vichy n'est pas parvenu à décentraliser davantage les services de direction de l'économie : pour la grande majorité d'entre eux, ils sont restés sous la

---

<sup>1210</sup> LAROQUE et MASPETIOL, *La tutelle...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>1211</sup> Les auteurs identifient ainsi « le passage de la centralisation à la décentralisation par la substitution au pouvoir hiérarchique de l'autorité centrale de son pouvoir de tutelle » (EISENMANN, *Centralisation...*, *op. cit.*, p. 160).

<sup>1212</sup> LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 167.

<sup>1213</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 230.

<sup>1214</sup> Voir *supra* (p. 203).

<sup>1215</sup> Pour les compagnies d'agréés près les tribunaux de commerce : BARTHELEMY (A.), *Les agréés près des tribunaux de commerce*, thèse droit, Paris, 1908, Paris, Arthur Rousseau, 1908, spéc. pp. 22-41 ; BELIARD (J.), *Du privilège des mandataires agréés près les tribunaux de commerce*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, A. Rousseau, 1901, spéc. pp. 92-103 ; LUTERAAN (L.), *Le statut des agréés près les tribunaux de commerce*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, A. Pedone, 1942, spéc. pp. 113-125 ; RIBAILLIER (J.), *Les agréés et la représentation devant les tribunaux de commerce*, thèse droit, Poitiers, 1928, Poitiers, Imprimerie du Poitou, 1928, spéc. pp. 47-59. Pour les ordres des avocats : BRAUD (J.), *Les pouvoirs du conseil de l'ordre des avocats*, thèse droit, Bordeaux, 1933, Bordeaux, Delmas, 1933, spéc. pp. 5-25 ; VASSEUR (E.), *L'ordre et le tableau des avocats*, thèse droit, Paris, 1900, Paris, A. Fontemoing, 1900. Pour les compagnies d'avoués : DEPREZ (H.), *Les chambres des avoués*, thèse droit, Paris, 1914, Paris, Arthur Rousseau, 1914. Pour les commissaires-priseurs : GRONIER (R.), *Le commissaire-priseur, officier ministériel*, thèse droit Paris, 1941, Paris, Sirey, 1941, spéc. pp. 39-53. Pour les communautés d'huissiers : GATINAIS (A.), *L'huissier, auxiliaire de la justice*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Domat-Montchrestien, 1937, spéc. pp. 8-30. Pour les compagnies de notaires : DUFOUR (H.), *Des chambres des notaires*, thèse droit Dijon, 1908, Lille, Lefebvre-Ducrocq, 1908 ; JOUSSELIN, « L'organisation... », art. cit.

dépendance du pouvoir central. Ce n'est qu'avec le retour de la démocratie, à la Libération, que le principe de l'élection s'impose dans tous les organismes professionnels qui voient leur existence maintenue malgré la fin du dirigisme.

Prenant pour modèle de décentralisation celui des collectivités locales de son époque, soumises à une tutelle administrative *a priori* sur leurs actes, Michel Guibal, considère que les ordres professionnels ne constituent pas des institutions décentralisées, même dans le cas où leurs représentants sont élus<sup>1216</sup>. Il observe en effet que « la corporation ordinale est moins contrôlée par l'Etat, moins subordonnée à l'Etat qu'une (...) collectivité locale »<sup>1217</sup>, la grande majorité de leurs décisions n'ayant pas besoin d'une autorisation ou d'une approbation pour pouvoir être exécutoires. S'appuyant sur les travaux d'auteurs qui, au début du XX<sup>ème</sup> siècle, faisaient état de l'apparition d'une sorte de « fédéralisme économique »<sup>1218</sup>, Michel Guibal s'interroge sur la possibilité d'expliquer la subordination à l'Etat de l'ordre professionnel par la théorie constitutionnelle du fédéralisme. Mais il juge que les éléments essentiels qui le caractérisent ne se retrouvent pas en ce qui concerne les ordres. En effet, contrairement à l'entité fédéralisée, l'ordre ne répond pas au critère décisif de « l'auto-organisation »<sup>1219</sup>. D'une part, « les pouvoirs et le contrôle de la collectivité ordinale ne résultent pas d'un contrat » passé entre ses membres : « c'est du législateur étatique que dépend l'existence même de l'ordre professionnel et non pas de lois qu'il se serait librement données »<sup>1220</sup>. D'autre part, l'ordre a compétence ni pour « participer à la procédure de révision lorsque sa situation est transformée », ni pour « collaborer à la formation et aux décisions des organes de l'Etat qui déterminent les modalités de sa propre subordination »<sup>1221</sup>. En outre, « la collectivité fédéralisée peut obtenir l'obéissance à ses commandements par une force publique qui lui appartient » ; or, l'ordre professionnel ne possède pas de semblable prérogative : « c'est l'Etat qui est seul titulaire et l'ordre doit l'utiliser s'il en a besoin, cette utilisation étant toujours soumise au bon vouloir de l'Etat »<sup>1222</sup>. En définitive, l'ordre profes-

---

<sup>1216</sup> *Contra* : DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 323-328 ; SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, p. 94-96.

<sup>1217</sup> *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 273.

<sup>1218</sup> BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1920, 9<sup>e</sup> édit., p. 102 ; HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, 2<sup>e</sup> édit., p. 189 ; PAUL-BONCOUR (J.), *Les rapports de l'individu et des groupements professionnels*, thèse droit, Paris, 1900, p. 300 ; SCALLE (G.), *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, 1932, p. 205. Sur le sujet, voir DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 181-185.

<sup>1219</sup> Sur ce critère, voir BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1949, tome 2, pp. 392-401 ; SCALLE, *Précis...*, *op. cit.*, pp. 187-206 ; DURAND (C.), « De l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », in *Mélanges Mestre*, *op. cit.*, pp. 193-210 ; MOUSKEHLY (H.), « La théorie du fédéralisme », in *Mélanges Scelle*, *op. cit.*, tome 1, pp. 397-414.

<sup>1220</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 269.

<sup>1221</sup> *Ibid.*, p. 270.

<sup>1222</sup> *Ibid.*, p. 271.

sionnel est, pour Michel Guibal, une institution particulière qui manifeste sa spécificité par sa subordination à l'Etat qui se trouve à mi-chemin entre le fédéralisme et la décentralisation<sup>1223</sup>. Mais à notre sens la thèse de cet auteur méconnaît la réalité des choses car il adopte une définition trop réduite de la décentralisation. En adoptant une acception large du phénomène il est possible, comme nous l'avons précédemment démontré, d'en percevoir l'une des manifestations dans les organismes professionnels lorsque leurs représentants sont élus. Il est donc possible de déterminer le mode d'organisation de l'Etat dirigiste.

Comme nous l'avons vu<sup>1224</sup>, certaines des tâches de direction sont prises en charge directement par les autorités centrales de l'Etat, à savoir le Chef de l'Etat ou les ministres. La prise des décisions dirigistes est donc pour partie concentrée. Les autres tâches sont accomplies par des entités placées sous la subordination de ces autorités centrales<sup>1225</sup> ou soumises à leur tutelle en bénéficiant d'une indépendance organique. Dans le cas des premières, la prise de décision est déconcentrée, dans les secondes, elle est décentralisée. Or la déconcentration correspond à une « redistribution du pouvoir de décision dans le sens d'un amoindrissement d'une concentration originelle au sommet »<sup>1226</sup>. Elle relève, comme la concentration, de la centralisation<sup>1227</sup>. Nous avons vu qu'il existe très peu de services décentralisés de la direction de l'économie. Il est donc possible de dire que l'Etat dirigiste est presque exclusivement centralisé, ce qui n'a rien d'étonnant compte tenu de la nature autoritaire du régime de Vichy.

Que les personnes dirigeantes constituent des services déconcentrés ou des services décentralisés de l'Etat, elles sont intégrées à la sphère administrative, ce qui trouble la distinction entre les organes et les personnes lorsqu'elles relèvent de la première catégorie. La confusion est d'autant plus grande que certaines de ces personnes sont aussi intégrées à la sphère juridictionnelle.

---

<sup>1223</sup> Cf. *ibid.*, pp. 276-283. Pour l'auteur, le particularisme de la subordination de l'ordre professionnel à l'Etat se manifeste par des éléments caractéristiques du fédéralisme (codes de déontologie et règlements intérieurs pris par l'institution, précisant les textes constitutifs et leur ajoutant même des éléments qu'ils n'ébauchaient pas ; liberté pour l'institution de développer l'organisation indispensable à l'exercice de la profession par la création de services adaptés ; organisation basée sur la trilogie classique : un pouvoir législatif, un pouvoir exécutif et un système de tribunaux ; absence de contrôle étatique sur certains actes ordinaires) et par d'autres, caractéristiques de la décentralisation (existence de l'institution due à la loi ; contrôle étatique sur certains actes ordinaires ; présence au sein des organes ordinaires d'un commissaire du gouvernement).

<sup>1224</sup> Voir *supra* (pp. 122-124).

<sup>1225</sup> Pour le rôle des préfets et des maires agissant au nom de l'Etat, voir *supra* (pp. 123-124). Comme nous l'avons vu, la Commission de contrôle des banques, organe de l'Etat, échappe pourtant au pouvoir hiérarchique (voir *supra*, pp. 178-179).

<sup>1226</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 391.

<sup>1227</sup> Cf. EISENMANN, *Centralisation...*, *op. cit.*, pp. 143-145 : la concentration est « un cas de centralisation parfaite du pouvoir normateur », la déconcentration s'identifie « à la centralisation par autorité hiérarchique, forme radicale de la centralisation imparfaite » (p. 145).

## § 2/ Des personnes parfois intégrées à la sphère juridictionnelle

Certaines personnes dirigeantes constituent des juridictions spécialisées (A). Lorsqu'elles agissent en cette qualité, c'est au nom de l'Etat, car toute juridiction est un organe de l'Etat. Le caractère juridictionnel de tels organismes entre donc en contradiction avec leur personnalité juridique (B).

### A/ Des personnes constituant des juridictions spécialisées

Hormis les cas où la loi emploie expressément le terme « juridiction »<sup>1228</sup> pour désigner l'organisme à identifier ou procède à une qualification indirecte en utilisant des vocables significatifs<sup>1229</sup>, « la doctrine, plus ou moins relayée en jurisprudence, a dû dégager les critères »<sup>1230</sup> qui permettent d'identifier le caractère juridictionnel d'une institution. Même si les auteurs civilistes<sup>1231</sup> ne se désintéressent pas de la question, il faut reconnaître qu'elle occupe beaucoup plus l'esprit des publicistes<sup>1232</sup>. Cela n'a rien de surprenant puisque la juridiction administrative est issue de l'administra-

---

<sup>1228</sup> Voir ainsi : art. 7 de la loi du 10 sept. 1942 relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire.

<sup>1229</sup> Il en est ainsi lorsque les décisions des organismes sont déclarées susceptibles d'être attaquées par la voie de l'opposition, voie de recours propre à la rétractation des jugements. Voir ainsi, pour les ordres des avocats : art. 37 de la loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau ; pour l'Ordre des vétérinaires : art. 13 (al. 2) de la loi du 18 févr. 1942 relative à l'institution de l'Ordre des vétérinaires. En revanche, « les dispositions énonçant que [les] décisions sont susceptibles d'“appel” [par ex., contre les décisions des conseils régionaux de l'Ordre des architectes prises en matière d'inscription au tableau : art. 12 (al. 3) de la loi du 31 déc. 1940 instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte] ne sauraient être, à elles seules, déterminantes, le terme n'ayant pas de signification spécifique et invariable » (CHAPUS, *Droit du contentieux...*, op. cit., p. 114). Inversement, la circonstance que la loi affirme que les décisions de l'organisme sont susceptibles d'un recours pour excès de pouvoir ne suffit pas à leur refuser le caractère de décisions prises par une juridiction car « la terminologie a été longtemps incertaine, appelant “recours pour excès de pouvoir” d'authentiques recours en cassation » (WALINE, note sous CE, 13 juin 1964, d'André, art. cit., p. 78).

<sup>1230</sup> CADIET (L.), NORMAND (J.) et AMRANI MEKKI (S.), *Théorie générale du procès*, Paris, PUF, 2013, 2<sup>e</sup> édit., p. 411.

<sup>1231</sup> *Ibid.*, pp. 411-412. Voir aussi CADIET (L.) et JEULAND (E.), *Droit judiciaire privé*, Paris, LexisNexis, 2017, 10<sup>e</sup> édit., pp. 85-106 ; HERON (J.) et LE BRAS (T.), *Droit judiciaire privé*, Paris, LGDJ, 2015, 6<sup>e</sup> édit., pp. 268-275 ; WIEDERKEHR (G.), « Qu'est-ce qu'un juge ? », in *Mélanges Perrot*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 575-586.

<sup>1232</sup> Parmi les nombreux travaux sur ce sujet, voir surtout : CHAPUS (R.), « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative », in *Mélanges Eisenmann*, op. cit., pp. 265-297 ; CHAPUS, *Droit du contentieux...*, op. cit., pp. 99-121 ; DEGOFFE (M.), *La juridiction administrative spécialisée*, thèse droit, Paris V, 1992, Paris, LGDJ, 1996 ; GOHIN (O.), « Qu'est-ce qu'une juridiction pour le juge français ? », *Droits*, 1989, n°9, pp. 93-105 ; GOHIN (O.), *Contentieux administratif*, Paris, LexisNexis, 2014, 8<sup>e</sup> édit., pp. 61-67 ; JACQUEMART (D.), *Le Conseil d'Etat juge de cassation*, thèse droit, Lille, 1956, Paris, LGDJ, 1957, pp. 33-103 ; KLAOUSEN (P.), « Réflexions sur la définition de la notion de juridiction dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », LPA 30 juill. 1996 pp. 22-29 ; PEISER (G.), *Le recours en cassation en droit administratif français : évolution et régime actuel*, thèse droit, Nancy, 1957, Metz, Imprimerie St-Martin, 1957, pp. 168-233.

tion active et que les fonctions administrative et juridictionnelle ont été historiquement confondues<sup>1233</sup>. C'est donc pour s'interroger sur la distinction de ces fonctions que la doctrine administrative se pose la question de savoir ce qu'est une juridiction. Cela explique pourquoi les travaux consacrés au sujet s'intéressent souvent à la notion de juridiction à travers celle d'acte juridictionnel<sup>1234</sup> : les auteurs déduisent de la nature des actes celle de l'organisme qui les édicte.

Comme l'affirme Olivier Gohin, « il n'y a aucune raison pour que l'identification [d'une] juridiction administrative suive un schéma différent de celui suivi pour l'identification de toute autre juridiction, notamment judiciaire »<sup>1235</sup>. Il est donc possible d'étendre la portée des propos tenus sur ce sujet par les auteurs, qu'ils soient publicistes ou privatistes, ainsi que celle des décisions rendues en cette matière par les juges, qu'ils soient administratifs ou judiciaires.

Puisque « juger c'est décider », il est admis que la qualité de juridiction ne peut pas être reconnue à un organisme qui ne dispose pas d'un pouvoir de décision<sup>1236</sup>. Les personnes dirigeantes qui, en matière disciplinaire, n'ont que le pouvoir de formuler des propositions<sup>1237</sup> ou d'exprimer des avis<sup>1238</sup>, n'ont pas de caractère juridictionnel. Il est également admis qu'une entité ne peut être une

---

<sup>1233</sup> Voir sur ce point : CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, thèse droit, Paris, 1968, Paris, LGDJ, 1970. Sur la notion de juridiction administrative spécialisée analysée à la lumière de ce principe, voir DEGOTTE, *La juridiction...*, *op. cit.*, pp. 17-245.

<sup>1234</sup> Voir ainsi : BANDRAC (M.), « De l'acte juridictionnel, et ce ceux qui ne le sont pas », in *Mélanges Draï*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 171-183 ; CHAUMONT (C.), « Esquisse d'une notion de l'acte juridictionnel », RDP 1942 pp. 93-124 ; DUGUIT (L.), « L'acte administratif et l'acte juridictionnel », RDP 1906 pp. 413-471 ; DUGUIT (L.), « La fonction juridictionnelle », RDP 1922 pp. 165-189 et 347-376 ; DUPUY (R.-J.), « Le pourvoi en cassation et la dualité du contentieux de l'annulation », RDP 1950 pp. 505-544, spéc. pp. 512-517 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 186-189 ; GUILLIEN (R.), *L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose jugée*, thèse droit, Bordeaux, 1931, Bordeaux, Imprimerie de l'université Y. Cadoret, 1931 ; HEBRAUD (P.), « L'acte juridictionnel et la classification des contentieux », *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, 1949, pp. 131-206 ; JEZE (G.), « L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux », RDP 1909 pp. 667-695 ; JEZE (G.), « De la force de la vérité légale attachée par la loi à l'acte juridictionnel », RDP 1913 pp. 437-502 ; LAMPUE (P.), « La notion d'acte juridictionnel », RDP 1946 pp. 5-67 ; MABILEAU (J.), *De la distinction des actes d'administration active et des actes administratifs juridictionnels*, thèse droit, Paris, 1943 ; WALINE (M.), « Du critère des actes juridictionnels », RDP 1933 pp. 565-572.

<sup>1235</sup> GOHIN, *Contentieux...*, *op. cit.*, p. 65.

<sup>1236</sup> Cf. CHAPUS, *Droit du contentieux...*, *op. cit.*, p. 116 ; CHAPUS, « Qu'est-ce... », art. cit., p. 267.

<sup>1237</sup> Voir par ex. : art. 7 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* (comités d'organisation).

<sup>1238</sup> Voir ainsi, dans le cas où l'inculpation portée contre l'officier ministériel paraît devoir motiver une sanction plus grave que le rappel à l'ordre, la censure simple ou la censure avec réprimande : art. 25 du décret du 16 juin 1941 *portant règlement d'administration publique relatif à la discipline des notaires et à l'organisation et aux conditions de fonctionnement des chambres des notaires, conseils régionaux et du Conseil supérieur du notariat* (compagnies des notaires) ; art. 12 (al. 5) de la loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agréés près les tribunaux de commerce* (compagnies des agréés) ; art. 12 (al. 5) de la loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs* (compagnies des commissaires-priseurs). N'est donc pas juridictionnelle faute de présenter le caractère d'une décision, la délibération d'une chambre de discipline des notaires ou d'une chambre de discipline des avoués exprimant une opinion sous forme d'avis : Cass. civ., 25 juill. 1921, *Pfrimmer c. Chambre de discipline des notaires de Châlon-sur-Saône*, D. 1925 I p. 40 ; Cass. civ., 31 mai 1949, *Clément c. Blanc*, D. 1949 J. p. 424 ; Cass. civ., 7 mai 1951, *X. c. Chambre des notaires de la Gironde*, D. 1951 J. p. 471.

juridiction spécialisée si elle ne constitue pas une autorité collégiale<sup>1239</sup>. Lorsqu'au sein d'une personne dirigeante c'est une autorité unique qui prononce une sanction, elle n'a pas de caractère juridictionnel<sup>1240</sup>. Toutefois, un organisme collégial disposant d'un pouvoir de décision n'est pas nécessairement une juridiction. Le débat porte sur le critère à retenir pour identifier le caractère juridictionnel d'une telle institution. Sous le régime de Vichy et dans la période immédiatement postérieure<sup>1241</sup>, les auteurs, analysant la jurisprudence, hésitent entre le critère de la nature de la matière traitée et celui de la forme de la procédure observée<sup>1242</sup>.

Même si le critère matériel semble souvent décisif, il ne l'est pas toujours. Lorsque les personnes dirigeantes s'acquittent d'une mission de répression disciplinaire<sup>1243</sup>, elles sont souvent considérées comme des juridictions<sup>1244</sup> contrairement aux cas où elles statuent sur une demande d'inscription au tableau<sup>1245</sup> ou sur une demande de délivrance d'un agrément<sup>1246</sup>, malgré l'opposition de certains membres de la doctrine<sup>1247</sup> qui ne voient pas de différence de nature entre ces deux matières, l'une et l'autre tendant au même but : protéger la morale professionnelle<sup>1248</sup>. Mais parfois cette qualité

---

<sup>1239</sup> Cf. CHAPUS, *Droit du contentieux...*, *op. cit.*, p. 117 ; CHAPUS, « Qu'est-ce... », art. cit., pp. 267-268.

<sup>1240</sup> Voir par ex. : art. 26 (al. 2) de la loi du 12 juill. 1941 portant création d'un Comité national interprofessionnel des viandes (amende et confiscation prononcées par le président-directeur du Comité). C'est dans cette même logique que les ministres ou les préfets ne sont pas des autorités juridictionnelles lorsqu'ils prononcent des sanctions. Sur la nature des sanctions administratives, voir *infra* (pp. 303-306).

<sup>1241</sup> A l'exception de la Corporation agricole, les personnes qualifiées de juridictions sous Vichy ont survécu à la chute du régime et leurs statuts n'ont pas subi de modifications substantielles à la Libération.

<sup>1242</sup> Sur ce débat : BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le pouvoir... », art. cit., pp. 597-602 ; DELAHOUSSE (J.), *L'inscription et la discipline dans les ordres professionnels*, thèse droit, Lille, 1959 ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 404-445 et 459-466.

<sup>1243</sup> Sur ce point : BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 151-193 ; LEGAL, « Les attributions... », art. cit. ; PUISOYE, « Le pouvoir... », art. cit. ; SAVATIER (R.), « La juridiction disciplinaire médicale », in *Mélanges Brèthe de la Gressaye*, Bordeaux, Bière, 1967, pp. 733-746.

<sup>1244</sup> Voir ainsi, pour les compagnies des avoués : Cass. civ., 16 avr. 1902, *P.* [2 esp.], S. 1904 I p. 510 ; Cass. civ., 31 mai 1949, *Clément c. Blanc*, préc. (décision non juridictionnelle en l'espèce). Pour les compagnies des notaires : Cass. civ., 5 déc. 1949, *Eudeline c. Chambre départementale des notaires de la Manche*, D. 1950 J. p. 73. Pour les ordres des avocats : Cass. civ., 22 oct. 1930, *D. c. Ministère public*, D. H. 1930 p. 556 ; Cass. civ., 5 mai 1936, *Me X. c. Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris*, D. P. 1937 I p. 59, note Appleton. Pour l'Ordre des médecins : CE Ass., 16 mai 1947, *Teyssier*, R. p. 205, S. 1948 III p. 51, D. 1948 J. p. 556, note P.-L. J. Pour la Commission de contrôle des banques : CE Sect., 5 mars 1954, *Banque alsacienne privée et Dupont et Koechlin, Dlle Colignon et autres* [2 esp.], R. p. 144, S. 1954 III p. 63, RDP 1954 p. 805, note Waline ; CE Sect., 12 oct. 1956, *Desseaux*, R. p. 364.

<sup>1245</sup> Voir ainsi, pour l'Ordre des architectes : CE, 2 févr. 1945, *Bourge*, R. p. 29, DS 1945 p. 253, note C. C. ; CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Giampietri*, R. p. 36 ; CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Favre*, R. p. 37 ; CE Sect., 14 juin 1946, *Van den Veegaete*, R. p. 167, DS 1947 p. 57, note P. H., S. 1947 III p. 22 ; CE, 16 avr. 1947, *Lambal de Sarria*, R. p. 145 ; CE, 16 avr. 1951, *Lhéritier et Chézelle*, préc. ; pour les ordres des avocats : Cass. req., 13 janv. 1943, *M. X. c. Procureur général à la Cour d'appel de Paris*, Gaz. Pal. 1943 I p. 79 ; pour l'Ordre des géomètres-experts : CE, 28 juill. 1952, *Jozet*, R. p. 431 ; CE, 19 juin 1953, *Grizard*, R. p. 304 ; pour l'Ordre des médecins (loi du 7 oct. 1940) : CE Sect., 19 févr. 1943, *Nicol*, R. p. 45 ; CE Ass., 14 mai 1943, *Grémeau*, R. p. 122 ; CE, 7 avr. 1944, *Marty*, R. p. 112 ; CE, 15 déc. 1944, *Jeudon*, R. p. 323 ; CE, 27 déc. 1947, *Dame Pinelli-Monnet*, R. p. 498.

<sup>1246</sup> Voir ainsi, pour les comités départementaux d'organisation et de contrôle de la production et du commerce des céréales : CE Sect., 19 mai 1944, *Sté anonyme agricole de Châlons-sur-Marne*, R. p. 142 ; CE, 3 mai 1950, *Caudriller*, R. p. 245 ; CE, 20 avr. 1951, *Bernhardt*, S. 1951 III p. 92.

<sup>1247</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le pouvoir... », art. cit., pp. 597 et 601-602.

<sup>1248</sup> Sur ce point, voir *supra* (p. 103, note 568).

leur est refusée<sup>1249</sup>. Dans d'autres cas, la qualification de la juridiction semble se fonder exclusivement sur un critère formel. Ainsi, les personnes dirigeantes qui statuent en respectant des règles applicables à la procédure juridictionnelle (principe du contradictoire et motivation des décisions) sont considérées comme des juridictions, même lorsqu'elles traitent de matières non disciplinaires, par exemple des inscriptions au tableau<sup>1250</sup>. Pourtant, le recours exclusif à un tel critère est discutable dans la mesure où la jurisprudence exige que l'Administration respecte le principe des droits de la défense quand elle édicte une mesure défavorable à l'administré, sans pour autant considérer qu'elle prend alors une décision juridictionnelle<sup>1251</sup>. En règle générale, c'est la concordance des données d'ordre matériel et d'ordre formel qui semble être exigée<sup>1252</sup>. Il faut en effet reconnaître que lorsque les personnes dirigeantes statuent sur une matière disciplinaire, elles le font selon des règles qui s'apparentent à des formes juridictionnelles<sup>1253</sup>.

Par l'arrêt d'Assemblée *De Bayo* du 12 décembre 1953<sup>1254</sup>, le Conseil d'Etat semble mettre fin aux incertitudes en consacrant l'exclusivité du critère matériel : un organisme est une juridiction « eu égard à la nature de [la] matière » dans laquelle il intervient et « quelles que soient les formes »

---

<sup>1249</sup> Voir ainsi, pour l'Ordre des architectes : CE, 4 janv. 1946, *Hamayon*, R. p. 6 ; CE, 6 févr. 1946, *Crosa et Aimé* [2<sup>e</sup> esp.], R. p. 43. La raison tient à une interprétation littérale de l'article 16 (al. 9) de la loi du 31 déc. 1940 *instituant cet Ordre et réglementant le titre et la profession d'architecte* qui dispose que les décisions prises en matière disciplinaire « peuvent être déferées au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir ». Voir également, pour les comités départementaux d'organisation et de contrôle de la production et du commerce des céréales et malgré l'opinion de Marcel Court (*Le statut...*, *op. cit.*, pp. 177-178) : CE, 2 mai 1945, *Machet*, R. p. 87.

<sup>1250</sup> Voir, pour l'Ordre des médecins (loi du 10 sept. 1942) : CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, R. p. 27, D. 1945 J. p. 269, note Colliard, S. 1946 III p. 9, note L'Huillier, DS 1945 p. 253, note C. C., RTD civ. 1945 p. 291, note Vizios ; CE, 14 févr. 1945, *Beurekdjian*, R. p. 32 ; CE Sect., 4 mai 1945, *Kloz*, R. p. 92. La loi du 10 septembre 1942, au contraire de celle du 7 octobre 1940, assujettit les formations compétentes au respect d'une procédure tendant à garantir les droits des candidats à l'inscription (*cf.* art. 37 (al. 1<sup>er</sup>) et 38 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire*). Voir, dans la lignée de la jurisprudence *Moineau*, la reconnaissance du caractère juridictionnel des décisions prises par la Commission de contrôle des banques en matière d'inscription sur la liste des banques, pour des raisons qui tiennent à des données procédurales : CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Roux*, R. p. 30, DS 1947 p. 57, note P. H., S. 1947 III p. 22 ; CE, 26 mai 1948, *Numa James*, R. p. 234 ; CE, 17 juill. 1950, *Crédit central de la Madeleine*, R. T. p. 849.

<sup>1251</sup> *Cf.* CE Sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Tromprier-Gravier*, R. p. 133, D. 1945 J. p. 110, concl. Chenot, note de Soto, RDP 1944 p. 256, concl. Chenot, note Jèze. Voir ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, thèse droit, Toulouse, 1966, Paris, LGDJ, 1968. Il est d'ailleurs possible de douter de la postérité de la jurisprudence *Moineau* dans la mesure où certains arrêts rendus par le Conseil d'Etat sous l'empire de l'ordonnance du 24 septembre 1945 *relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme* ayant repris le régime procédural de la loi du 10 septembre 1942 pour l'inscription au tableau, sont rédigés de telle sorte qu'il est difficile de dire s'il statue sur recours pour excès de pouvoir ou sur recours en cassation (CE, 19 oct. 1949, *Kirchgessner*, R. p. 424 ; CE Ass., 6 janv. 1950, *Rousset*, R. p. 9, S. 1950 III p. 96 ; CE, 2 avr. 1952, *Yves*, R. p. 203 ; CE, 17 oct. 1952, *Anderhber*, R. p. 444. Sur ce point, voir CHAPUS, « Qu'est-ce... », art. cit, p. 279 (note 53).

<sup>1252</sup> C'est la solution que semble préconiser le commissaire du gouvernement Léonard dans ses conclusions sur l'arrêt d'Assemblée *Bugnet* rendu par le Conseil d'Etat le 19 février 1943 (R. p. 46) à propos la légalité de sanctions prononcées par une commission des commissaires aux comptes statuant en matière disciplinaire (DS 1943 pp. 173-176, spéc. p. 175).

<sup>1253</sup> Voir par ex. : art. 44 (al. 3) et 45 (al. 9) de la loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé* (respect du principe du contradictoire et de la motivation des décisions prises en matière disciplinaire).

<sup>1254</sup> R. p. 544, RPD 1954 p. 3, concl. Chardeau (caractère non juridictionnel des décisions prises par l'Ordre des vétérinaires en matière d'inscription au tableau).

dans lesquelles il statue. Il existe ainsi « une liaison absolue entre la qualité d'organisme exerçant une mission de répression disciplinaire et celle de juridiction »<sup>1255</sup> : lorsque les personnes dirigeantes statuent sur des poursuites disciplinaires, elles ont un caractère juridictionnel, mais lorsqu'elles agissent dans le cadre de l'accomplissement d'autres tâches, même ayant pour objet de régler un contentieux<sup>1256</sup>, cette qualité doit leur être refusée<sup>1257</sup>. Cela explique le revirement de jurisprudence opéré par le juge à propos des décisions prises par les personnes dirigeantes en matière d'inscription au tableau : quelles que soient les règles de procédure observées pour les rendre, elles ne sont pas juridictionnelles, eu égard à leur objet<sup>1258</sup>. C'est pour souligner la particularité de ces actes administratifs individuels, soumis à des règles de procédure se rapprochant de celles applicables aux actes juridictionnels, que Jean Delahousse les classe dans la catégorie des « décisions administratives quasi-juridictionnelles »<sup>1259</sup>.

Mais la mission de répression disciplinaire n'est pas la seule matière qui permette d'identifier une juridiction spécialisée. Il faut dire, avec René Chapus, que « la jurisprudence *De Bayo* est tout à fait susceptible de permettre de reconnaître la qualité de juridiction à tout organisme chargé de statuer sur des recours exercés contre des décisions ayant provoqué un litige »<sup>1260</sup>. Il suffit, pour qu'il en soit ainsi, d'interpréter de manière extensive la notion de « nature de la matière » en admettant qu'elle est juridictionnelle à partir du moment où il est question de trancher un contentieux en disant le droit<sup>1261</sup>.

---

<sup>1255</sup> CHAPUS, « Qu'est-ce... », art. cit., p. 284. En réalité les choses sont loin d'être aussi simples. Pour des raisons d'opportunité, la qualité de juridiction est déniée à certaines instances disciplinaires telles que celles des fédérations sportives (CE Sect., 19 déc. 1980, *Hechter*, R. p. 488, D. 1981 p. 296, note Plouvin et p. 431, note Simon, Gaz. Pal. 1981 II p. 544, concl. Genevois). Sur ce point, voir CHAPUS, *Droit du contentieux...*, op. cit., p. 119.

<sup>1256</sup> C'est ainsi le cas de la mission de prévenir, de concilier et d'arbitrer les différends d'ordre professionnel survenant entre les officiers ministériels d'une même profession (par ex., pour les avoués : Cass. civ., 19 juin 1950, *Blanc*, Bull. civ. I n°143, D. 1951 Som. p. 17, S. 1951 I p. 35 [décision ne se rattachant pas à cette mission en l'espèce] ; Cass. civ., 19 juin 1950, *Barbin*, Bull. civ. I n°145, S. 1950 Som. p. 77). Sur la distinction entre la notion de contentieux et celle de juridiction : CHEVALLIER (J.), « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », in *Mélanges Stassinopoulos*, op. cit., pp. 275-290.

<sup>1257</sup> Cf. CHAPUS, « Qu'est-ce... », art. cit., p. 285. Dans le sens contraire, Marcel Court (*Le statut...*, op. cit., pp. 145-150 et 174-175) considère que les comités départementaux des céréales agissent en qualité de juridictions lorsqu'ils sont amenés à arbitrer les contestations entre vendeurs et acheteurs. Il affirme pourtant : « la requête civile est permise dans les conditions ordinaires et le pourvoi en cassation qui n'est pas possible contre la sentence arbitrale, est possible contre la décision rendue sur requête civile » (*ibid.*, p. 149).

<sup>1258</sup> Voir, pour l'Ordre des médecins : CE Ass., 29 janv. 1954, *Chaigneau*, R. p. 67, DS 1954 p. 589, concl. Donnedieu de Vabres ; pour l'Ordre des vétérinaires : CE Ass., 12 déc. 1953, *De Bayo*, préc. Voir aussi, dans la même logique, pour la Commission de contrôle des banques : CE, 12 juill. 1955, *Sté régionale du Jura et Banque régionale du Jura*, R. p. 420 ; pour l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés : CE, 3 févr. 1954, *Cauvin*, R. p. 73. Pour des exemples de décisions non juridictionnelles prises par les personnes dirigeantes, autres que celles relatives à l'inscription au tableau, voir CHAPUS, « Qu'est-ce... », art. cit., p. 286.

<sup>1259</sup> *L'inscription...*, op. cit., p. 185.

<sup>1260</sup> *Droit du contentieux...*, op. cit., p. 119.

<sup>1261</sup> Dans ce cas l'objet se confond avec le but. Cf. CADIET et JEULAND, *Droit...*, op. cit., pp. 87-88 ; COLSON (R.), *La fonction de juger : étude historique et positive*, thèse droit, Nantes, 2003, Clermont-Ferrand, Presses universitaires de la Faculté de droit de Clermont-Ferrand, 2006 ; D'AMBRA (D.), *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, thèse droit, Strasbourg, 1991, Paris, LGDJ, 1994 ; HERON et LE BRAS, *Droit...*, op. cit., pp. 270-

Le caractère de juridiction est ainsi reconnu aux conseils régionaux de l'Ordre des médecins lorsqu'ils statuent sur les protestations dirigées contre les élections aux conseils départementaux de l'Ordre<sup>1262</sup>.

En vertu du critère matériel, les personnes dirigeantes peuvent ainsi être qualifiées de juridictions lorsqu'elles siègent en formation disciplinaire ou qu'elles tranchent des litiges en disant le droit. Dans l'un ou l'autre cas, elles apparaissent comme des juridictions spécialisées du fait qu'elles ne sont compétentes que dans des domaines particuliers. A ce titre, elles constituent des organes de l'Etat.

### **B/ Des personnes constituant des organes de l'Etat**

Certains services de l'Etat en charge de missions de direction de l'économie sont des juridictions spécialisées<sup>1263</sup>. Mais cette qualité ne pose pas de difficulté particulière du point de vue de la distinction entre les organes et les personnes car, en tant que services de l'Etat, ils n'ont pas de personnalité juridique distincte ; ils ne peuvent agir qu'en son nom. Il en va tout autrement pour les personnes dirigeantes ayant un caractère juridictionnel. Alors même qu'elles ont une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, elles agissent comme ses mandataires lorsqu'elles siègent en formation disciplinaire, car la justice est toujours rendue au nom de l'Etat<sup>1264</sup>. Les dommages causés par un dysfonctionnement de leur activité juridictionnelle ne peuvent donc pas engager leur propre

---

273 ; KLEIN (T.), « La fonction de juge », in *Mélanges Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 507-512 ; WIEDERKEHR, « Qu'est-ce... », art. cit.

<sup>1262</sup> CE Sect., 19 janv. 1949, *Deroide*, R. p. 22, RA 1950 p. 153, note Liet-Veaux ; CE, 15 juin 1949, *Faveret*, R. p. 288 ; CE, 21 mars 1959, *Elections au Conseil départemental de l'Ordre des médecins de l'Hérault*, R. T. p. 993. Sur ce point, voir BERTON, *Les ordres...*, op. cit., pp. 296-302.

<sup>1263</sup> Il en est ainsi de la Commission de contrôle des banques (CE Ass., 31 mars 1950, *Dame Slaiher*, R. p. 209, D. 1950 J. p. 370, Gaz. Pal. 1950 I p. 350, S. 1950 III p. 76) et du Comité contentieux du contrôle des prix (CE Sect., 16 févr. 1945, *Niérat*, R. p. 35 ; CE, 4 nov. 1946, *Legrand*, R. p. 251 ; CE, 25 juin 1948, *Brillaud*, R. p. 292). Il faut noter que, contrairement aux commissions spéciales du remembrement urbain (CE Sect., 7 janv. 1949, *Adam*, R. p. 7, D. 1950 J. p. 5, note J. G., S. 1949 III p. 17, note Liet-Veaux), instituées par la loi du 11 octobre 1940 relative à la reconstruction des immeubles d'habitation partiellement ou totalement détruits par suite d'actes de guerre (JO 25 oct., p. 5414, rectific. JO 26 nov., p. 5830 et JO 16 janv. 1941, p. 222), modifiée par des lois du 10 févr. 1941 (JO 22 mars, p. 1262), 12 juill. 1941 (JO 16 août, p. 3439) et 7 oct. 1942 (JO 14 nov., p. 3778), qui ne sont pas des organismes de direction, les commissions communales et les commissions départementales de remembrement instituées par la loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement ne sont pas des juridictions mais des autorités administratives (en ce sens, voir : CE, 17 nov. 1950, *Garnoy*, R. p. 558 ; CE, 16 févr. 1953, *De Bellefond et autres*, R. p. 72 ; CE Sect., 18 mai 1953, *Croiset*, R. p. 239 ; CE, 16 nov. 1953, *Mercier de Beauouvre*, R. p. 497). C'est d'ailleurs pourquoi la circonstance que la commission départementale de remembrement, saisie directement d'une réclamation, a statué sans renvoyer l'affaire à la commission communale n'est pas de nature à rendre irrecevable le recours pour excès de pouvoir que l'intéressé a présenté au Conseil d'Etat contre la décision de la commission départementale (CE, 7 mai 1954, *Dame veuve Hamon*, R. T. p. 729).

<sup>1264</sup> CE Sect., 27 févr. 2004, *Mme Popin*, R. p. 86, concl. Schwartz, AJDA 2004 p. 672, concl. Schwartz, AJDA 2004 p. 653, chr. Donnat et Casas, D. 2004 p. 1922, note Legrand, D. 2005 p. 2200, note Giraud, D. 2005 Pan. p. 26, note Frier (« la justice est rendue de façon indivisible au nom de l'Etat ; (...) qu'il en va ainsi alors même que la loi a conféré à des instances relevant d'autres personnes morales compétence pour connaître, en premier ressort ou en appel, de certains litiges »).

responsabilité mais uniquement celle de l'Etat<sup>1265</sup>, qui pendant longtemps ne pouvait d'ailleurs être recherchée<sup>1266</sup>. Les organes des personnes dirigeantes sont donc des juridictions de l'Etat lorsqu'ils se prononcent sur des poursuites disciplinaires. En revanche, lorsqu'ils statuent sur toute autre question, ils sont des organes de l'institution personnalisée dont ils relèvent. Du fait de ce dédoublement fonctionnel, ces personnes dirigeantes ont une double nature : en fonction de la tâche qu'elles remplissent, elles sont tantôt des personnes morales et tantôt des organes d'une autre personne, l'Etat.

Ce double visage explique les difficultés qu'il y a à caractériser les moyens utilisés pour préserver la cohérence de l'action de ces personnes. Celles-ci sont intégrées à la sphère juridictionnelle lorsqu'elles siègent en chambre de discipline et font partie de la sphère administrative dans les autres cas. Or, toute juridiction doit être indépendante en vertu du principe de la séparation des pouvoirs. S'il est possible de considérer que par exception, lorsqu'elles traitent de matières disciplinaires, les personnes dirigeantes sont soustraites au pouvoir de tutelle, il n'est pas possible d'ignorer que pour certaines d'entre elles les membres sont nommés par l'exécutif en vertu d'un pouvoir discrétionnaire. Pour ces personnes dirigeantes soumises à la dépendance organique du pouvoir central, le principe de séparation des pouvoirs subit donc une sérieuse entorse, puisqu'elles ne bénéficient pas d'une véritable indépendance par rapport à l'exécutif lorsqu'elles exercent leur activité juridictionnelle. Toutefois, comme nous l'avons vu, cette situation n'est pas destinée à perdurer puisque le régime de

---

<sup>1265</sup> Sur ce point plusieurs auteurs (BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 330 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le pouvoir... », art. cit., p. 602 ; D. P., note sous CE Sect., 5 déc. 1947, *Froustey*, DS 1949 pp. 61-62 ; FOURRE et GENTOT, « L'irresponsabilité de la puissance publique à raison des dommages imputables à l'activité de juridictions ordinaires », AJDA 1963 pp. 215-216 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 195 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., p. 51) critiquent la solution de la jurisprudence. Considérant que les ordres professionnels ne sont pas des organes de l'Etat, ils jugent qu'ils doivent être personnellement responsables de toutes les décisions, même juridictionnelles, qu'ils rendent, « la responsabilité étant la contrepartie du pouvoir exceptionnel dont ils sont investis » (BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le pouvoir... », art. cit., p. 602) d'autant plus que « trop souvent (...) les représentants des organes ordinaires s'estiment mandatés par la profession et non représentants de la puissance publique qui leur a confié la redoutable prérogative de rendre la justice au nom du peuple français » (GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 195). Pour Jean Brêthe de la Gressaye, cette thèse admise, « il n'y a pas d'inconvénient pratique à reconnaître le caractère juridictionnel aux décisions relatives à l'inscription au tableau » (« Le pouvoir... », art. cit., p. 602).

<sup>1266</sup> Cf. ARDANT (P.), *La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle*, thèse droit, Paris, 1954, Paris, LGDJ, 1956 ; DRAGO (R.), note sous CE, 11 mai 1951, *Baud*, CE, 18 mai 1951, *Dame Veuve Moulis*, et TC, 7 juin 1951, *Epoux Noualek*, S. 1952 III pp. 13-20. Pour le rejet de demandes d'indemnisation de préjudices causés pour l'illégalité de décisions disciplinaires rendues par l'Ordre des médecins au motif que l'exercice du pouvoir disciplinaire ne saurait, en raison de son caractère juridictionnel, engager la responsabilité de la puissance publique : CE Ass., 4 janv. 1952, *Pourcelet*, R. p. 4, D. 1952 J. p. 304, concl. Delvolvé ; CE Sect., 15 févr. 1963, *Grundberg*, R. p. 93, AJDA 1963 p. 215. Depuis l'article 11 de la loi du 5 juillet 1972 instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile (JO 9 juill., p. 7169) et l'arrêt *Darmont* rendu par le Conseil d'Etat le 29 décembre 1978 (préc.) une faute lourde, commise dans l'exercice de la fonction juridictionnelle, est susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat (cf. LOMBARD (M.), « La responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle et la loi du 5 juillet 1972 », RDP 1975 pp. 585-634). Toutefois l'autorité qui s'attache à la chose jugée s'oppose à la mise en jeu de cette responsabilité dans le cas où la faute lourde alléguée résulterait du contenu même d'une décision juridictionnelle devenue définitive.

Vichy envisage à terme de modifier le mode de désignation des individus placés à la tête des personnes dirigeantes<sup>1267</sup>.

Pour préserver la cohésion de l'activité juridictionnelle de l'Etat, les juridictions spécialisées sont soumises à l'autorité des juridictions à compétence générale. Dans certains cas, les formations disciplinaires sont présidées par un membre d'une juridiction de droit commun<sup>1268</sup>. Surtout, il est permis aux intéressés de contester les décisions qu'elles prennent en saisissant une juridiction à compétence générale. Lorsque le législateur met en place un double degré de juridiction spécialisée<sup>1269</sup> et qu'il n'en dispose pas autrement<sup>1270</sup>, le juge leur permet de former un recours en cassation contre la décision prise en dernier ressort par la personne dirigeante<sup>1271</sup>. Lorsque la loi ne crée qu'un seul degré

---

<sup>1267</sup> Voir *supra* (pp. 207-209).

<sup>1268</sup> Les tribunaux du travail : un magistrat de la cour d'appel (art. 63 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*) ; l'Ordre des vétérinaires : un conseiller à la cour d'appel (art. 7 (al. 2) de la loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution de l'Ordre des vétérinaires*) ; la Corporation agricole : un juge au tribunal de première instance (art. 3 de la loi du 31 déc. 1942 *créant une chambre de discipline corporative agricole*). Parfois, un membre d'une juridiction à compétence générale exerce auprès de la juridiction spécialisée les fonctions de conseiller juridique. Par ex. : un membre du Conseil d'Etat auprès de l'Ordre des architectes (art. 5 (al. 4) de la loi du 31 déc. 1940 *instituant cet Ordre et réglementant le titre et la profession d'architecte*) et de l'Ordre des médecins (art. 3 (al. 2) de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*), remplacé ensuite auprès de ce dernier par un magistrat d'appel ou de première instance (art. 10 de la loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire*).

<sup>1269</sup> L'organisation de la profession bancaire (dans le cas où des décisions disciplinaires sont prises par l'Association professionnelle des banques) : cette association et la Commission de contrôle des banques (loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*) ; l'Ordre des vétérinaires : les chambres régionales et la chambre supérieure de discipline (loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution de l'Ordre des vétérinaires*) ; l'Ordre des experts comptables et comptables agréés (dans le cas où l'inculpation portée contre le professionnel paraît devoir motiver une réprimande ou un blâme) : chambres régionales et chambre nationale de discipline (loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*) ; l'Ordre des médecins : conseils départementaux et Conseil supérieur (loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*) puis conseils régionaux et conseil national (loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire*) ; la Corporation agricole (dans le cas où la sanction prononcée est une interdiction d'exercer une ou plusieurs ou toutes les fonctions de direction dans l'organisation agricole corporative et professionnelle, une amende corporative, une exclusion des organismes de coopération et de crédit agricole) : les chambres de discipline corporative agricole et les commissions supérieures de contrôle (loi du 31 déc. 1942 *créant une chambre de discipline corporative agricole*).

<sup>1270</sup> L'article 45 de la loi du 3 avril 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé* prévoit que les décisions de la chambre de discipline du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables et comptables agréés sont susceptibles d'un appel devant la Cour d'appel de Paris (al. 12) mais ferme la possibilité de se pourvoir en cassation contre la décision rendue par cette dernière sur ce recours (al. 16).

<sup>1271</sup> Voir ainsi, pour l'Ordre des vétérinaires : CE, 4 janv. 1952, *Adriansen*, R. p. 12 ; pour l'Ordre des médecins : CE, 30 juill. 1949, *Faucon*, R. p. 409. Parfois la loi donne expressément cette possibilité aux intéressés (par ex., pour la Corporation agricole : art. 13 (al. 4) de la loi du 31 déc. 1942 *créant une chambre de discipline corporative agricole*).

de juridiction spécialisée<sup>1272</sup>, elle prévoit parfois la possibilité de faire appel<sup>1273</sup> de la décision ou de former un recours en cassation<sup>1274</sup> contre cette décision devant la juridiction de droit commun compétente. Dans le silence des textes, le juge considère que la décision de la juridiction spécialisée est prise en premier et dernier ressort et il permet aux intéressés de la contester par la voie d'un recours en cassation<sup>1275</sup>.

.....

Confronté aux particularités des organismes de direction, le juriste hésite sur l'image à leur donner dans l'univers du droit. Il n'est souvent pas facile de dire avec certitude s'ils sont des organes ou des personnes. Parfois ces entités sont en effet incorporées dans des structures globales où la personnalité juridique est attribuée sur deux niveaux hiérarchisés. Surtout, la grande majorité des organismes de direction, bien que dotés de la personnalité morale, sont placés sous la dépendance fonctionnelle et organique des autorités gouvernementales et constituent ainsi des services déconcentrés

---

<sup>1272</sup> Les conseils régionaux et le Conseil supérieur de l'Ordre des architectes (loi du 31 déc. 1940 *instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte*) ; les chambres de discipline des compagnies de notaires (loi du 16 juin 1941 *réorganisant les chambres des notaires et instituant des conseils régionaux et un Conseil supérieur du notariat*) ; les ordres des avocats (loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*) ; les conseils régionaux des pharmaciens (loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*) ; les chambres de discipline des compagnies d'agréés près les tribunaux de commerce (loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agréés près les tribunaux de commerce*) ; les chambres de discipline des compagnies d'avoués (loi du 5 mars 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des avoués*) ; le Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables et comptables agréés, dans le cas où l'inculpation portée contre le professionnel paraît devoir motiver une suspension ou un radiation du tableau (loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*) ; les chambres de discipline des communautés d'huissiers (loi du 20 mai 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers*) ; les chambres de discipline des compagnies de commissaires-priseurs (loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs*) ; les chambres de discipline de la Corporation agricole, dans le cas où la sanction prononcée est une réprimande, un blâme avec affichage dans les locaux corporatifs ou une majoration des cotisations corporatives non payées (loi du 31 déc. 1942 *créant une chambre de discipline corporative agricole*) ; l'Ordre corporatif des géomètres experts (loi du 16 juin 1944 *instituant l'Ordre des géomètres experts*).

<sup>1273</sup> C'est le cas pour les ordres des avocats (art. 38 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*) et pour l'Ordre des experts comptables et comptables agréés (art. 45 (al. 12) de la loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*). Le recours en cassation est possible contre les décisions rendues en appel par la juridiction de droit commun, à l'exception de celles prises par la Cour d'appel de Paris sur les recours portés contre les mesures disciplinaires prononcées par la chambre de discipline du Conseil supérieur de l'Ordre des experts comptables et comptables agréés (art. 45 (al. 16) de la loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*).

<sup>1274</sup> C'est le cas pour la Corporation agricole, dans le cas où la sanction prononcée par la chambre de discipline est une réprimande, un blâme avec affichage dans les locaux corporatifs ou une majoration des cotisations corporatives non payées (art. 13 (al. 4) de la loi du 31 déc. 1942 *créant une chambre de discipline corporative agricole*).

<sup>1275</sup> Voir ainsi, pour les compagnies d'avoués : Cass. civ., 19 juin 1950, *Blanc*, préc. ; pour l'Ordre des architectes : CE, 2 avr. 1954, *Vitte*, R. p. 215. En ce qui concerne les tribunaux du travail prévus par la Charte, les décisions des tribunaux régionaux du travail sont susceptibles d'un recours devant le Tribunal national du travail « qui statue en dernier ressort » (art. 63 de la loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*). Selon Maurice Lagrange, eu égard à la composition de ces juridictions, « il ne paraît guère douteux (...) que la Cour de cassation ne soit appelée à connaître des pourvois dirigés contre les décisions du Tribunal national du travail » (concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4).

de l'Etat. Certains sont même intégrés à la sphère juridictionnelle. A cette confusion entre les personnes et les organes qui malmène les principes classiques du droit administratif s'en ajoute une autre sous le dirigisme économique de Vichy, entre les organismes publics et les organismes privés.

## **Section 2 : Une confusion entre les personnes publiques et les personnes privées**

De manière classique, les auteurs répartissent les personnes morales entre personnes publiques (appelées aussi personnes morales de droit public) et personnes privées (appelées aussi personnes morales de droit privé)<sup>1276</sup>. La question est celle de savoir dans quelle(s) catégorie(s) les personnes dirigeantes doivent être rangées<sup>1277</sup>. Du fait de leurs particularités, ces institutions sont difficiles à caractériser (Sous-section 2), ce qui explique pourquoi elles sont difficiles à classer (Sous-section 1).

### ***Sous-section 1 : Des personnes difficiles à classer***

Lorsque le législateur ne précise pas expressément la nature juridique de l'institution qu'il crée<sup>1278</sup> ou dont il permet<sup>1279</sup> la naissance, c'est au juge qu'il appartient de se prononcer lorsqu'il est saisi d'un litige dans lequel la question se pose. C'est à l'occasion d'un problème ancien, celui de « la discrimination entre deux organismes types, d'une part l'*établissement public* qui est un organisme public, d'autre part l'*établissement d'utilité publique* qui est un organisme privé situé au voisinage de la catégorie des organismes publics »<sup>1280</sup> que la jurisprudence a dégagé les principes généraux qui

---

<sup>1276</sup> En se limitant à un auteur classique : MICHOU, *La théorie...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 220-259. La synonymie est classiquement admise (cf. BLAEVOET (C.), « Personnes privées et personnes publiques – objectivité du droit public français », JCP 1950 I n°889 § 3 ; VAN LANG (A.), « La distinction personne morale de droit privé-personne morale de droit public », in AHC, *La personnalité...*, *op. cit.*, p. 2). Sur la discussion de la pertinence de cette synonymie, voir *infra* (pp. 616 et 668-671).

<sup>1277</sup> Pour un aperçu des positions en présence à propos des organismes professionnels : CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, pp.153-167 ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 596-712. Nous ne posons la question qu'au sujet des organismes de direction dotés de la personnalité juridique. En effet, si une institution est dépourvue de cette qualité « elle ne constitue qu'un des rouages d'une personne morale et ce rouage est un organisme public ou bien privé selon qu'il est incorporé à une personne de droit public ou à une personne de droit privé » (CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 184).

<sup>1278</sup> Voir par ex. : le Groupement interprofessionnel des fleurs et plantes à parfums (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juil. 1941 portant création de ce Groupement).

<sup>1279</sup> Voir par ex. : les bureaux nationaux de répartition (art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 27 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires

<sup>1280</sup> LAUBADERE, *Traité...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., pp. 149-150 (l'auteur souligne). Sur cette question, voir en particulier : AVRIL (P.), *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, thèse droit, Grenoble, 1900, Paris, Arthur Rousseau, 1900 ; BEQUET (L.), « Les établissements publics et d'utilité publique », *Le droit : journal des tribunaux, de la jurisprudence, des débats judiciaires et de la législation*, 8, 9, 10 et 11 juin 1881, pp. 574-575, 578-579, 582-583 et 586-587 ; BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1943, 4<sup>e</sup> édit., pp. 693-694 ; CHEVALLIER, « La place... », art. cit., pp. 8-12 ; CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 27-41 ; WALINE

régissent la distinction entre les institutions publiques et les institutions privées. A défaut de s'accorder sur l'existence d'un critère unique, les juridictions administratives et judiciaires ont recours à la méthode du faisceau d'indices qui consiste à rechercher si l'institution en cause présente les éléments révélateurs d'une personne publique ou d'une personne privée. Toutefois, comme le montre la doctrine<sup>1281</sup>, cette méthode est d'un « maniement [...] délicat »<sup>1282</sup>. En effet, si « [les] indices sont convergents, la qualification est aisée ; dans le cas contraire, le diagnostic du juge est plus difficile à prévoir, et surtout aucun indice, pris isolément, ne permet de résoudre l'énigme »<sup>1283</sup>. Dans le cas des personnes dirigeantes, le problème est d'autant plus aigu que le législateur garde souvent le silence tout en laissant parfois des indices contradictoires sur leur nature juridique (§ 1). En outre, lorsqu'il tranche explicitement le débat, il le fait souvent dans un sens qui est contraire à celui dans lequel convergent les indices que contiennent les dispositions de la loi (§ 2).

### **§ 1/ Les silences ambigus du législateur**

Dans la plupart des cas, le législateur ne se prononce pas explicitement sur la nature juridique des personnes dirigeantes. Il est alors difficile de déterminer avec certitude s'il s'agit d'institutions publiques ou d'institutions privées, dans la mesure où ces personnes présentent des caractéristiques pouvant justifier qu'elles appartiennent aussi bien à la première (A) qu'à la seconde (B) de ces catégories.

---

(M.), note sous Trib. civ. Seine, 18 oct. 1933, *Office national du tourisme c. Société Hôtel d'Albe*, D. P. 1934 II pp. 65-69 ; WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., pp. 218-221.

<sup>1281</sup> Voir en particulier : BLAEVOET, « Personnes... », art. cit. ; CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 169-200 ; CONNOIS (R.), *La notion d'établissement public en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1956, Paris, LGDJ, 1959, pp. 34-52 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 140-158 ; MATHEY (N.), « Personne publique et personne privée », in AFDA, *La personnalité publique*, Paris, Litec, 2007, pp. 63-89 ; MOREAU (J.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1989, 1<sup>ère</sup> édit., pp. 45-53 ; SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.* ; VAN LANG, « La distinction... », art. cit.

<sup>1282</sup> VAN LANG, « La distinction... », art. cit., p. 7.

<sup>1283</sup> MOREAU, *Droit...*, *op. cit.*, p. 53. Il faut toutefois remarquer que parfois, alors même que tous les indices convergent dans le sens de la personnalité publique, le juge fait le choix de classer l'organisme en cause dans la catégorie des personnes privées en suivant des considérations de pure opportunité ce qui accentue encore davantage les difficultés pour identifier la nature des institutions dépourvues de qualification législative (Cf. CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 195-197 ; voir aussi *infra*, pp. 655-671). C'est ce qui fait dire à René Chapus que, « finalement, tout est possible ; rien n'est sûr » (*ibid.*, p. 196). L'auteur conclut d'ailleurs son étude sur la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées en affirmant : « de tout ce qui précède, il résulte qu'il n'y a pas de critère (...) de l'institution publique spécialisée » (*ibid.*, p. 198).

## A/ Des éléments en faveur d'une nature publique

Les personnes dirigeantes qui n'ont pas reçu de qualification législative présentent toutes les caractéristiques des institutions publiques<sup>1284</sup>. Elles ont d'abord toutes une origine publique : c'est l'Etat qui a l'initiative de leur naissance. Elles sont créées soit directement par une loi<sup>1285</sup>, soit, sur habilitation législative, par un décret<sup>1286</sup> ou par un arrêté ministériel<sup>1287</sup>. Or une institution est plus volontiers considérée par la jurisprudence comme appartenant au droit public si elle procède d'une initiative publique<sup>1288</sup>.

Ces personnes sont ensuite chargées de l'exécution de missions de service public puisque telle est la nature des tâches de direction<sup>1289</sup>. Or, dans le droit classique, en dehors de l'hypothèse des services publics concédés, les activités de cette nature ne sont normalement pas exercées par des personnes privées : elles sont en principe l'apanage des institutions publiques<sup>1290</sup>. Dans la mesure où les missions de direction sont confiées unilatéralement aux personnes dirigeantes par les pouvoirs publics, c'est-à-dire sans recours au procédé de la concession, tout porte à croire qu'elles sont de nature publique.

Enfin, les personnes dirigeantes sont soumises, en vertu de la loi, à certaines règles d'organisation et de fonctionnement exorbitantes du droit commun<sup>1291</sup>. Or il s'agit, selon la jurisprudence,

---

<sup>1284</sup> Le fait que le droit public soit pour partie applicable aux personnes dirigeantes ne peut pas être un critère à retenir pour déterminer la nature juridique d'une personne morale étant donné que toutes les personnes publiques, y compris l'Etat, peuvent choisir d'appliquer le droit privé : c'est ce qu'on appelle la gestion privée des services publics. Le critère du droit applicable est « tout au plus une conséquence de la distinction [entre les personnes publiques et les personnes privées], et non un de ses fondements » (MOREAU, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 45-46). Sur le régime juridique applicable à la direction de l'économie, voir *infra* (titre 2 de la présente partie).

<sup>1285</sup> Voir par ex. le Comité général interprofessionnel chanvrière (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 20 févr. 1942 *relative à la création de ce Comité*).

<sup>1286</sup> Voir par ex. les comités d'organisation (art. 2 (al. 1<sup>er</sup>) et 3 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*).

<sup>1287</sup> Voir par ex. : les bureaux nationaux de répartition (art. 1<sup>er</sup> (al. 4) de la loi du 27 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires*).

<sup>1288</sup> CE, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du 6<sup>e</sup> arrondissement*, R. p. 390, concl. Romieu, S. 1905 III p. 33, concl. Romieu, note Hauriou (les caisses des écoles, créées par les communes, sont des établissements publics et donc des institutions publiques) ; CE, 18 févr. 1910, *Perfetti*, R. p. 133, S. 1912 III p. 103 (la Caisse du gendarme, œuvre d'origine privée, est un établissement d'utilité publique et donc une personne privée) ; CE, 21 juin 1912, *Pichot*, R. p. 720, concl. Blum, S. 1916 III p. 43, concl. Blum (l'Asile national de *La Providence*, créé par des particuliers, est un établissement d'utilité publique, c'est-à-dire un organisme privé).

<sup>1289</sup> Voir *supra* (pp. 118-164).

<sup>1290</sup> Les activités de cette nature constituent même « la raison d'être de l'administration » (CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 1 et 573).

<sup>1291</sup> Cf. PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., pp. 16-26.

d'une caractéristique des personnes publiques<sup>1292</sup>. En premier lieu, les institutions à qualifier disposent, en règle générale, de prérogatives de puissance publique, qui leur permettent de forcer leurs ressortissants à le devenir et à le rester, de leur imposer des obligations même sans leur consentement et de lever des taxes dont ils doivent s'acquitter. Elles bénéficient en outre d'un monopole légal. En second lieu, ces institutions sont soumises à des sujétions exorbitantes qui se manifestent dans l'exercice des pouvoirs que l'exécutif détient sur leur organisation et leur fonctionnement : dans la plupart des cas, les individus placés à la tête des personnes dirigeantes sont nommés et peuvent être révoqués à tout moment par les pouvoirs publics qui exercent, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un commissaire du gouvernement, un contrôle plus ou moins strict sur l'accomplissement de leurs tâches<sup>1293</sup>.

Ces différents éléments convergent tous dans le sens du caractère public des personnes dirigeantes. C'est en se fondant plus ou moins clairement sur ces indices que cette nature est reconnue aux organismes de répartition, par la doctrine et la jurisprudence qui affirment qu'ils sont des organismes administratifs<sup>1294</sup>, le plus souvent en les qualifiant d'établissements publics<sup>1295</sup>. Pour les autres personnes dirigeantes à qualifier, la position n'est pas unanimement partagée par les auteurs et les

---

<sup>1292</sup> TC, 9 déc. 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, R. p. 731, S. 1900 III p. 49, note Hauriou (« par l'obligation imposée aux propriétaires compris dans le périmètre d'une association syndicale autorisée d'y adhérer sous peine d'avoir à délaisser leurs immeubles, par l'assimilation des taxes de ces associations aux contributions directes, par le pouvoir attribué aux préfets d'inscrire d'office à leur budget les dépenses obligatoires, et de modifier leurs taxes de manière à assurer l'acquit de ces charges, lesdites associations présentent les caractères essentiels d'établissements publics ») ; CE, 20 juin 1919, *Brincat*, R. p. 535, D. 1922 III p. 13, note Puget (les conseils d'administration des monts-de-piété « sont nommés, à Paris, par le ministre de l'Intérieur et, dans les départements, par le préfet, et présidés par le maire ; que, dans ces conditions, [ces organismes] constituent des établissements publics »).

<sup>1293</sup> Voir *supra* (pp. 189-203). Marcel Waline souligne le résultat paradoxal qu'il y aurait de donner aux comités d'organisation, « administrés par des personnes désignées d'autorité par l'Etat », une nature privée alors que les chambres de commerce « administrées par les élus des commerçants », ont une nature publique (« Trois... », art. cit., p. 22).

<sup>1294</sup> Pour les comités centraux de ravitaillement : CE, 21 juill. 1949, *Hauptmann*, préc. (« les services [de ces] comités (...) [sont] soumis au même régime que la généralité des services administratifs »). Pour autant, il ne s'agit pas d'établissements publics (CE Sect., 14 nov. 1958, *De Montjoye*, R. p. 555). Pour les sections de l'Office central de répartition des produits industriels : CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, p. 150 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 23.

<sup>1295</sup> Pour les organismes de répartition en général et l'Office central de répartition des produits industriels en particulier : MIGNONAC, « L'Office... », art. cit., pp. 1-2. Pour les sections de cette institution : BENA, *Les limitations...*, *op. cit.*, p. 96 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 86 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 7 ; RAF-FOUX, *L'Office...*, *op. cit.*, pp. 70-73 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 59 (note 2). Pour l'Office lui-même : CE, 14 mars 1947, *De Talencé*, R. T. pp. 538 et 593 ; BLAEVOET, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 127 ; LAUBADERE, *Traité...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., p. 644 ; MURON, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 117. Pour l'Office et ses sections : GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 193-195 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., pp. 3-4 ; SCALLE, « Quelques... », art. cit., p. II. Pour les bureaux nationaux de répartition et les comités centraux de ravitaillement : CHOU-MERT, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 122.

juges. Seule une partie d'entre eux considère qu'elles sont des personnes publiques. Quelques auteurs<sup>1296</sup> et quelques juges<sup>1297</sup> reconnaissent ainsi qu'il s'agit d'institutions de ce genre sans se prononcer sur la catégorie de personnes publiques à laquelle elles appartiennent ; d'autres auteurs, en accord, semble-t-il, avec les conclusions Ségalat rendues sur l'arrêt *Monpeurt*<sup>1298</sup>, l'admettent tout en affirmant qu'il ne s'agit pas d'établissements publics et ajoutant, plus ou moins explicitement, qu'il s'agit de personnes publiques particulières du fait de la spécificité de leurs missions<sup>1299</sup> ; les plus

---

<sup>1296</sup> CHOUVERT, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 154 ; COMTE, « La structure... », art. cit., p. 96 ; CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, pp. 175 et 184-185 ; DEMICHEL, *Le contrôle...*, *op. cit.*, p. 638 ; ESMEIN, « Les sociétés... », art. cit., p. 9 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., p. 33 ; PIC, « La liberté... », art. cit., § 36 ; TIMSIT (G.), *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit français*, thèse droit, Paris, 1960, Paris, LGDJ, 1962, pp. 210, 263-268 et 275 ; X., « Le problème... », art. cit., p. 130. De manière assez vague, Joseph Delpech parle du comité d'organisation comme d'une « entité reconnue par le droit public » (note sous CE Ass., 21 avr. 1944, *Perrier*, S. 1945 III p. 29).

<sup>1297</sup> Pour les comités d'organisation : Paris, 30 juill. 1942, *Sté Degond c. Painvin*, Gaz. Pal. 1942 II p. 137, concl. Bastide, JCP 1942 II n°2047 (« le comité dont il s'agit est un organisme administratif ») ; CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, DS 1943 p. 262, note E. D. (« le Comité d'organisation du bâtiment et des travaux publics est un service d'intérêt général présentant le caractère d'un service public ») ; Trib. com. Seine, 27 avr. 1948, *Sté des charbons Priba c. Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et combustibles*, Gaz. Pal. 1948 II p. 237 (« le Comité d'organisation de la distribution et du commerce des combustibles pour gazogènes (...) fut effectivement un organisme public »). Pour les ordres professionnels : TA Paris, 15 oct. 1958, *Buvat*, R. p. 770 (« les conseils départementaux, les conseils régionaux et le conseil national de l'Ordre des médecins sont des organismes ayant la qualité de personnes morales de droit publics (*sic*) ») ; TI Lisieux, 13 déc. 1976, *Conseil départemental des médecins du Calvados c. Triqueneaux et Tsybkine*, Gaz. Pal. 1977 II p. 534, note Mémeteau (« l'Ordre des médecins (...) doit être considéré comme une personne morale de droit public »).

<sup>1298</sup> Pour le commissaire du gouvernement, les comités d'organisation « ne peuvent être assimilés » à des organismes privés, même chargés d'un service public, « tout les en sépare : leur origine, leur rôle, leurs pouvoirs » ; « ce ne sont pas des établissements publics » même s'ils ont « un caractère public évident » (concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 141). Nous verrons que les conclusions Ségalat sont susceptibles de plusieurs interprétations.

<sup>1299</sup> Pour les comités d'organisation et les ordres professionnels : BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 242 ; CELIER (C.), « L'autonomie du droit professionnel », *La Vie industrielle*, 3 et 10 déc. 1943 ; CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen et Musin* [2 esp.], art. cit. ; CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 49 ; CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 37-41 et 241-244 ; DEBEYRE (G.) et DUEZ (P.), *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1952, p. 249 ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 596-712 ; EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 243 ; LAUBADERE, *Traité...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., pp. 641-654 ; LAUBADERE (A. de), GAUDEMET (Y.) et VENEZIA (J.-C.), *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1999, 15<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 336 ; LAVIALLE (C.), *L'évolution de la conception de la décision exécutoire en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse I, 1973, Paris, LGDJ, 1974, pp. 164-165 ; LAVIALLE, « Le corporatisme... », art. cit., pp. 13-18 ; LE BALLE (R.), « Les pouvoirs déontologiques des comités d'organisation et des ordres », D. C. 1944 (chr.) p. 9 ; MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2 ; RIVERO, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 421-422 ; ROLLAND (L.), *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1951, 10<sup>e</sup> édit., p. 35 ; SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 93-94 ; SOTO (J. de), « Recours pour excès de pouvoir et interventionnisme économique », EDCE 1952 p. 70 ; SPILIO-TOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 90-91 ; THERON (J.-P.), *Recherche sur la notion d'établissement public*, thèse droit, Toulouse, 1975, Paris, LGDJ, 1976, pp. 105-106 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 91 ; WALINE, « Vicissitudes... », art. cit., p. 23 ; WALINE (M.), note sous CE, 6 oct. 1961, *Groupement national d'achat des produits oléagineux*, RDP 1962 p. 724. Pour les premiers : CHATENET, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 139 ; DUVERGER (M.), « Essai sur l'autonomie du droit professionnel », DS 1944 p. 24 ; HUET (P.), note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, S. 1947 III p. 20 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22. Pour les seconds : AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 16 ; BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 802 et 920-921 ; BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 102 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., pp. 8-9 ; BRETHER DE LA GRESSAYE et LABORDE-LACOSTE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 126 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « La discipline... », art. cit., p. 108 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 85 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le droit... », art. cit., pp. 16-17 ; LINOTTE (D.) et MESTRE (A.), *Services publics et droit public économique*, Paris, Librairies techniques, 1982, tome 1, p. 293 ; FORGES (J.-M. de), *Les institutions administratives françaises*, Paris, PUF, 1985, p. 60 ; REYNAUD, *L'Ordre...*, *op. cit.*, p. 155-157 ; WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., pp. 223-224. Pour le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers : Cass. civ., 7 juill. 1953, *Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, préc. (le Comité présente « les caractères d'un service public économique »). Pour les comités centraux de ravitaillement et les bureaux nationaux de répartition : N., « L'évolution... », art. cit., p. 286.

nombreux, enfin, les qualifient directement d'établissements publics<sup>1300</sup>, suivant l'opinion du juge clairement exprimée à propos des comités départementaux d'organisation et de contrôle de la production et du commerce des céréales<sup>1301</sup>. Au contraire, les autres auteurs et les autres juges, en se fondant sur d'autres éléments qu'ils estiment plus décisifs, considèrent que ces personnes appartiennent à la catégorie des institutions privées.

## **B/ Des éléments en faveur d'une nature privée**

Parmi les personnes dirigeantes, les organismes professionnels et les organismes syndicaux ont la particularité d'être chargés, en plus des missions de direction qui leur sont confiées, de la gestion de tâches d'intérêt collectif qui, pour certaines, ne sont pas des services publics mais de simples activités privées<sup>1302</sup>. Une partie de leur activité est donc consacrée à l'exécution de tâches qui sont en principe l'apanage des institutions de droit privé<sup>1303</sup>. Pour cette raison, il est possible de les ranger dans la catégorie des personnes privées.

---

<sup>1300</sup> Pour les comités d'organisation : BASTIDE, concl. sur Paris, 30 juill. 1942, *Sté Degond c. Painvin*, Gaz. Pal. 1942 II p. 138 ; BENA, *Les limitations...*, *op. cit.*, p. 90 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 84-85 ; HAURIU (A.), *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1943, p. 201 ; IZARD, « Les recours... », art. cit., p. 14 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 7 ; LAROQUE (P.), note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, JCP 1942 II n°1834 ; LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; MESTRE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 37 ; MURON, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 118 ; ROLLAND (L.), *Précis de droit administratif*, Paris Dalloz, 1943, 8<sup>e</sup> édit., p. 232 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., §§ 36-38 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 11. Pour les comités sociaux : MESTRE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 42. Pour les ordres professionnels : LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., pp. 93-95 ; LEGAL, « Les attributions... », art. cit., § 12 ; MESTRE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 42 ; OUDIN, « L'aspect... », art. cit., p. 40 ; OUDIN, *L'Ordre...*, *op. cit.*, pp. 124-131 ; OUDIN, « Nouveaux... », art. cit., p. 144. Pour les ordres des avocats en particulier : DUVEAU (G.) et PAYEN (F.), *Les règles de la profession d'avocat et les usages du barreau de Paris*, Paris, Sirey, 1936, pp. 44-48 ; LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 94. Pour le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers : CHOUMERT, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 167. Pour les ordres professionnels et les comités d'organisation : AUBY (J.-M.) et DUCOS-ADER (R.), *Grands services publics*, Paris, PUF, 1969, tome 1, pp. 178-188 ; DRAGO, *Les crises...*, *op. cit.*, p. 198 ; GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 103-108 ; POIGNARD, « Vers... », art. cit., p. 3 ; TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 112.

<sup>1301</sup> Riom, 22 févr. 1938, *Pettex Sabarot c. Comité départemental de l'Office du blé pour la Haute-Loire*, Gaz. Pal. 1938 I p. 747, S. 1939 II p. 11 ; Cass. req., 29 juin 1942, *Pettex-Sabarot c. Comité départemental de l'Office du blé pour la Haute-Loire*, Gaz. Pal. 1942 II p. 222, S. 1942 I p. 106, rapport Castets ; CE, 5 nov. 1948, *Sté coopérative l'Essor agricole*, R. p. 407. Dans l'article 1<sup>er</sup> de loi du 17 juillet 1941 *supprimant la personnalité civile des comités départementaux des céréales*, le législateur reconnaît explicitement que ces organismes sont des établissements publics (*cf.* COURT, *Le statut...*, *op. cit.*, pp. 154-155). Voir également, pour l'Ordre des médecins : Trib. civ. Metz, 3 mars 1948, *F. c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins*, D. 1948 Som. p. 36 (« organisme administratif et établissement public »).

<sup>1302</sup> Voir *supra* (p. 134).

<sup>1303</sup> En principe, les personnes publiques n'exercent que des missions de services publics, pas d'activités privées. Toutefois, les auteurs ne s'accordent pas pour savoir si la gestion du domaine privé constitue une exception à la règle. Pour les uns (par ex. : LAUBADERE, *Traité...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., p. 302), il s'agit d'une activité privée dans la mesure où l'Administration ne satisfait que son propre intérêt lorsqu'elle l'exerce. Pour les autres (par ex. : AUBY (J.-M.), « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration », EDCE 1958 pp. 55-56 ; CHARLIER (R.-E.), « La technique de notre

Les organismes professionnels et les organismes syndicaux sont d'autant plus proches des institutions privées que le but de leur création peut être interprété comme étant la satisfaction d'un intérêt particulier, celui de la profession ou de la catégorie de travailleurs concernée. Le système du dirigisme de Vichy est en effet organisé de telle sorte qu'il est possible de considérer que les tâches de direction qui ne sont pas directement exercées par l'Etat sont déléguées à des organismes qui se seraient chargés uniquement de la gestion d'activités d'intérêt collectif si certaines de ces missions ne leur avaient pas été confiées<sup>1304</sup>. Les tâches d'intérêt collectif constitueraient donc des activités qu'ils exercent à titre principal ; les missions de direction, des activités qu'ils accomplissent à titre secondaire. Si ces organismes sont des personnes dirigeantes, ce n'est pas leur qualité première : le but du législateur est d'abord d'en faire des organismes d'intérêt collectif. Or, bien que les personnes privées puissent être constituées, comme les personnes publiques, dans un but d'intérêt général, seules les premières peuvent l'être en vue de la satisfaction d'un intérêt particulier, fût-il collectif.

Toutes les tâches que les organismes professionnels accomplissent, y compris les missions de service public, sont exercées par eux en vue de la satisfaction de l'intérêt professionnel. Si certaines constituent des services publics, c'est même parce qu'en valorisant cet intérêt sous la maîtrise de l'Etat, elles permettent la satisfaction de l'intérêt général. A propos des comités d'organisation de la loi du 16 août 1940 *relative à l'organisation provisoire de la production industrielle*, Jean Personnaz s'interroge ainsi sur la finalité de leur création : « le but essentiel cherché a-t-il été l'intérêt particulier des branches d'industrie ou de commerce organisées, ou bien le législateur a-t-il eu principalement en vue l'intérêt général du pays tout entier, de la prospérité duquel le bon aménagement de la production est un facteur essentiel ? »<sup>1305</sup> Pour lui, les choses sont claires : « s'il semble bien que cette dernière raison a manifestement été le mobile déterminant de l'intervention de l'Etat, elle n'a été en quelque sorte que l'occasion qui l'a provoquée ; la satisfaction de l'intérêt général du pays n'apparaît que comme un but dérivé qui ne sera atteint que par la réalisation d'une organisation satisfaisante de la production qui constitue le but primaire »<sup>1306</sup>. Il affirme d'ailleurs, à propos des mêmes organismes professionnels : « à la différence des sections de répartitions, et malgré l'importance qu'ils réservent à l'intérêt public, ils ont pour but essentiel l'intérêt de la profession »<sup>1307</sup>. Si l'Etat a créé de

---

droit public est-elle appropriée à sa fonction ? », EDCE 1951 p. 37 ; EISENMANN, *Cours...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 598-607 ; VEDEL, « Les bases... », art. cit., p. 44 ; VEDEL (G.), « Remarques sur la notion de clause exorbitante », in *Mélanges Mestre*, *op. cit.*, p. 542), c'est un service public puisqu'elle a pour finalité l'intérêt général en ayant pour but d'apporter des ressources qui servent à l'accomplissement des autres services publics.

<sup>1304</sup> D'ailleurs tous les organismes d'intérêt collectif ne sont pas des personnes dirigeantes. Il existe des organismes professionnels qui ne sont pas chargés de tâches de direction (voir *supra*, p. 166).

<sup>1305</sup> PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., p. 146.

<sup>1306</sup> *Ibid.*

<sup>1307</sup> PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 25.

telles institutions, c'est donc pour leur confier la satisfaction de cet intérêt, mission qui lui paraissait « utile, [mais] qu'il ne s'estimait pas capable de remplir lui-même, ou tout au moins avec autant d'efficacité ou de nuance »<sup>1308</sup> que les professionnels eux-mêmes.

De même, toutes les tâches que les organismes syndicaux accomplissent sont exercées par eux en vue de la satisfaction, en ce qui concerne les tâches de services publics qu'ils exercent en assurant la transmission et l'exécution des décisions prises par les comités sociaux ou les comités d'organisation, de l'intérêt de la profession à laquelle ils sont rattachés, et, en ce qui concerne toutes les autres, de l'intérêt de la catégorie de travailleurs dont ils ont la charge<sup>1309</sup>. L'activité de ces organismes dans son entier est donc justifiée par la satisfaction d'intérêts collectifs particuliers, c'est-à-dire privés.

Pour ces raisons, il est possible de ranger ces organismes syndicaux et ces organismes professionnels dans la catégorie des personnes privées. Cette qualification n'est d'ailleurs pas nécessairement incompatible avec les éléments que nous avons précédemment mis en avant en faveur de l'appartenance de ces personnes à la famille des institutions publiques. En effet, les données à prendre en compte dans ce travail d'identification ne sont pas des critères mais des indices dont le juge pèse le poids respectif pour établir sa conviction, sans rendre par avance aucun d'eux déterminant en lui-même. Ainsi, la jurisprudence admet qu'une personne puisse être privée alors même qu'elle a une origine publique<sup>1310</sup>, qu'elle gère un service public en dehors de l'hypothèse de la concession<sup>1311</sup>, qu'elle détient des prérogatives de puissance publique<sup>1312</sup> et/ou qu'elle est soumise à des sujétions exorbitantes du droit commun<sup>1313</sup>.

C'est semble-t-il en se fondant sur ces différents éléments et en interprétant d'une manière large la position du Conseil d'Etat, qui affirme explicitement que les organismes professionnels qui n'ont pas reçu de qualification législative ne sont pas des établissements publics<sup>1314</sup>, que certains

---

<sup>1308</sup> LASCOMBE, *Les ordres...*, op. cit., p. 330.

<sup>1309</sup> Art. 14 de la loi du 4 oct. 1941 relative à l'organisation sociale des professions.

<sup>1310</sup> CE, 20 mai 1912, *Caisse d'épargne de Songeons*, R. p. 583, S. 1915 III p. 48 (les caisses d'épargne, exceptée la Caisse nationale d'épargne qui a la qualité d'établissement public, sont des établissements d'utilité publique, c'est-à-dire des personnes privées, alors même qu'elles ont une origine publique).

<sup>1311</sup> CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, préc. (les caisses d'assurance sociale exécutent des missions de services publics alors même qu'elles sont des personnes morale de droit privé).

<sup>1312</sup> CE Ass., 20 déc. 1935, *Etablissements Vézia*, R. p. 1212, RDP 1936 p. 119, concl. Latournerie (les sociétés de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles sont des personnes privées alors même qu'elles groupent obligatoirement les cultivateurs et éleveurs de statut indigène et que la colonie peut avoir recours à l'expropriation à leur profit).

<sup>1313</sup> CE, 21 juin 1912, *Pichot*, préc. (l'Asile national de *La Providence* est une personne privée malgré le fait que cet organisme ait à sa tête un administrateur nommé par le ministre de l'Intérieur).

<sup>1314</sup> CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, préc. (comités d'organisation) ; CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, préc., CE, 14 janv. 1944, *Binet*, R. p. 15 et TA Lille, 22 mars 1961, *Bridoux*, préc. (Ordre des médecins) ; CE, 4 févr. 1949, *Ferey du Coudray*, préc (groupements interprofessionnels laitiers) ; CE Sect., 7 févr. 1975, *Ordre des avocats au barreau de Lille*, préc.

auteurs les rangent parmi les institutions privées<sup>1315</sup>. Pour eux, et comme l'explique Marcel Wa-line<sup>1316</sup>, la négation ne peut s'interpréter que de deux façons : « ou bien ces organismes seraient des services publics non personnalisés, ou bien ils seraient des organismes privés ; en d'autres termes, ce qui leur manque pour être des établissements publics, ce pourrait être soit la personnalité juridique, soit le caractère public ». Or, nous avons vu que les comités d'organisation et les ordres professionnels sont des personnes morales<sup>1317</sup>. Dès lors, s'ils ne sont pas des établissements publics, ce ne peut être que parce que leur nature n'est pas publique et donc qu'ils sont des organismes privés. Ces auteurs estiment d'ailleurs être en accord avec le commissaire du gouvernement Ségalat qui, dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt*, affirme que de tels organismes, sont « empreints (...) d'un caractère professionnel indéniable » étant entendu que, « dans la mesure où ils sont appelés à diriger la profession, à la représenter, à gérer des services professionnels, ils personnifient des intérêts propres, distincts de ceux de l'Etat »<sup>1318</sup>. En écartant la solution de l'établissement public, le Conseil d'Etat aurait

---

(ordres des avocats). Voir aussi GAZIER (F.), « Etude sur les établissements publics », EDCE 1984-1985 p. 58 (« il est universellement reconnu [que les ordres professionnels] ne sont pas des établissements publics »).

<sup>1315</sup> BLAEVOET, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 127 ; BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., p. 295 ; BONNIER (J.), « Rénovation du syndicalisme médical ? », DS 1963 p. 77 ; BONNARD (R.), note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, RDP 1943 p. 57 ; BRIMO (A.), note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], S. 1945 III p. 45 ; CELIER, « Le service... », art. cit. (dans un second temps, Charles Céliier se range à la thèse de la personnalité publique des organismes professionnels) ; CONNOIS, *La notion...*, op. cit., pp. 96-102 ; DELVOLVE et VEDEL, *Droit...*, op. cit., p. 1051 ; DETTON, « La protection... », art. cit., p. 56 ; ESCALIÈRE, « L'organisation... », art. cit., p. 9 ; ESSIQUÉ, *Le droit...*, op. cit., pp. 40-45 ; LACHARRIÈRE, « La gestion... », art. cit., p. 10 ; LEFAS (A.), concl. sur CE Ass., 16 mars 1945, *Dauriac*, D. 1946 J. p. 143 ; MASPETIOL, « La notion... », art. cit., p. 168 ; MARTIN, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 245 ; NEGRIN, *L'intervention...*, op. cit., p. 47 ; ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 115 ; ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Paris, Les cours de droit, 1970-1971, tome 2, p. 376 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 25 ; SALLERON, « La production... », art. cit. ; VEDEL (G.), *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1952, p. 18 ; VEDEL, « Les bases... », art. cit., p. 47 ; VICHE, *La sanction...*, op. cit., p. 85 (note 67). Pour ces auteurs il n'existe, à côté des établissements publics, qu'une autre catégorie de personnes publiques, les collectivités territoriales, dans laquelle il n'est pas possible de ranger les personnes dirigeantes en raison de leur compétence à caractère spécial (voir *infra*, pp. 254-261). Pour eux, s'ils ne sont pas des établissements publics, c'est donc qu'ils sont des personnes privées. C'est aussi la position que soutient implicitement Paul Lehideux-Vernimmen (*La fonction...*, op. cit., p. 21) en opposant les « sujets de droit public » et les « sujets de droit privé » et en considérant que les comités ne sont pas des sujets de droit public. De manière plus ambiguë, Georges Desmouliéz (« La responsabilité... », art. cit.), Roland Maspétiol (« Le pouvoir réglementaire des organisations professionnelles en droit français », *Etudes de droit contemporain*, 1959, tome 4, p. 154) et Charles Fourier (*Droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1979-1980, p. 8) admettent que ces institutions ne sont pas des personnes publiques, mais ne précisent pas ce qu'ils sont positivement. Pour les ordres des avocats, en faveur de leur nature privée : TISSIER (T.-R.), *Des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique*, thèse droit, Paris, 1890, Paris, E. Dupont, 1890, pp. 150-152. Jacques Revol considère que les comités sociaux d'établissement, uniquement en charge de la gestion d'intérêts professionnels, se présentent eux aussi comme des organismes privés (« La nature juridique du comité social d'établissement », CDS, XX, *Les comités sociaux d'établissements*, déc. 1943, pp. 27-29).

<sup>1316</sup> « Trois... », art. cit., p. 18 (note 1).

<sup>1317</sup> Voir *supra* (pp. 176-177 et 181-182).

<sup>1318</sup> Concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 141.

ainsi, tardivement mais sûrement, satisfait le vœu de Maurice Hauriou de mettre fin à « la confusion du collectif et du public »<sup>1319</sup>, dangereuse aux yeux des libéraux car conduisant au collectivisme<sup>1320</sup>.

Ces auteurs admettent toutefois qu'il s'agit de personnes privées particulières, s'appuyant sur André Ségalat qui ne les considère pas comme des « organismes purement privés »<sup>1321</sup>. Rejoignant la position de François Chappellu<sup>1322</sup> exprimée à propos des organismes professionnels créés par le législateur<sup>1323</sup> ou le gouvernement<sup>1324</sup> ou rendu obligatoire par le gouvernement<sup>1325</sup> dans l'entre-deux-guerres pour imposer des règles de conduite aux professionnels du secteur intéressé<sup>1326</sup>, certains proposent de les ranger dans la catégorie des « services d'intérêt public »<sup>1327</sup>. Ils se fondent sur les conclusions du commissaire du gouvernement Roger Latournerie sur les arrêts *Etablissements Vézia* de 1935<sup>1328</sup> et *Caisse primaire « Aide et Protection »* de 1938<sup>1329</sup>, même si ce dernier n'emploie cette

---

<sup>1319</sup> Note sous TC, 9 déc. 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, S. 1900 III p. 49 (« ce qui est grave, c'est d'incorporer à l'administration de l'Etat des entreprises qui ne sont pas d'intérêt public, mais seulement d'intérêt collectif, parce que la confusion du collectif et du public est proprement le fond de la doctrine collectiviste »).

<sup>1320</sup> Cf. WALINE, « Trois... », art. cit., p. 21.

<sup>1321</sup> Concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 141.

<sup>1322</sup> *Les expériences françaises d'organisation professionnelle*, thèse droit, Lyon, 1940, Lyon, A. Rey, 1940 pp. 308-319.

<sup>1323</sup> Les comités de pêche maritime (décret-loi du 24 mai 1938 *tendant à faciliter la réorganisation des pêches maritimes*, JO 25 mai, p. 5900) ; la Caisse professionnelle de l'industrie meunière (décret-loi du 17 juin 1938 *relatif au contingentement des moulins et à l'organisation professionnelle de l'industrie meunière*, JO 26 juin, p. 5307, rectific., JO 7 juill., p. 7946).

<sup>1324</sup> La Commission régionale interprofessionnelle du vin de Champagne (décret du 28 sept. 1935 *relatif à l'application du décret-loi du 30 juill. 1935 modifiant et complétant les lois du 6 mai 1919 et du 22 juill. 1927 concernant l'appellation d'origine « Champagne »*, JO 29 sept., p. 10522).

<sup>1325</sup> La Commission de contingentement de la production du sucre (décret-loi du 8 août 1935 *relatif à la révision des contrats de betteraves et à l'application des accords de contingentement de la production du sucre*, JO 11 août, p. 8806, modifié par un décret-loi du 30 oct. 1935, JO 31 oct., p. 11640) ; le Comité directeur de l'entente interprofessionnelle des industries de la soie (décret du 30 oct. 1935 *rendant obligatoire les accords professionnels dans l'industrie de la soie*, JO 31 oct., p. 11547) ; le Comité de direction de l'entente de la chicorée (arrêté du 3 mai 1938 *portant homologation de l'accord interprofessionnel entre les planteurs de chicorée pour la campagne 1938-1939*, JO 6 mai, p. 5149).

<sup>1326</sup> Sur ce sujet, voir : BARRAULT (H.), *Une expérience d'économie dirigée : l'entente professionnelle de la chicorée à café*, thèse droit, Paris, 1945 ; BERTHELEMY et RIVERO, *Cinq...*, op. cit., pp. 216-217 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « La discipline... », art. cit., pp. 99-103 ; CHAPPELLU, *Les expériences...*, op. cit. ; LAVIALLE, *L'évolution...*, op. cit., pp. 167-172 ; LESORT (X.), « L'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes », DS 1954 pp. 389-394 ; MICHEL (J.), *L'entente intersyndicale des producteurs de sucre*, thèse droit, Paris, 1936, Paris, Librairie technique et économique, 1936 ; PIROU, *Essais...*, op. cit., pp. 152-159 ; PUIFFE DE MAGONDEAUX (O. de), *Les ententes industrielles obligatoires et le corporatisme en France*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1937 ; TEITGEN (H.), « L'entente de la chicorée », DS 1938 pp. 391-397 ; TEITGEN (P.-H.), « L'organisation professionnelle dans les décrets-lois de mai et juin 1938 », DS 1938 pp. 322-332.

<sup>1327</sup> BLAEVOET, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., p. 295 ; MASPETIOL, « La notion... », art. cit. ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 7 ; TRICOT, *Essai...*, op. cit., pp. 58-74 et 168. L'expression est entendue dans un sens organique.

<sup>1328</sup> RDP 1936 pp. 119-135, spéc. pp. 133-135.

<sup>1329</sup> Art. cit., spéc. pp. 70-71.

expression que dans un sens fonctionnel. Comme les établissements d'utilité publique, ces organismes, appelés aussi « établissements d'intérêt public »<sup>1330</sup>, « entreprises privées d'intérêt public »<sup>1331</sup> ou « entreprises privées d'intérêt général »<sup>1332</sup> sont des personnes privées. Toutefois, contrairement à eux le législateur les a dotés, pour leur donner les moyens de satisfaire leur mission d'intérêt général, de certaines prérogatives de puissance publique<sup>1333</sup>, ce qui les rapproche sensiblement des personnes publiques, d'autant plus que la loi leur confie souvent la gestion d'une activité de service public. Pour reprendre une formule de Michel Monségur, ces institutions se trouvent ainsi « aux confins du service public [entendu au sens organique] et de l'entreprise privée »<sup>1334</sup>, même si elles sont constituées sous une forme de droit privé. Pourtant, en rangeant dans le silence de la loi les organismes professionnels dans la catégorie des établissements d'intérêt public, ces auteurs déforment la pensée de Roger Latournerie. En effet, dans son esprit, contrairement à ce qu'affirme Michel Monségur<sup>1335</sup>, les établissements d'intérêt public ne gèrent aucun service public. Ce sont des organismes privés qui, alors même que leur activité d'intérêt général reste privée, bénéficient de certaines prérogatives de puissance publique et qui, de ce fait, se distinguent non seulement des organismes publics, mais aussi des organismes privés ne bénéficiant d'aucune prérogative de puissance publique

---

<sup>1330</sup> CHAPPELLU, *Les expériences...*, *op. cit.*, pp. 308-319 ; DEBEYRE et DUEZ, *Traité...*, *op. cit.*, pp. 603-604 ; LATOURNERIE, concl. sur CE Ass., 20 déc. 1935, *Etablissements Vézia*, art. cit., p. 135 ; L'HUILLIER (J.), « Etablissements d'intérêt public », in ODENT (R.) et WALINE (M.) [dir.], *Répertoire de droit public et administratif*, Paris, Dalloz, 1959, tome 2, pp. 15-16 (l'auteur rattache explicitement les comités d'organisation et les ordres professionnels à cette catégorie).

<sup>1331</sup> BERTHELEMY et RIVERO, *Cinq...*, *op. cit.*, pp. 22 et 23 ; BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1940, 3<sup>e</sup> édit., p. 717 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 5 (l'auteur rattache explicitement les comités d'organisation et les ordres professionnels à cette catégorie) ; MONSEGUR, *Aux confins...*, *op. cit.*

<sup>1332</sup> CORAIL (J.-L. de), « La notion d'entreprise d'intérêt général et l'interventionnisme économique », in *Mélanges Péquignot*, *op. cit.*, tome 1, pp. 143-157 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*

<sup>1333</sup> Comme il considère que les comités d'organisation n'ont pas eux-mêmes de prérogatives de puissance publique puisqu'ils ne disposent pas selon lui de pouvoirs propres, Charles Blaevonet pense être en présence de « services d'intérêt public secondaires » (note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 127). Il range ainsi les comités d'organisation parmi les « personnes privées qui collaborent à des services publics au sens matériel » en précisant que « la gestion se distingue de la collaboration par le fait que la gestion comporte des pouvoirs propres une fois délégués, tandis que la collaboration exige une autorisation ou homologation pour chaque acte accompli » (« Les comités... », art. cit., p. 295). La position de cet auteur est discutable dans la mesure où il est difficile de nier le fait que les comités d'organisation détiennent en propre des pouvoirs qui leur ont été délégués par le législateur pour réglementer l'exercice des professions dans le domaine industriel et commercial. Il ne faut pas confondre la question de la détention de prérogatives de puissance publique qui touche à celle des moyens juridiques mis à la disposition d'un organisme et la question de l'existence d'un contrôle administratif qui touche à celle de son autonomie fonctionnelle. Ce n'est pas parce que l'utilisation de prérogatives de puissance publique par un organisme doit être approuvée par une autorité de tutelle que celles-ci ne peuvent pas être considérées comme lui ayant été déléguées.

<sup>1334</sup> Voir le titre de la thèse de cet auteur (*Aux confins...*, *op. cit.*). Observant que l'Etat attribue, sous le dirigisme de Vichy, à chaque entreprise commerciale, par la répartition autoritaire des clientèles, un monopole de fait, privilège exorbitant, Michel Monségur classe aussi ce type d'établissements dans la catégorie des entreprises privées d'intérêt public (*ibid.*, p. 567).

<sup>1335</sup> *Aux confins...*, *op. cit.*, p. 47. Pour l'auteur, il ressort des conclusions de Roger Latournerie sur l'arrêt *Caisse primaire « Aide et Protection »* qu'il range les Caisses primaires d'assurances sociales dans la catégorie des entreprises privées d'intérêt public les considérant comme « des organismes privés d'intérêt public, chargés de gérer le service public des assurances sociales, conformément aux conditions fixées par la loi ».

et encore des organismes privés chargés de la gestion d'un service public<sup>1336</sup>. Puisque la jurisprudence admet que les institutions en cause accomplissent des missions de service public, c'est à cette dernière catégorie qu'elles devraient être rattachées, non à celle des établissements d'intérêt public. Mais, comme nous l'avons vu<sup>1337</sup>, la nature de l'activité des organismes professionnels est débattue : il n'est pas certain qu'il s'agisse véritablement d'un service public. C'est donc semble-t-il parce qu'ils contestent sur ce point la position des juges que ces auteurs qualifient ces institutions de la sorte.

D'autres auteurs relativisent le poids des éléments qui tendent à donner à ces institutions une nature privée. Ils font primer les indices favorables à une appartenance à la catégorie des personnes publiques, en soulignant que la qualification d'institutions publiques n'est pas incompatible avec la gestion d'intérêts collectifs d'une nature privée<sup>1338</sup>. Mais ces mêmes auteurs prennent acte du fait que ces personnes ne sont pas des établissements publics : ils pensent donc être en présence d'un nouveau type d'institutions publiques, qu'ils nomment « établissements professionnels »<sup>1339</sup>. D'autres encore persistent à dire que ces organismes sont des établissements publics. Ils affirment que le Conseil d'Etat s'est trompé en prétendant le contraire<sup>1340</sup>, même s'ils admettent qu'il s'agit d'établissements publics d'un type particulier compte tenu de leurs caractéristiques propres : ils les nomment donc

---

<sup>1336</sup> « Les activités privées ou publiques présentent trois types distincts. Elles constituent, en effet, ou bien un service public, ou bien un service purement privé sans prérogative de puissance publique, ou bien un service intermédiaire, qui, *sans être un service public*, est doté cependant de certaines prérogatives de puissance publique et qui pourrait être qualifié de service d'intérêt public. » (LATOURNERIE, concl. sur CE Ass., 20 déc. 1935, *Etablissements Vèzia*, art. cit., p. 133, nous soulignons) ; « La liste des intérêts publics auxquels il doit être pourvu par des mesures appropriées est loin (...) d'être épuisée par ceux dont l'importance est telle qu'elle motive et justifie la création d'un service public. Pour certains il suffit (...) que la personne soit investie par le droit public de certaines de ses prérogatives. Elle ne l'est alors, – et c'est à ce trait que ces services, qui peuvent se désigner du nom de *services d'intérêt public*, se distinguent des *services publics*, – que spécialement, limitativement. Entre ces *deux sortes de service* existe donc cette ressemblance qu'ils sont les uns et les autres munis des procédures de droit public requises par l'intérêt public auquel chacun d'eux est préposé. Mais, alors que le *service public* se trouve, par définition même, soumis en principe, dans son ensemble, au régime du droit public, qui ne cède à celui du droit privé que dans la mesure où celui-ci n'est pas contraire à l'objet même du service ou est même en rapport avec celui-ci, la règle est exactement inverse pour les *services d'intérêt public*. » (LATOURNERIE, concl. sur CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, art. cit., p. 71, nous soulignons).

<sup>1337</sup> Voir *supra* (pp. 121-137).

<sup>1338</sup> Les associations syndicales de propriétaires autorisées sont des établissements publics alors qu'elles exécutent de manière exclusive des missions d'intérêt collectif qui ne sont pas des services publics en raison de la nature privée de cet intérêt (voir en ce sens : HAURIOU, note sous TC, 9 déc. 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, art. cit., p. 49 ; LAUBADERE, *Traité...*, op. cit., 1<sup>ère</sup> édit., p. 580 ; RIVERO, *Droit...*, op. cit., pp. 419-420 ; SARDIN (E.), *La nature juridique des associations syndicales de propriétaires*, thèse droit, Bordeaux, 1939, Rennes, M. Simon, 1939, pp. 184-198 ; *contra*, considérant que de tels organismes sont chargés d'un service public, l'intérêt collectif qu'ils satisfont constituant aussi un intérêt public : CHAPUS (R.), « Le service public et la puissance publique », RDP 1968 p. 250 (note 24) ; CHEVALLIER, « La place... », art. cit., pp. 21-22 ; CONSTANS, *Recherches...*, op. cit., p. 237 ; GENY (B.), *Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'administration en dehors de leurs rapports contractuels*, thèse droit, Nancy, 1930, Paris, Sirey, 1930, p. 204).

<sup>1339</sup> Voir *supra* (p. 225, note 1299). Ces auteurs (par ex. : SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, op. cit., p. 91) reconnaissent l'imperfection du choix de cette terminologie puisqu'il entretient la confusion avec les « établissements professionnels » dont la création est autorisée par la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels* et qui ne sont pas des organismes professionnels mais des organismes auxiliaires (sur la distinction de ces types d'institutions, voir *supra*, pp. 165-166).

<sup>1340</sup> S'inscrivant dans cette logique : Trib. civ. Metz, 3 mars 1948, *F. c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins*, préc. (l'Ordre des médecins est un « organisme administratif et établissement public »).

« établissements publics professionnels » et les classent parmi les « établissements publics corporatifs »<sup>1341</sup>. Ces auteurs semblent ainsi s'inscrire dans la lignée de Maurice Hauriou qui dès 1918-1919 percevait l'existence d'établissements autres qu'administratifs parmi les établissements publics et rangeait dans cette catégorie résiduelle les compagnies de notaires<sup>1342</sup>.

Aujourd'hui, la très grande majorité des auteurs s'accordent pour dire que le Conseil d'Etat, par un arrêt du 7 décembre 1984, *Centre d'études marines avancées*<sup>1343</sup>, a implicitement mais définitivement tranché la question de la nature des organismes professionnels dans le sens de leur appartenance à la catégorie des institutions privées<sup>1344</sup>. Dans cette affaire, pour résoudre un contentieux contractuel, il fallait que le juge se prononce sur la qualité publique ou privée de l'Institut français du pétrole pour déterminer si le contrat litigieux, conclu avec une personne privée, était ou non administratif. Or, l'Institut français du pétrole est un établissement professionnel qui a été créé le 13 juin 1944 par une décision conjointe de deux comités d'organisation. La loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels* permet aux organismes professionnels et aux organismes de répartition de constituer ce type de personnes morales<sup>1345</sup> pour gérer des tâches d'intérêt professionnel « qui ne peuvent être convenablement accomplies par leurs propres services ou par l'entremise d'entreprises privées »<sup>1346</sup>. Aux termes de l'article 19 de cette loi, ces organismes auxiliaires « fonctionnent sous la responsabilité et le contrôle des organismes (...) fondateurs (...). Sous réserve des dispositions de la présente loi, ils sont régis par les lois et règlements d'ordre financier et administratif applicables aux services desdits organismes. » Sauf dispositions expresses contraires, ils sont donc des personnes

---

<sup>1341</sup> AUBY et DUCOS-ADER, *Grands...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 178-188 ; DRAGO, *Les crises...*, *op. cit.*, p. 198 ; GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 103-108 ; LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; WALLINE, « Trois... », art. cit., p. 22. Voir aussi, dans le même sens, appelant de leurs vœux une réforme législative donnant aux comités d'organisation un statut d'établissement public : CROQUEZ, « Les comités... », art. cit., p. 17 ; POIGNARD, « Vers... », art. cit., p. 3. Se prononçant avant l'arrêt *Monpeurt*, Achille Mestre parle d'« établissements publics d'un type inédit » (note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 38), Pierre-Henri Teitgen d'« établissements publics de caractère professionnel et corporatif » (note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 112) et Pierre Laroque, d'« établissements publics à caractère corporatif ou professionnel » (note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 7). Voir également : LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., pp. 93-95 (pour l'auteur, les ordres professionnels sont des établissements publics car ils sont des corporations et, à ce titre, ne peuvent avoir, selon lui, une autre nature).

<sup>1342</sup> Note sous CE, 10 nov. 1916, *Passion et Porte c. Chambre des notaires de l'arrondissement d'Issoire*, art. cit., p. 18. Pour cet auteur en effet, ces compagnies sont des établissements publics (voir *infra*, p. 236, note 1362).

<sup>1343</sup> R. p. 413, AJDA 1985 p. 274, note Godfrin, RFDA 1985 p. 381, concl. Dutheillet de Lamothe, note Moderne.

<sup>1344</sup> Voir par ex. : CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 183 ; DEGOFFE (M.), *Droit administratif*, Paris, Ellipses, 2016, 3<sup>e</sup> édit., p. 182. Pour les ordres professionnels, voir spécifiquement : LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 360-367 ; LASCOMBE, « Les ordres... », art. cit., p. 855.

<sup>1345</sup> L'article 19 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 17 nov. 1943 dispose que les établissements professionnels sont dotés de la personnalité civile.

<sup>1346</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 17 nov. 1943.

morales soumises au même régime juridique que celles qui les ont fondés et dont ils sont des « satellites »<sup>1347</sup> dans le système de l'économie dirigée, comme les établissements publics le sont pour l'Etat dans l'organisation administrative<sup>1348</sup> : « on peut (...) inférer [de cette caractéristique] qu'ils ont la même nature juridique »<sup>1349</sup>. Or, dans sa décision du 7 décembre 1984, le Conseil d'Etat, après avoir affirmé que l'Institut français du pétrole « ne présente pas le caractère d'un établissement public », ajoute qu'il s'agit, comme l'autre partie au contrat litigieux, d'une « personne morale de droit privé »<sup>1350</sup> : il sous-entend ainsi que les comités d'organisation dont cette institution procède sont eux aussi des personnes privées.

Les organismes professionnels qui n'ont pas reçu de qualification législative seraient donc des personnes privées aux yeux du Conseil d'Etat<sup>1351</sup>. Pourtant, il faut bien reconnaître que les arguments sont nombreux pour les classer parmi les personnes publiques. La qualification reste donc discutable, d'autant plus que certains auteurs, comme Christian Lavalie<sup>1352</sup>, pensent que la haute juridiction administrative est loin d'avoir clos la controverse dans sa décision de 1984. La question de la détermination de la nature juridique des personnes dirigeantes est d'autant plus difficile que lorsque le législateur tranche lui-même le débat, il le fait souvent dans un sens discutable.

## **§ 2/ Les choix discutables du législateur**

Parfois le législateur précise expressément, mais de manière indirecte, la nature juridique des personnes dirigeantes qu'il crée ou dont il permet la constitution. Il n'indique pas directement que l'organisme est privé ou public, mais il affirme qu'il est (ou qu'il ne peut être) créé (que) sous la

---

<sup>1347</sup> ESMEIN, « Les sociétés... », art. cit., p. 9.

<sup>1348</sup> Pour Gaston Lagarde, les établissements professionnels sont l'image de l'« adaptation au droit nouveau des établissements publics » (*Sociétés...*, *op. cit.*, p. 7). Dans le même sens, voir CULMANN, « La loi... », art. cit., pp. 23-24 ; LACHARRIERE, « Le régime... », art. cit. ; LAGARDE, « Les sociétés... », art. cit., p. 24 ; VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., § 11.

<sup>1349</sup> WALINE, « La loi... », art. cit., p. 25. Dans le même sens, voir CULMANN, « La loi... », art. cit., pp. 23-24 ; GONFREVILLE, « La loi... », art. cit., p. 22 ; LAGARDE, *Sociétés...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>1350</sup> L'article 81 de la loi du 12 juill. 2010 *portant engagement national pour l'environnement* (JO 13 juill., p. 12905) transforme l'Institut français du pétrole en établissement public industriel et commercial.

<sup>1351</sup> Dans une décision du 20 décembre 2017 (*M. Y.*, préc.), la Cour de cassation adopte cette solution en affirmant explicitement que le Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants, créé sous le régime de Vichy, est « un organisme de droit privé ».

<sup>1352</sup> « Le corporatisme... », art. cit., pp. 22-25. L'auteur remarque que le juge ne pouvait pas faire autre chose que de refuser d'attribuer à l'Institut français du pétrole la qualité d'établissement public. En effet cette personne morale n'a pas été créée par l'Etat mais par des organismes professionnels. Or, en droit français, les établissements publics sont toujours créés par l'Etat, sauf dérogation expresse prévue par un texte. En lui attribuant le caractère d'une personne privée, le juge ne va pas à l'encontre de cette règle : il confirme seulement qu'une personne morale, qu'elle soit publique, privée ou même d'une nature indéterminée, peut créer un organisme privé pour lui confier certaines de ses attributions. Les établissements professionnels, même s'ils sont rattachés à eux, n'ont pas nécessairement la même nature juridique que les organismes qui les ont créés. Selon cet auteur, en reconnaissant que l'Institut français du pétrole est une personne privée, le Conseil d'Etat ne tranche donc pas le débat de savoir s'ils ont un caractère public ou privé.

forme d'une espèce donnée d'institutions dont il est admis qu'il s'agit de personnes morales de droit public ou de droit privé. Même si cette qualification s'impose au juge, elle est parfois discutable. En effet, les personnes dirigeantes qui sont privées en vertu de la loi présentent certaines caractéristiques qui les rapprochent sensiblement des institutions publiques (B). De même, certaines des personnes dirigeantes qui sont publiques en vertu d'une qualification législative présentent des points communs avec les institutions privées (A).

#### **A/ Des personnes publiques proches des personnes privées**

Certaines personnes dirigeantes sont des personnes publiques par détermination de la loi car le législateur indique expressément qu'elles sont des établissements publics. Il en est ainsi de l'Office national interprofessionnel des céréales, du Comité national interprofessionnel des viandes, de l'Office national de la navigation et des associations foncières de remembrement<sup>1353</sup>. Les trois premières sont des organismes professionnels : ils représentent les intérêts des professions d'un secteur d'activité et gèrent des tâches d'intérêt interprofessionnel ; les dernières sont des organismes de travaux qui réalisent des opérations dans l'intérêt de l'ensemble des agriculteurs d'une commune. Le but de la création de ces organismes peut donc être interprété comme étant la satisfaction d'un intérêt collectif particulier. Si ces institutions n'avaient pas été qualifiées d'établissements publics par la loi, il aurait été possible d'hésiter entre les classer parmi les personnes publiques et les ranger dans la catégorie des personnes privées<sup>1354</sup>.

En tout état de cause, s'ils sont des établissements publics, puisque le législateur l'a voulu ainsi, il faut reconnaître que ces organismes présentent des particularités qui les distinguent des autres personnes de la même espèce. Pour la doctrine, contrairement aux établissements publics classiques qui sont de type « fondatif », ils ont un caractère « corporatif » en ce qu'ils personnifient des intérêts

---

<sup>1353</sup> Voir *supra* (pp. 174-175).

<sup>1354</sup> Il faut d'ailleurs se souvenir de ce que Maurice Hauriou écrivait à propos des chambres de commerce, établissements publics par détermination de la loi (art. 1<sup>er</sup> (al. 2) de la loi du 9 avr. 1898 *relative aux chambres de commerce et d'industrie*, JO 19 avr., p. 2576), en se fondant sur les mêmes éléments : « ici l'établissement public est au fond une corporation domestiquée par l'Etat et la forme de l'établissement d'utilité publique semblerait plus indiquée » (*Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, Sirey, 1903, 5<sup>e</sup> édit., p. 479, cité par SAVARE (L.-A.), *Des chambres de commerce*, thèse droit, Caen, 1904, Caen, A. Domin, 1904, p. 200). Avant 1898, le doute était d'autant plus permis que le décret du 3 septembre 1851 avait dans son article 19 qualifié les chambres de commerce d'établissements d'utilité publique. La doctrine majoritaire et la jurisprudence considéraient toutefois qu'il s'agissait d'une erreur de terminologie résultant de l'imprécision que comportait encore à cette époque cette expression (cf. IPPOLITO, *Les chambres...*, *op. cit.*, p. 26). L'une (par ex. AUCOC (L.), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Paris, Dunod, 1869, tome 1, pp. 251 et 255-256) et l'autre (par ex. : Cass. req., 28 oct. 1885, *Cazentre c. Administration de l'enregistrement*, D. 1885 I p. 397, rapport Voisin, S. 1886 I p. 436, note anonyme) admettaient que le législateur avait malgré le choix de cette formule entendu créer de véritables établissements publics.

distincts de ceux de l'Etat<sup>1355</sup>. Ils partagent cette essence avec les chambres professionnelles<sup>1356</sup> mais aussi avec les associations syndicales de propriétaires autorisées<sup>1357</sup> dans lesquelles Maurice Hauriou a vu « la première institution collectiviste »<sup>1358</sup> puisqu'elles fonctionnent moins dans un but d'intérêt général que dans l'intérêt collectif mais privé de leurs ressortissants. Les personnes dirigeantes qui sont des établissements publics du fait de la volonté du législateur présentent donc certains points communs avec les personnes privées. A l'inverse, celles qui sont privées par détermination de la loi restent proches des personnes publiques.

## **B/ Des personnes privées proches des personnes publiques**

Un certain nombre de personnes dirigeantes sont créées sous la forme d'organismes dont on sait que leur nature est privée. On trouve ainsi, dans le paysage institutionnel du dirigisme économique de Vichy, l'Association professionnelle des banques, régie par les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, des institutions organisées en syndicats professionnels régis par la loi du 21 mars 1884 (la Corporation agricole et les groupements de défense permanente contre les ennemis des cultures) et des organismes comprenant des établissements d'utilité publique (les compagnies et communautés d'officiers ministériels)<sup>1359</sup>.

Ces personnes dirigeantes, malgré leur forme privée, présentent toutes les caractéristiques des institutions publiques. Elles ont une origine publique puisqu'elles sont créées par la loi, elles sont chargées de missions de service public puisque telle est la nature des tâches de direction, et elles sont soumises dans leur organisation et leur fonctionnement à des règles exorbitantes du droit commun

---

<sup>1355</sup> Sur la distinction des corporations et des fondations, voir *infra* (pp. 239-249).

<sup>1356</sup> Les chambres régionales de l'agriculture, les chambres de métiers et la Chambre nationale des métiers créées par le régime de Vichy sont des établissements publics en vertu de la loi (art. 9 de la loi du 16 déc. 1942 *complétant et modifiant la loi du 2 déc. 1940 relative à l'organisation corporative de l'agriculture* ; art. 40 (al. 1<sup>er</sup>) et 55 de la loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat*). Sur ces institutions : BARRAUD (M.), *Les chambres de métiers en France*, thèse droit, Paris, 1925, Paris, LGDJ, 1925 ; DANIEL (A.), *Les chambres de métiers en France*, thèse droit, Rennes, 1922, Rennes, La Presse de Bretagne, 1922 ; DORE, *Les chambres...*, *op. cit.* ; DRAGO, *Les crises...*, *op. cit.*, pp. 115-130 ; HAGUET (L.), *Des chambres d'agriculture*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1901 ; HERSCHER, *Les chambres...*, *op. cit.* ; IPPOLITO, *Les chambres...*, *op. cit.* ; ROLLET (H.), *Les chambres d'agriculture*, thèse droit, Lyon, 1926, Lyon, Bosc frères et Riou, 1926 ; SAVARE, *Des chambres...*, *op. cit.*

<sup>1357</sup> Sur ces institutions : DRAGO, *Les crises...*, *op. cit.*, pp. 102-115 ; LIET-VEAUX (G.), *Les associations syndicales de propriétaires*, Paris, Sirey, 1947 ; SARDIN, *La nature...*, *op. cit.*

<sup>1358</sup> HAURIOU, note sous TC, 9 déc. 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, art. cit., p. 49.

<sup>1359</sup> Voir *supra* (pp. 174-175 et 183). Dans la mesure où l'organe d'une personne morale ne peut pas avoir une nature différente de celle de cette personne, dire que les organismes de la Corporation agricole sont des syndicats professionnels signifie que cette institution est de la même nature. Dans la même logique, une personne morale ne peut pas avoir une nature différente de celle de l'un de ses organes. Ainsi, ce n'est pas parce que le législateur attribue la qualité d'établissements d'utilité publique aux chambres de discipline des communautés ou compagnies d'officiers ministériels sans se prononcer sur la nature juridique de leurs autres organes (les assemblées générales) qu'il donne une autre qualité que celle d'établissements d'utilité publique à ces compagnies et communautés.

identiques à celles qui s'appliquent aux organismes professionnels qui n'ont pas reçu de qualification législative<sup>1360</sup>. C'est en se fondant sur ces éléments que certains auteurs considèrent que ces organismes sont des personnes publiques déguisées en personnes privées<sup>1361</sup>. Cette position n'est pas étonnante, puisque certains de ces organismes étaient considérés par la doctrine<sup>1362</sup> et par le juge<sup>1363</sup> comme ayant cette nature jusqu'à ce que le législateur leur attribue explicitement un caractère privé.

Les caractéristiques des groupements d'achat, sociétés commerciales régies par les dispositions de la loi du 24 juillet 1867<sup>1364</sup>, sont plus complexes. Ces organismes ne sont pas créés par l'Etat mais par l'initiative privée. Toutefois, l'Etat joue un rôle décisif dans leur constitution puisqu'il la provoque en passant une convention avec un syndicat ou une personnalité du secteur professionnel qui s'engage à procéder, selon le droit commun des sociétés anonymes, à la création du groupement en respectant les conditions fixées par la convention<sup>1365</sup>. En outre, les statuts de l'organisme doivent être approuvés par le ministre compétent<sup>1366</sup> et les individus qui aspirent à en devenir actionnaires doivent obtenir, selon le type de groupements, de lui<sup>1367</sup> ou du préfet<sup>1368</sup>, un agrément qui peut leur

---

<sup>1360</sup> Voir *supra* (pp. 222-225).

<sup>1361</sup> Pour les compagnies et communautés d'officiers ministériels : DEMICHEL, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 639-640 ; LAVIALLE, *L'évolution...*, *op. cit.*, p. 181 ; SPILIOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 27 et 101-103. Pour la Corporation agricole : LAVIALLE, *L'évolution...*, *op. cit.*, p. 178 ; SPILIOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 52-53 (note 22). Dans la même logique, Jean-Paul Négrin distingue les personnes privées « authentiques » et les personnes privées « fictives » qu'il nomme aussi « pseudo-personnes privées » tout en soulignant que cette dualité n'a qu'une portée sociologique qui n'affecte pas l'unité juridique de la catégorie des personnes morales de droit privé (NEGRIN, *L'intervention...*, *op. cit.*, pp. 13-47).

<sup>1362</sup> Pour les compagnies et communautés d'officiers ministériels : MOREL (R.), *Traité élémentaire de procédure civile*, Paris, Sirey, 1932, p. 211 ; pour les compagnies de notaires en particulier : HAURIOU, note sous CE, 10 nov. 1916, *Passion et Porte c. Chambre des notaires de l'arrondissement d'Issoire*, art. cit., p. 17 ; LATOURNERIE (R.), concl. sur CE 19 oct. 1934, *Jolivet*, art. cit., p. 24.

<sup>1363</sup> Pour les compagnies de notaires : CE Avis, 2 déc. 1881, *Chambre des notaires de Paris et administration de l'Assistance publique*, D. 1882 III p. 23 ; Trib. civ. Meaux, 15 mars 1933, *Grosjean et Beudont c. Chambre des notaires de Meaux*, Gaz. Pal. 1933 I p. 1024.

<sup>1364</sup> Voir *supra* (p. 174, note 994).

<sup>1365</sup> Cf. MURON, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 100. Pour faciliter leur constitution, les groupements nationaux, régionaux et départementaux d'achat sont dispensés de l'autorisation préfectorale prévue par le décret-loi du 9 septembre 1939 pour la création ou l'extension des établissements commerciaux (art. 21 de la loi du 21 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*). Dans la même logique, le décret-loi du 18 avril 1939 *tendant à faciliter la constitution en sociétés des groupements formés en application de la loi du 11 juill. 1938* dispense les groupements de réunion et de répartition de certaines formalités imposées aux sociétés.

<sup>1366</sup> Pour les groupements de réunion et de répartition : art. 1<sup>er</sup> (al. 3) de la convention-type du 29 août 1939. Pour les groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles : art. 3 de l'arrêté du 28 oct. 1939 *fixant les statuts-types de ces groupements*, JO 1<sup>er</sup> nov., p. 12793 ; pour les groupements nationaux, régionaux et départementaux d'achat : art. 1<sup>er</sup> (al. 2) du décret du 14 févr. 1942 *portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 23 oct. 1941 sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental (groupements d'achat)*. Pour les premiers de ces groupements les statuts doivent même se conformer autant que possible à un modèle approuvé par un arrêté ministériel (art. 7 (al. 2) du décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif à ces groupements*).

<sup>1367</sup> Pour les groupements de réunion et de répartition : art. 1<sup>er</sup> (al. 2) de la convention-type du 29 août 1939. Pour les groupements nationaux d'achat : art. 3 et 4 du décret du 14 févr. 1942 *portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 23 oct. 1941 sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental (groupements d'achat)*.

<sup>1368</sup> Pour les groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles : art. 6 des statuts-types de ces groupements approuvés par l'arrêté du 28 oct. 1939 préc. ; pour les groupements départementaux et régionaux

être retiré. Il est donc possible de dire que la création de tels organismes est due à l'intervention conjointe de l'Etat et des professionnels intéressés. Mais une fois créé, le groupement est placé entre les mains de l'Etat, qui apparaît sans cesse dans sa vie : il doit se conformer aux instructions qui peuvent lui être données à tout moment par le gouvernement, et ses opérations sont soumises à un contrôle administratif strict aussi bien sur le plan technique que financier. En outre, le ministre compétent peut décider la dissolution du groupement, s'il estime que l'intérêt général l'impose<sup>1369</sup>. C'est pour cette raison, et parce que les groupements d'achat accomplissent des tâches de direction (qui sont des missions de service public)<sup>1370</sup>, que certains auteurs n'hésitent pas à considérer que ces personnes, privées par la forme, sont en réalité des institutions publiques<sup>1371</sup>. En affirmant qu'il s'agit d'organismes « dépendant de la puissance publique dont les décisions et les actes ne peuvent être examinés par un tribunal de l'ordre judiciaire », le gouvernement semble d'ailleurs approuver cette opinion<sup>1372</sup>. Si les personnes dirigeantes, et en particulier les groupements d'achat<sup>1373</sup>, sont difficiles

---

d'achat : art. 19 du décret du 14 févr. 1942 *portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 23 oct. 1941 sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental (groupements d'achat)*.

<sup>1369</sup> Pour les groupements de réunion et de répartition : loi du 7 nov. 1941 *relative à la dissolution des groupements de réunion*, JO 19 nov., p. 4959 ; pour les groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles : art. 42 des statuts-types de ces groupements approuvés par l'arrêté du 28 oct. 1939 préc. ; pour les groupements départementaux et régionaux d'achat : art. 16 du décret du 14 févr. 1942 *portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 23 oct. 1941 sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental (groupements d'achat)*.

<sup>1370</sup> Jean Personnaz met l'accent sur la « contradiction entre [le] but et [les] formes » de telles institutions (« Les groupements... », art. cit., p. 28). Voir aussi N., *L'évolution...*, art. cit.

<sup>1371</sup> DEMICHEL, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 633-634 ; MARTIN, « L'organisation... », art. cit., p. 3 ; MURON, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. 106-107 ; SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 52-53 (note 22). MM. Martin et Muron citent le professeur Mazaux s'exprimant lors d'une communication à l'Institut de Droit Comparé, le 25 janvier 1943 : de l'ensemble des dispositions régissant les groupements, « il résulte une telle absorption de ceux-ci par l'Etat qu'on peut se demander si ces groupements sont bien des sociétés anonymes, s'ils ne sont pas plutôt, sous un déguisement social, des établissements publics ou tout du moins des organismes mi-privés, mi-publics qui collaborent à un service public et dont les actes seraient des actes administratifs ». A ces doutes quant à la véritable nature juridique des groupements d'achat s'ajoutent ceux qui touchent à celle des sociétés professionnelles qui se rapprochent encore davantage des personnes publiques (voir en ce sens : CULMANN, « La loi... », art. cit., pp. 20-23 ; ESMEIN, « Les sociétés... », art. cit., p. 9 ; VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., § 16 ; WALINE, « La loi... », art. cit., pp. 22-23) bien que le législateur leur ait donné la forme de sociétés commerciales (art. 6 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*). Ces sociétés, organismes auxiliaires de personnes dirigeantes, n'ont en effet aucune base contractuelle. Un groupement de ce type n'est pas créé par un acte volontaire des associés mais par la décision d'un organisme de direction (art. 1<sup>er</sup> (al. 1<sup>er</sup>) de la loi préc.), elles ne sont d'ailleurs pas soumises à l'application du décret-loi du 9 septembre 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux* (art. 25 de la loi préc.). Surtout l'affiliation des associés peut être rendue obligatoire (art. 8 de la loi préc.) ; les organismes fondateurs peuvent être appelés à garantir les opérations entreprises mais ont la faculté de répartir les charges entre ceux qui bénéficient de l'activité de la société (art. 9 et 10 de la loi préc.).

<sup>1372</sup> Paris, 6 mars 1943, *Ministère de l'agriculture et du Ravitaillement c. Droguerie de l'Est parisien et B.N.C.I.*, JCP 1943 II n°2457, note Desmouliéz (moyen soulevé par le ministère dans cette affaire).

<sup>1373</sup> Comme pour les groupements d'achat, la constitution du Groupement pour l'assurance des risques terrestre de guerre est le fait d'une initiative privée provoquée par l'Etat (art. 1<sup>er</sup> du décret-loi du 19 oct. 1939 *tendant à l'institution d'un groupement entre organismes d'assurances contre l'incendie pour la garantie contre les risques de guerre de certains stocks, matières ou produits*) qui se réserve le droit d'intervenir sans cesse dans son fonctionnement : le règlement intérieur du groupement est soumis à l'homologation du ministre du Travail et du ministre des Finances qui exercent un contrôle permanent sur l'activité de cette institution auprès de laquelle sont placés deux commissaires du gouvernement (art. 4 et 5 du décret-loi du 19 oct. 1939 préc.). De même, l'Association française de normalisation, bien qu'étant le fruit d'une initiative privée, est placée sous la maîtrise de l'Etat qui nomme les membres de son conseil d'administration et qui

à classer parmi les personnes publiques ou les personnes privées, c'est parce qu'elles sont difficiles à caractériser.

## ***Sous-section 2 : Des personnes difficiles à caractériser***

Il est parfois si difficile de déterminer si les personnes dirigeantes sont des personnes privées ou publiques que, pour certaines d'entre elles – les organismes professionnels et les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés –, des auteurs ont proposé de dépasser le caractère binaire de la distinction des genres (§ 1). Cette proposition doctrinale n'a pourtant pas été suivie par le droit positif, qui a préféré modifier les règles classiques de classification des espèces appartenant aux deux genres pour y intégrer chacune des personnes dirigeantes (§ 2).

### **§ 1/ La proposition de certains auteurs de modifier les règles classiques de classification des genres**

Pour une partie de la doctrine, les organismes professionnels et les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés sont des « institution[s] entièrement nouvelle[s] qui ne [peuvent] pas être intégrée[s] dans les cadres juridiques anciens »<sup>1374</sup>, voire de véritables « Martiens du droit »<sup>1375</sup>. Certains auteurs se satisfont de ce constat : ils rangent ces organismes dans la famille des personnes « *sui generis* »<sup>1376</sup> pour souligner qu'ils n'entrent dans aucune catégorie connue, tout en mettant en avant la particularité de leurs missions en signalant leur nature « para-étatique »<sup>1377</sup>, « para-administrative »<sup>1378</sup> ou « pseudo-administrative »<sup>1379</sup>. Pour déterminer leur caractère propre, certains auteurs

---

a le pouvoir d'homologuer les normes qu'elle a pour fonction d'élaborer (art. 9 et 10 du décret du 24 mai 1941 *définissant le statut de la normalisation*). Même s'ils sont constitués sous la forme d'associations régies par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 *relative au contrat d'association*, ces deux organismes de direction présentent donc beaucoup de traits de ressemblance avec les institutions publiques. A propos du premier, le commentateur anonyme du jugement du Tribunal de commerce de la Seine du 17 juin 1941 *Sté La Française Vinicole c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre* affirme d'ailleurs qu'il s'agit d'un « organisme d'Etat » (art. cit., p. 279). Cette position est implicitement partagée par Bernard Tricot en ce qui concerne l'Association française de normalisation (*Essai..., op. cit.*, p. 156).

<sup>1374</sup> SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 141. Dans ses conclusions, André Ségalat parle aussi d'« organismes d'un type nouveau » (*ibid.*). Voir aussi à propos des organismes professionnels : LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 3 (« on se trouve en présence d'institutions nouvelles, d'institutions naissantes »). A propos des organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés : CHENOT, *Organisation..., op. cit.*, p. 236 (« des institutions bizarres, difficiles à classer »).

<sup>1375</sup> MARCOU, *Le Conseil..., op. cit.*, p. 330.

<sup>1376</sup> CULMANN, *La nouvelle..., op. cit.*, p. 88 ; PIC, « La liberté... », art. cit., § 1. Voir aussi, implicitement : PASQUIER (G.), *Des manifestations étatiques et corporatives dans l'organisation de l'industrie des assurances*, thèse droit, Lyon, 1943, Lyon, Cohendet Frères, 1943, pp. 106-108.

<sup>1377</sup> CHOUMERT, *L'organisation..., op. cit.*, p. 81 ; CULMANN, *La nouvelle..., op. cit.*, p. 88 ; DESMOULIEZ, « La responsabilité... », art. cit.

<sup>1378</sup> BENOIT, *Le droit..., op. cit.*, p. 234 ; CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit. ; MARCOU, *Le Conseil..., op. cit.*, p. 330.

<sup>1379</sup> SCELLE (G.), « Fondements et évolution du droit social », REC août 1943 p. 4.

proposent de modifier les règles classiques de répartition des personnes morales. D'une manière radicale, une partie d'entre eux préconise de substituer à la classification entre les personnes publiques et les personnes privées une autre qui repose sur un fondement différent (A). Les autres sont plus conservateurs car ils restent attachés au fondement de la distinction classique, mais ils n'en sont pas moins réformateurs puisqu'ils proposent de faire éclater le dogme dualiste en considérant qu'il existe des personnes morales d'un troisième type (B).

### **A/ Un mode alternatif de classification : la distinction corporations-fondations**

Certains auteurs considèrent que les difficultés rencontrées pour déterminer la nature juridique de certaines personnes dirigeantes révèlent des failles dans les règles de distinction des personnes publiques et privées, si importantes qu'elles posent la question du bien-fondé de ce mode de classification des personnes morales. Pour ces membres de la doctrine, la nature publique ou privée d'un organisme est secondaire par rapport à son caractère corporatif ou fondatif<sup>1380</sup>. Ils font donc le choix d'adopter, plutôt que la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées, qui se rapporte à l'organisation, à la structure interne de la personne morale, une classification entre les corporations et les fondations, qui « se rapporte à [sa] construction, à [sa] structure intime »<sup>1381</sup>.

Cette distinction ancienne, introduite par la doctrine allemande et systématisée par Friedrich Carl von Savigny, a été étudiée par Léon Michoud<sup>1382</sup> pour rechercher « une bonne classification des personnes morales »<sup>1383</sup> et a été choisie par Louis Constans dans sa thèse de doctorat pour classer les personnes publiques<sup>1384</sup>. En faisant des corporations une catégorie de personnes morales, ces auteurs donnent à ce terme un sens précis, qu'il convient de distinguer des autres significations du mot.

Au sens sociologique<sup>1385</sup>, le terme « corporation » désigne l'ensemble des personnes qui exercent la même profession et, par analogie, l'ensemble des personnes qui ont une activité ou des intérêts communs, permanents ou temporaires.

---

<sup>1380</sup> A ce courant peut se rattacher Jean-Pierre Gridel qui propose de distinguer les organismes « fondés sur des personnes » et les organismes « fondés sur des moyens » et qui intègre les ordres professionnels dans la première catégorie (« La personne morale en droit français », RIDC 1990 p. 499).

<sup>1381</sup> MICHOU, *La théorie...*, op. cit., tome 1, p. 203.

<sup>1382</sup> *Ibid.*, pp. 203-220.

<sup>1383</sup> *Ibid.*, p. 202.

<sup>1384</sup> CONSTANS, *Recherches...*, op. cit. Dans sa thèse, l'auteur rejette la position de Léon Michoud qui prétend que la distinction n'a d'utilité qu'en droit privé (*ibid.*, pp. 48 et 166-169).

<sup>1385</sup> « Corporation », in *Le Trésor*, op. cit.

Au sens *politique*<sup>1386</sup>, le terme renvoie au corporatisme, régime économique dont l'essor « ne peut se faire qu'aux dépens et en quelque sorte à l'encontre à la fois de la liberté de l'individu et du pouvoir de l'Etat »<sup>1387</sup>. Dans un tel régime en effet les individus ne se définissent socialement que par l'appartenance à leur profession, représenté par un organisme – la Corporation<sup>1388</sup> – qui a compétence, dans l'ordre professionnel, pour légiférer sur toutes les questions sociales et économiques, en disposant également du pouvoir d'application aux cas individuels et de répression des manquements<sup>1389</sup>. Selon la doctrine corporatiste, chaque communauté professionnelle constitue une société, à l'image de chaque Etat au niveau international, qui « puise en elle-même le fondement de ses pouvoirs, dans les besoins collectifs qu'elle exprime et en somme dans le fait même de son existence »<sup>1390</sup>. Ses compétences ne sont dès lors « pas dérivées mais primaires »<sup>1391</sup>. Les prérogatives que détiennent les corporations ne découlent donc pas d'une délégation de l'Etat. Elles sont des pouvoirs propres qu'elles possèdent « de plein droit »<sup>1392</sup> et qu'elles exercent, « à titre originaire »<sup>1393</sup>, en vertu de la théorie de l'institution<sup>1394</sup>, en vue de la réalisation de l'idée à laquelle le groupe qu'elle incarne se consacre<sup>1395</sup>. Ces pouvoirs ont une origine contractuelle puisqu'ils naissent d'un accord passé entre les professionnels et la personne morale qu'ils ont consenti à créer en se regroupant. Au

<sup>1386</sup> Cf. BAUDIN, *Le corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 7-12 ; BONNARD, « Syndicalisme... », art. cit., pp. 178-186 ; LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 53 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 2-8 ; OLIVIER-MARTIN, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. VIII-IX ; OUDIN, *L'Ordre...*, *op. cit.*, pp. 131-133 ; PIROU, *Essais...*, *op. cit.*, pp. 22-24 et 114-116.

<sup>1387</sup> PIROU, *Essais...*, *op. cit.*, p. 24.

<sup>1388</sup> Sur ce corps qui constitue la base du corporatisme, voir BAUDIN, *Le corporatisme*, *op. cit.*, pp. 7-14 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « La corporation... », art. cit., spéc. pp. 80-91 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit. ; DENIS (H.), *La corporation*, Paris, PUF, 1941 ; MANOILESCU, *Le siècle...*, *op. cit.*, pp. 175-321 ; MAURIAC, *La corporation...*, *op. cit.*, spéc. pp. 25-36 ; PATRIAT, *Le corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 380-459.

<sup>1389</sup> De ce point de vue, parmi les personnes dirigeantes, seuls certains organismes professionnels peuvent être considérés comme de véritables corporations : la Corporation agricole (à partir de la loi du 31 déc. 1942 *créant une chambre corporative agricole*), les ordres professionnels et les compagnies et communautés des officiers ministériels. La compétence des autres organismes professionnels se limite, en matière de réglementation, soit aux questions économiques, soit aux questions sociales, et ne s'étend pas, en règle générale, à la matière disciplinaire. Refusant à ces organismes professionnels le caractère corporatif sur ce motif : CHOUMERT, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 143 ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 47 ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., p. 151 ; SCALLE (G.), « Comités d'entreprises et constitutionnalisme économique (Conjectures) », CDS, XX, *Les comités sociaux d'établissements*, déc. 1943, p. 3 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 24 (s'appuyant sur une opinion de Pierre-Henri Teitgen exposé dans ses cours de doctorat pour l'année 1942-1943). Voir aussi, refusant cette qualité à ces mêmes institutions prétendument cantonnées à un rôle purement consultatif : DOUBLET, com. de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*, art. cit., p. 31.

<sup>1390</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 2. C'est seulement au sein de cette société que peut se poser la question du respect du principe de la séparation des pouvoirs. Sur ce problème, voir GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 206-211.

<sup>1391</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 2.

<sup>1392</sup> *Ibid.*

<sup>1393</sup> *Ibid.*

<sup>1394</sup> Sur cette théorie, voir : HAURIU (M.), « L'institution et le droit statutaire », *Recueil de législation de Toulouse*, 1906, pp. 134-182 ; HAURIU (M.), *Aux sources du droit : le pouvoir, le droit et la liberté*, Paris, Bloud et Gay, 1933, pp. 89-128. Voir aussi : MILLARD (E.), « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, 1995, pp. 381-412 ; SCHMITZ (J.), *La théorie de l'institution du doyen Maurice Hauriou*, thèse droit, Toulouse I, 2009, Paris, L'Harmattan, 2013. Spécifiquement pour les personnes morales de droit privé : BRETHER DE LA GRESSAYE (J.) et LEGAL (A.), *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées : son organisation et ses effets dans les associations, syndicats, sociétés, entreprises, professions : étude de sociologie juridique*, Paris, Sirey, 1938.

<sup>1395</sup> En ce sens, voir PERSONNAZ, « Le régime... », art. cit., p. 12.

terme de la convention, cet organisme est autorisé à exercer toutes les prérogatives nécessaires à la satisfaction de l'intérêt collectif en vue duquel les individus se sont réunis. Le contrat a la particularité de contenir des stipulations pour autrui puisque dès sa création la corporation « n'est pas un groupement purement volontaire »<sup>1396</sup> : « on n'est pas libre de faire partie ou non [du corps] lorsque l'on est dans une certaine situation »<sup>1397</sup>. En les intégrant parmi les institutions qu'il reconnaît, l'Etat donne aux corporations une existence légale qui leur permet d'imposer dans le domaine de leur compétence la discipline qu'elles ont pour tâche de faire respecter. Puisque les corporations tirent d'elles-mêmes les pouvoirs qu'elles détiennent, l'intervention de l'Etat présente le caractère « d'un acte déclaratif et non attributif de compétence »<sup>1398</sup>. A l'image de la reconnaissance en droit international, cette déclaration « sans être le fondement des pouvoirs du groupe, peut être considérée comme une condition nécessaire mise à leur exercice » ayant la particularité de ne pas être « discrétionnaire mais *due* par l'Etat lorsque le groupe a atteint un degré suffisant d'organisation »<sup>1399</sup>. Au sens politique du corporatisme, l'institution corporative est donc toujours un organisme décentralisé puisqu'elle apparaît, au sein de l'Etat, comme dotée d'une personnalité patrimoniale dont les dirigeants sont librement choisis par les membres de la profession et à l'égard de laquelle les autorités étatiques ne possèdent qu'un simple pouvoir de tutelle<sup>1400</sup>. Ce pouvoir leur permet « d'arbitrer et de coordonner l'activité des groupes, comme le droit international fait de l'activité des Etats » sans que ce contrôle supérieur ne les empêche d'avoir « une existence indépendante et une autonomie de principe qui doit être respectée dans toute la mesure où l'intérêt national ne commande de la restreindre »<sup>1401</sup>.

Au sens juridique<sup>1402</sup>, que l'on retiendra ici, la corporation s'oppose à la fondation. La première désigne « un groupement [d'individus], présentant certains caractères d'homogénéité et de stabilité, auquel est reconnue la qualité de sujet de droits, pour lui permettre de pourvoir, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants, à la satisfaction de ses intérêts collectifs »<sup>1403</sup>. La corporation au sens juridique est donc l'incarnation personnalisée de ce qu'est la corporation au sens usuel. Au

---

<sup>1396</sup> OLIVIER-MARTIN, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 487.

<sup>1397</sup> *Ibid.*, pp. VIII-IX. Sur la question du rattachement obligatoire des membres de la profession à l'organisme compétent, voir PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 20.

<sup>1398</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 2. Dans le même sens, voir GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 172-173 et 211.

<sup>1399</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 2. L'auteur souligne.

<sup>1400</sup> En ce sens, voir TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 38 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 12.

<sup>1401</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 2.

<sup>1402</sup> Cf. CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 166-216 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 11-24 ; MICHOU, *La théorie...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 203-220.

<sup>1403</sup> CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 170.

contraire, la fondation se définit comme « un patrimoine érigé en personnalité morale à une fin désintéressée, et pourvu d'un conseil d'administration propre »<sup>1404</sup>. La corporation apparaît ainsi, pour reprendre le vocabulaire de Jean-Pierre Gridel, comme un organisme « fondé sur des personnes » et la fondation, comme un organisme « fondé sur des moyens »<sup>1405</sup>.

Le critère de la distinction des personnes morales corporatives et des personnes morales fondatrices n'est pas la présence ou l'absence d'un groupement humain puisque la fondation, comme la corporation, a pour « *substratum* réel un [tel] groupement », celui-ci étant formé dans la fondation par l'ensemble « de ceux aux besoins desquels [elle] est destinée à pourvoir »<sup>1406</sup>. La distinction repose sur la relation entre le groupement humain et la volonté de la personne morale à qualifier : « dans la corporation, l'élément intérêt et l'élément volonté se trouvent réunis ; c'est le groupe même des intéressés qui forme l'organisation destinée à dégager la volonté collective du groupe ; dans la fondation, au contraire, les deux éléments sont séparés ; ils sont reliés par une volonté extérieure au groupe lui-même, celle du fondateur »<sup>1407</sup>. La corporation vient de l'intérieur alors que la fondation a une origine extérieure : il convient donc de « traiter comme une corporation tout groupe dont le but est déterminé par la volonté des membres mêmes du groupe et comme fondation tout groupe dont le but est déterminé par une volonté étrangère »<sup>1408</sup>.

Chaque fondation constitue ainsi le prolongement personnalisé d'une corporation : elle exerce « une mission qui incombe originellement à [cette dernière], qui lui a été confiée par l'acte institutif, et qui est le fondement même de son existence »<sup>1409</sup>. C'est pourquoi toute fondation est rattachée à une corporation. Ce lien « illustre tout à la fois la dépendance de l'organe fondatif à l'égard de la collectivité qui lui a donné naissance et la caractère dévolu de ses attributions dont le fondateur entend, en toute hypothèse, garder la responsabilité dernière »<sup>1410</sup> : « tant qu'il continue d'exister, il exerce [sa] fonction d'une manière exclusive mais, au cas où il viendrait à disparaître, le service qu'il gèrait ferait retour à la collectivité (...) dont il avait été précédemment détaché, et celle-ci aurait de nouveau la charge de le faire fonctionner ou de décider de le confier à un autre organisme »<sup>1411</sup>. A l'inverse des corporations, les fondations exercent non pas une « compétence qui leur est propre »,

---

<sup>1404</sup> CANET (L.), « Le régime des fondations en France », in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1952, p. 434. Sur le sujet, voir aussi : SAUVEL (T.), « Les fondations. Leurs origines, leur évolution », RDP 1954 pp. 325-351.

<sup>1405</sup> « La personne... », art. cit., p. 499.

<sup>1406</sup> MICHOU, *La théorie...*, op. cit., tome 1, p. 206.

<sup>1407</sup> *Ibid.*, p. 207.

<sup>1408</sup> *Ibid.*, p. 217.

<sup>1409</sup> THERON, *Recherche...*, op. cit., p. 18.

<sup>1410</sup> *Ibid.*

<sup>1411</sup> CONSTANS, *Recherches...*, op. cit., p. 20. Voir aussi p. 117.

dite « compétence de principe », mais une « compétence détachée », dite « compétence d'attributions »<sup>1412</sup> : elles sont créées pour exercer une fonction relevant normalement de la compétence de droit commun d'une corporation.

Si certains organismes ne sont rattachés à aucune personne morale<sup>1413</sup>, c'est donc parce qu'ils ne présentent pas un caractère fondatif : en tant que corporations, ils ne sont le prolongement d'aucune personne morale<sup>1414</sup>, ils n'exercent que des attributions qui leur appartiennent en propre. Certains organismes corporatifs sont malgré tout rattachés à une personne morale<sup>1415</sup>, mais ce n'est que d'une manière artificielle, pour des raisons techniques, afin de combler un vide dont le droit, comme la nature, a horreur<sup>1416</sup>.

« Constitués sociologiquement autour d'un noyau de particuliers unis entre eux par une même activité ou un même intérêt »<sup>1417</sup>, les organismes professionnels et les organismes syndicaux peuvent être considérés comme des corporations au sens juridique et politique du terme<sup>1418</sup>. Ce serait d'ailleurs pour cette raison que le Conseil d'Etat leur dénie explicitement la qualité d'établissement public, forme publique de la personnalité fondative aux yeux de la doctrine classique<sup>1419</sup>. Mais un premier

---

<sup>1412</sup> *Ibid.*, pp. 17, 21 et 22.

<sup>1413</sup> Le Conseil d'Etat a ainsi dit expressément qu'une association syndicale autorisée de propriétaires est un établissement public qui n'est « rattaché à aucune personne publique » (CE Ord., 14 juin 2006, *Association syndicale du Canal de la Gervonde*, R. T. p. 891). Cet organisme n'est pas davantage rattaché à la communauté formée par les propriétaires dont elle défend l'intérêt collectif puisqu'elle ne constitue pas le prolongement mais l'incarnation de ce groupement qui forme son *substratum*. Sur la question du rattachement de ces organismes : CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 23-26.

<sup>1414</sup> Cf. PLESSIX, « Etablissements... », art. cit., § 70.

<sup>1415</sup> Après avoir refusé de reconnaître que les chambres professionnelles constituaient des établissements publics rattachés en leur déniaient la qualité d'établissements publics nationaux (CE Sect., 21 févr. 1936, *Retail*, R. p. 231, D. 1937 III p. 5, note Gros, S. 1936 III p. 121, note Alibert), le Conseil d'Etat a fini par voir en elles des « établissements publics de l'Etat » (CE Sect., 29 nov. 1991, *Crépin*, R. p. 411, AJDA 1991 p. 889, chr. Maugüe et Schwartz, RFDA 1992 p. 884, concl. Lamy ; CE, 13 janv. 1995, *Chambre de commerce de la Vienne*, R. p. 26, LPA 20 juill. 1995 p. 5, note Moreno ; CE, 21 juin 2000, *Chiarasoli*, R. T. pp. 876 et 1027). Sur la question du rattachement des chambres de commerce : CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 20-23.

<sup>1416</sup> Le rattachement a en effet surtout une utilité pratique en ce qu'il permet de déterminer le régime juridique d'une institution. Sauf dispositions expresses contraires, les textes applicables à sa collectivité de rattachement le sont aussi à elle-même. En outre, le rattachement permet de déterminer à quelle personne sont dévolus les biens des institutions rattachées à leur dissolution : le principe est qu'ils sont transférés à la collectivité de rattachement. Sur l'ensemble de la question, voir FATOME, « A propos... », art. cit., p. 142-145 et 151-153 ; PLESSIX, « Etablissements... », art. cit., § 73. Pour distinguer ce type de rattachement de celui qui découle du lien filial unissant une personne morale à ses prolongements personnifiés et qu'il qualifie de « rattachement par nature », Etienne Fâto me parle de « rattachement purement technique » (« A propos... », art. cit., p. 140).

<sup>1417</sup> BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 234.

<sup>1418</sup> Voir en ce sens : BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 308-342 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit. ; BRETHER DE LA GRESSAYE (J.) et LABORDE-LACOSTE (M.), *Introduction générale à l'étude du droit*, Paris, Sirey, 1947, pp. 125-126 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « La discipline... », art. cit., p. 108 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 70 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le droit... », art. cit., pp. 16-17 ; CHENOT, *Services...*, *op. cit.*, pp. 243-279 ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.* ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 25-135 ; LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., pp. 53-61 ; OUDIN, *L'Ordre...*, *op. cit.*, pp. 131-135 ; OUDIN, « L'aspect... », art. cit., pp. 39-40 ; REYNAUD, *L'Ordre...*, *op. cit.*, p. 156 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 160.

<sup>1419</sup> En ce sens, voir GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 140-141. Sur ce point, voir *infra* (pp. 254-255).

élément pose problème. Il apparaît, en ce qui concerne cette organisation, que « tout vient du législateur : l'initiative et ses procédés, le moule juridique et son contenu » : « dans la plupart des professions l'anarchie était intégrale » ; « l'organisation était peut-être communément souhaitée, mais le fait est qu'elle n'existait pas » ; elle a été dictée d'en haut, « sans consultation des milieux intéressés, et sans s'appuyer sur aucun mouvement spontané qui l'eût précédé » ; « dans les professions mêmes qui avant la guerre avaient su se constituer les plus fortes disciplines syndicales ou contractuelles, la réforme s'est faite en rupture complète avec l'évolution antérieure »<sup>1420</sup>. Ainsi créés par le législateur et à son initiative, les organismes professionnels et syndicaux sont rattachés à l'Etat. Pour la plupart d'entre eux, c'est d'ailleurs l'exécutif qui nomme leurs dirigeants, en vertu d'un pouvoir discrétionnaire<sup>1421</sup>. Cette circonstance est décisive pour certains auteurs qui réservent la qualité de corporations aux organismes dirigés par des individus désignés par les professionnels ou par les travailleurs et qui, à ce titre, peuvent être considérés comme leurs représentants<sup>1422</sup>. Un autre élément pose problème, si tous les groupements dont il s'agit possèdent réellement un pouvoir normatif à titre originaire, « il faudrait logiquement admettre que l'exercice de ce pouvoir constitue le type même de la fonction d'intérêt professionnel » : « en réglementant l'activité de ses ressortissants [chaque institution de ce type] remplirait la mission propre du groupe et non pas une mission de caractère étatique »<sup>1423</sup>. Or c'est précisément le contraire qu'affirme le Conseil d'Etat en considérant que l'activité de discipline professionnelle est un service public dont l'exécution est soumise, conformément à la volonté du législateur, au contrôle étroit du gouvernement.

Cette prédominance des pouvoirs publics sur la communauté professionnelle ou syndicale qui se manifeste par leur rattachement incite à voir dans la création de tels organismes une réalisation plus fondatrice que corporatiste : les organismes professionnels et les organismes syndicaux personnifieraient des intérêts collectifs qui seraient moins privés que publics. En créant de tels organismes, l'Etat les considère comme des prolongements de sa propre personne, exerçant une partie de ses attributions, plutôt que comme des institutions véritablement corporatives dont les buts sont fixés par

---

<sup>1420</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 3.

<sup>1421</sup> Voir *supra* (p. 200).

<sup>1422</sup> Voir ainsi : CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 92 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 7 ; LAUFENBURGER (H.), « L'économie française depuis l'armistice », REC avr.-mai 1942 p. 9 ; NOYELLE, « L'économie... », art. cit., p. 4 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 25 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 6. C'est en se fondant notamment sur cette considération que Pierre-Henri Teitgen refuse d'insérer les comités d'organisation dans une logique de décentralisation par services : « de ces comités aux corporations, explique-t-il, il y a très exactement la distance qui sépare la déconcentration de la décentralisation » (« La loi... », art. cit., § 36 ; « L'organisation... », art. cit., p. 11). Ces auteurs exigent même une représentation paritaire des professionnels (autrement dit des patrons et des ouvriers) pour que l'on puisse parler de corporations ; or les organismes professionnels ne comprennent que des directeurs d'entreprise (cf. PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., p. 150) – ce qui conduit Jean-Guy Mériot à les considérer comme des sortes de « syndicats patronaux transformés » (*Essai..., op. cit.*, p. 336) –, ou des technocrates (cf. BARJOT (D.), « Introduction », in JOLY, *Les comités..., op. cit.*, p. 9).

<sup>1423</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 3.

les individus qui les composent. Ainsi, pour Jean Personnaz, à propos des comités d'organisation, « nous ne trouvons pas ici un régime d'incorporation mais bien de superposition : les membres de la profession ne font pas partie d'une institution dont ils constitueraient les cellules, mais sont soumis à un organisme supérieur qui leur est étranger ; c'est la raison pour laquelle [il faut employer] pour les qualifier le terme de ressortissants »<sup>1424</sup>. Nous ne pouvons pourtant pas ignorer que la doctrine économique du régime de Vichy est d'inspiration corporatiste. Il est possible de résoudre ce paradoxe en considérant que le corporatisme de Vichy, contrairement à celui de l'Ancien régime<sup>1425</sup>, n'est pas un « corporatisme d'association » mais un « corporatisme d'Etat »<sup>1426</sup>.

Ces deux tendances politiques sont différentes. La seconde conçoit le corporatisme comme une modalité particulière de l'étatisme : « disposant [de] prérogatives de puissance publique, les corporations (...) apparaissent comme des branches de l'administration étatique » dotées d'une autonomie plus ou moins importante<sup>1427</sup>. Au contraire, la première oppose le corporatisme à la fois au libéralisme et à l'étatisme : « différent du libéralisme par les pouvoirs reconnus au groupe organisé, il ne se [distingue] pas moins de l'étatisme par le caractère purement [collectif] de cette direction » ; « il [est] fondé non sur une extension des attributions de l'Etat à l'économie, mais sur une discipline spontanée de celle-ci par les communautés formées de tous les individus exerçant des activités connexes » ; dans un tel système, « certes, l'Etat [conserve] un rôle de contrôle et de coordination, mais le mouvement lui [est] extérieur et l'impulsion [vient] des intéressés »<sup>1428</sup>. Dans le corporatisme d'Etat, les organismes dits « corporatifs » sont des fondations de l'Etat alors que dans le corporatisme d'association, ils sont de véritables corporations, aux sens politique et juridique du terme. Puisqu'ils sont rattachés à l'Etat, les organismes professionnels et les organismes syndicaux du régime de Vichy ne peuvent prétendre au statut corporatif. Ils apparaissent « non pas [comme] des organismes (...) de

---

<sup>1424</sup> PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 25. Sur la notion de « ressortissants », voir GUIBAL, *L'ordre...*, op. cit., pp. 33-39.

<sup>1425</sup> Voir *supra* (p. 20).

<sup>1426</sup> Sur cette distinction : BAUDIN, *Le corporatisme...*, op. cit., p. 7 ; LACHARRIERE, « La gestion... », pp. 5-8 ; MAURIAC, *La corporation...*, op. cit., pp. 39-76 ; PATRIAT, *Le corporatisme...*, op. cit., pp. 402-410 ; PIROU, *Essais...*, op. cit., pp. 73-85. Voir aussi (implicitement en opposant l'étatisme à base professionnelle et le corporatisme authentique) : BONNARD, « Syndicalisme... », art. cit., p. 184 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., p. 13 ; DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 24 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., §§ 27 et 37-40 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., pp. 9 et 12-13.

<sup>1427</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », p. 5. Le corporatisme d'Etat est interprété par certains auteurs comme constituant un « pré-corporatisme », en ce qu'il peut préparer, en facilitant les conditions de son organisation, l'établissement d'un corporatisme d'association qu'ils considèrent comme étant le « corporatisme véritable » (WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22). Voir aussi : CHENOT, « Essai... », art. cit., p. 60 ; PIC, « La liberté... », art. cit., §§ 15-27 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., pp. 6-7 ; SALLERON, « La production... », art. cit.

<sup>1428</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », p. 5. Voir aussi BRETHER DE LA GRESSAYE, « La corporation... », art. cit., pp. 86-88 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., p. 13 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le droit... », art. cit., p. 17.

type corporatif mais (...) [comme] des conseils administratifs centralisés sous l'autorité du ministre » compétent<sup>1429</sup>, autrement dit de simples fondations déguisées en corporations<sup>1430</sup>.

« L'ambiguïté de la réalité corporative »<sup>1431</sup> s'explique par le caractère hybride de ces organismes : ils sont à la fois, dans leur essence, corporatifs et fondatifs<sup>1432</sup>. Ils « personnifient des intérêts propres, distincts de ceux de l'Etat »<sup>1433</sup> (leur rattachement paraît donc artificiel, c'est-à-dire « purement technique »<sup>1434</sup>, puisqu'ils sont des corporations) mais ils constituent en même temps des prolongements de la personne étatique qui s'appuie sur eux pour diriger l'économie (leur rattachement est donc nécessaire, il s'impose « par nature »<sup>1435</sup>, puisqu'ils présentent le caractère des fondations), conscient que les intérêts que ces organismes personnifient coïncident avec les siens<sup>1436</sup>. Face à de tels organismes qui ne sont ni purement corporatifs, ni strictement fondatifs, il convient, selon Léon Michoud, de rechercher « le caractère principal du groupe et de le traiter d'après ce caractère »<sup>1437</sup>. Or, comme nous l'avons vu<sup>1438</sup>, avant de constituer des personnes dirigeantes pour certains d'entre eux, les organismes syndicaux et les organismes professionnels personnifient les intérêts des groupements qu'ils incarnent. Ils ont donc d'abord cette qualité de corporations, avant d'être des fondations : ils sont des « corporations à organisation fondative »<sup>1439</sup> qui doivent être traitées, en tant que telles, comme des corporations. Au contraire, les organismes de répartition et les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés constituent de pures fondations. Ils n'ont aucun caractère corporatif,

---

<sup>1429</sup> TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 27 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 9.

<sup>1430</sup> Ce n'est pas autre chose que Marcel Waline sous-entend en affirmant que lorsque « la profession [est] dirigée par des personnes désignées par le gouvernement, donc pas l'Etat, (...) il s'agit alors d'un pseudo-corporatisme, d'un étatisme mal déguisé en corporatisme », d'un « étatisme (...) dont le corporatisme [n'est] que le prête-nom » (« Trois... », art. cit., p. 22). Dans le même esprit, Gérard Viché écrit : « le législateur [de Vichy] a consacré au maximum une théorie pseudo-corporative ; sans doute des organismes à vocation corporative ont été créés, mais ils ont été soumis, en droit et en fait, à l'étroite tutelle des pouvoirs politiques » (*La sanction...*, op. cit., p. 23). Voir aussi : DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 8 ; PIC, « La liberté... », art. cit., § 2 ; WALINE, « La loi... », art. cit., p. 25.

<sup>1431</sup> LAVIALLE, « Le corporatisme... », art. cit., p. 21.

<sup>1432</sup> Voir en ce sens : CONSTANS, *Recherches...*, op. cit., p. 244 (note 2). Marcel Court se positionne clairement dans cette logique lorsqu'il analyse le statut de l'Office national interprofessionnel des céréales et qu'il conclut qu'il s'agit d'un organisme « étatique » car il exerce la police du marché des céréales sous l'autorité hiérarchique de l'Etat mais aussi d'un organisme « corporatif » dans la mesure où ses organes personnalisent les intérêts des diverses professions intéressées (*Le statut...*, op. cit., p. 183). Avant la guerre, cette opinion était déjà celle de Roger Bonnard (« Syndicalisme... », art. cit., pp. 205-206).

<sup>1433</sup> SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 141.

<sup>1434</sup> FATOME, « A propos... », art. cit., p. 140.

<sup>1435</sup> *Ibid.*

<sup>1436</sup> C'est en ce sens que Jacques Reynaud affirme à propos de l'Ordre des médecins : « il personnifie des intérêts propres, des intérêts professionnels qui peuvent ne pas coïncider toujours avec ceux de l'Etat », ce qui sous-entend qu'ils se confondent souvent (*L'Ordre...*, op. cit., p. 155). Sur la question de la confusion de l'intérêt collectif et de l'intérêt général, voir *supra* (pp. 126-137).

<sup>1437</sup> MICHOD, *La théorie...*, op. cit., tome 1, p. 216. Dans le même sens, voir CONSTANS, *Recherches...*, op. cit., p. 216.

<sup>1438</sup> Voir *supra* (pp. 226-227).

<sup>1439</sup> GRANERO (A.), *Les personnes publiques spéciales*, thèse droit, Besançon, 2012, Paris, L'Harmattan, 2016, p. 83.

ils ne sont que les prolongements de l'Etat qui leur délègue certaines attributions en matière économique<sup>1440</sup>. C'est au moment où une politique de décentralisation fonctionnelle se substituera à celle de déconcentration par personnalisation que les organismes professionnels et syndicaux apparaîtront comme de véritables corporations<sup>1441</sup>. En attendant cette consécration, ils sont, comme le reconnaît Jacques Donnedieu de Vabres en 1942, « moins une formule de compromis entre le libéralisme et l'étatisme que l'expression d'une tendance corporative encore imparfaitement développée sans doute, mais consciente dès maintenant de son indépendance complète à l'égard de la vieille opposition entre l'intérêt public et l'intérêt privé »<sup>1442</sup>. Et d'ajouter que si « l'Etat est actuellement le maître » de ces organismes, « cette maîtrise n'est que provisoire, et l'étatisme actuel ne se donne lui-même que pour le tuteur nécessaire, mais passager, d'un corporatisme nouveau »<sup>1443</sup>.

Tous les auteurs qui mettent en avant, au sens juridique et politique, le caractère corporatif des organismes professionnels, ne vont pas jusqu'à abandonner la distinction classique personnes publiques-personnes privées pour les caractériser. Ils les rangent parmi les institutions publiques s'inscrivant ainsi dans la logique de l'idéologie corporative qui considère que les corps professionnels ayant une forme corporative sont nécessairement des personnes de droit public, la qualité de corporation, au sens politique du terme, étant incompatible avec la personnalité privée<sup>1444</sup>. Contrairement aux sociétés, syndicats ou associations, même professionnelles, qui poursuivent uniquement des fins privées et qui fonctionnent selon un mode exclusivement contractuel, les organismes professionnels sont chargés d'une mission qui « mélange des fins de bien public et des considérations d'intérêt privé »<sup>1445</sup> et ne sont pas purement volontaires : elles ne sont donc pas, comme les premières, des personnes privées. Mais leur nature publique découle du fait que chaque organisme professionnel a été formé, pour reprendre la définition de Domat, « par la permission du prince et établi pour un bien

---

<sup>1440</sup> Il est donc curieux que Pierre Laroque considère les sections de l'Office central de répartition des produits industriels comme des « établissements publics à caractère corporatif ou professionnel » (« La répartition... », art. cit., § 7 ; note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit.).

<sup>1441</sup> Sur ces deux processus, voir *supra* (pp. 204-210).

<sup>1442</sup> « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit.

<sup>1443</sup> *Ibid.* Dans le même sens, voir TEITGEN, « La loi... », § 40 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., pp. 12-13. Jean Bichelonne, ministre de la Production industrielle, parle lui-même d'un système en construction où « c'est la profession qui constitue le moteur de l'économie (...), la puissance publique ayant seulement pour mission de manœuvrer les freins lorsque ce moteur s'emballe » (préface à LACOUR-GAYET (J.), *Commerce et économie dirigée*, Paris, SPID, 1942, p. 9).

<sup>1444</sup> Cf. BAUDIN, *Le corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 11-12 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « La corporation... », art. cit., p. 82 ; BURDEAU, *Cours...*, *op. cit.*, pp. 225-226 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 7 ; MANOILESCU, *Le siècle...*, *op. cit.*, p. 177 ; OLIVIER-MARTIN, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. 478-485 et 491 ; PATRIAT, *Le corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 384-410 ; PIROU, *Essais...*, *op. cit.*, pp. 24 et 114-115. *Contra* : BONNARD « Syndicalisme... », art. cit., p. 184 (l'auteur considère que le corporatisme peut s'accommoder de la personnalité privée).

<sup>1445</sup> OLIVIER-MARTIN, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 480.

commun à ceux qui sont de ce corps et qui ait aussi son rapport avec le bien public »<sup>1446</sup>. D'ailleurs, puisque ces « corps particuliers n'existent point par eux-mêmes ni pour eux (...) [mais] pour la société »<sup>1447</sup>, rien n'empêche l'Etat « de revendiquer un jour, pour [lui-même] les besognes qu'ils accomplissent »<sup>1448</sup>. Mais pour être une corporation au sens politique du terme, une institution a surtout besoin d'être capable de « briser la résistance des réfractaires »<sup>1449</sup> à la discipline du groupe. Elle doit impérativement détenir dans le secteur de sa compétence le privilège du monopole et le pouvoir de contrainte. Or, dans la doctrine classique, ces deux prérogatives ne peuvent être détenues par les organismes privés<sup>1450</sup>. C'est, dit René de Lacharrière, « la garantie à la fois de l'Etat contre un démembrement féodal de la puissance publique, et des particuliers contre la tyrannie des groupes »<sup>1451</sup>. Les questions d'organisation professionnelle ne peuvent pourtant pas être confiées à des organes de l'Etat puisque l'étatisme l'emporterait alors sur le corporatisme. C'est pourquoi les auteurs songent à des solutions de compromis concevant la corporation au sens politique ni comme « un service public ordinaire », ni comme « une institution purement privée »<sup>1452</sup>.

Pour les uns, les organismes professionnels sont des personnes morales prenant place dans la catégorie des institutions publiques, se démarquant à la fois de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. Ils les nomment corporations publiques<sup>1453</sup>, conscients du pléonasme – une

---

<sup>1446</sup> Cité par *ibid.*, p. 479.

<sup>1447</sup> Turgot cité par *ibid.*, p. 479.

<sup>1448</sup> OLIVIER-MARTIN, *L'organisation...*, *op. cit.*, p. 479. Sous le dirigisme économique de Vichy, l'Etat s'autorise ainsi à prendre lui-même certaines mesures de réglementation professionnelle (voir *supra*, pp. 122-124). Rappelons que par la loi du 26 avril 1946 portant dissolution d'organismes professionnels et organisation, pour la période transitoire, de la répartition des produits industriels, les attributions des offices professionnels qui avaient été substitués après la chute du régime de Vichy aux comités d'organisation, ont été transférées aux directions techniques des ministères compétents (voir *supra*, p. 168, note 964).

<sup>1449</sup> LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 93.

<sup>1450</sup> C'est cette raison qui explique pourquoi les ententes professionnelles de l'entre-deux-guerres échouèrent dans leur tentative d'instauration, pour faire face à la crise de surproduction, d'une discipline corporative librement consentie, d'autant plus qu'elles se formèrent « en marge de la loi, constamment menacées qu'elles étaient du délit de coalition et des peines sévères de l'article 419 du Code pénal » (LENGELE (R.), « Comités d'organisation et ententes professionnelles », REC juill. 1943 p. 23). Leur « indépendance totale » eut « l'impuissance pour contrepartie » car les organismes de discipline qu'elles engendrèrent n'avaient « ni le monopole ni la contrainte qui sont les prérogatives du service public » pour imposer leur loi aux membres de la profession qui n'avaient pas donné leur consentement à leur création (LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 93). Seuls réussirent à imposer leur discipline les organismes qui, constitués par un accord de certains membres de la profession, sous l'impulsion des pouvoirs publics, furent homologués par le gouvernement rendant obligatoire leur juridiction à l'égard de toutes les entreprises intéressées. Sur ce phénomène, voir les références citées *supra* (p. 229, note 1326). Sous le dirigisme économique de Vichy, les ententes perdent leur raison d'être car chaque secteur d'activité est doté d'un organisme ayant les pouvoirs d'imposer une discipline à tous les professionnels, même récalcitrants. Sur ce point, voir BERBAIN (S.), « Les comités et l'organisation de la profession », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 1-6 ; LENGELE, « Comités... », art. cit. (p. 25 l'auteur cite C.-J. Gignoux qui considère chaque organisme comme « une entente obligatoire, reconnue et contrôlée par l'Etat »).

<sup>1451</sup> « L'Ordre... », art. cit., p. 93.

<sup>1452</sup> *Ibid.*

<sup>1453</sup> BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 233-248 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., pp. 8-9 ; BRETHER DE LA GRESSAYE et LABORDE-LACOSTE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 126 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « La discipline... », art. cit., p. 108 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 85 ; BRETHER DE

corporation au sens politique du terme étant pour eux nécessairement publique –, mais tenant compte de l'existence, dans le secteur privé, de corporations au sens juridique du terme<sup>1454</sup>. Pour les autres auteurs, les organismes professionnels sont des établissements publics particuliers, qu'ils nomment établissements publics de type corporatif<sup>1455</sup>, une corporation au sens politique ne pouvant, pour eux, jamais être autre chose qu'un établissement public. Dans leur esprit, en effet, seule cette « formule (...) est assez souple et permet une autonomie assez large pour respecter l'idée de liberté et d'auto-discipline professionnelle inhérente au principe corporatif »<sup>1456</sup>. Une autre partie de la doctrine propose de dépasser le caractère binaire de la distinction classique pour identifier les organismes professionnels et les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés.

### **B/ Le dépassement de la distinction personnes publiques-personnes privées**

Les auteurs qui proposent de faire éclater le dogme dualiste de la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées ne sont pas tous d'accord sur les termes de la réforme. Les plus radicaux préconisent l'abandon de la dichotomie classique en considérant qu'il existe des personnes qui ne sont ni publiques, ni privées. Ces organismes, qu'ils nomment institutions de droit professionnel, sont d'un troisième genre. C'est dans cette nouvelle catégorie que ces auteurs proposent de classer les organismes professionnels (2). Les autres adoptent une position plus souple. Ils remettent en cause, non pas le principe du dualisme, mais la radicalité du choix qu'il impose et qui ne permet pas de rendre compte fidèlement de toute la réalité juridique. Pour eux, les organismes professionnels et les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés sont des établissements mixtes, des institutions à la fois publiques et privées (1).

---

LA GRESSAYE, « Le droit... », art. cit., pp. 16-17 ; CONSTANS, *Recherches...*, op. cit., pp. 170-204 ; DERBEZ, *Théorie...*, op. cit., p. 661 (l'auteur parle de « services publics corporatifs ») ; LAVIALLE, *L'évolution...*, op. cit., pp. 164-165 ; LAVIALLE, « Le corporatisme... », art. cit., pp. 13-18 ; REYNAUD, *L'Ordre...*, op. cit., p. 156 ; THERON, *Recherche...*, op. cit., pp. 104-108. Comme le note Louis Constans, pour ces auteurs, « il n'y a pas, en réalité, un problème global de la distinction des personnes publiques et des personnes privées, mais bien deux problèmes distincts, qui sont respectivement celui de la détermination du caractère public ou privé d'une personne morale de type fondatif, et celui de la détermination du caractère public ou privé d'une personne morale de type corporatif » (CONSTANS, *Recherches...*, op. cit., p. 219, l'auteur souligne ; voir pp. 217-244 pour une étude détaillée de ces deux problèmes).

<sup>1454</sup> Avec Jean Brèthe de la Gressaye et Marcel Laborde-Lacoste on peut citer le cas des « sociétés à but lucratif », des « associations à but désintéressé, libres et facultatives », des « entreprises économiques » et de la « famille » (*Introduction...*, op. cit., p. 126).

<sup>1455</sup> Voir *supra* (p. 232, note 1341).

<sup>1456</sup> LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 93.

## *1/ L'hypothèse d'une catégorie intermédiaire de personnes morales : les établissements mixtes*

Pour certains auteurs<sup>1457</sup>, les organismes professionnels et les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés sont des établissements mixtes<sup>1458</sup>. Ils ne sont ni purement publics, ni purement privés ; ils sont en partie publics et en partie privés. Leur nature juridique n'est pas unique. Il s'agit d'institutions hybrides ou « amphibies »<sup>1459</sup> : « tels des *Janus bifrons*, ils apparaissent avec deux visages différents »<sup>1460</sup>. Cette double qualité correspond à la dualité de leurs fonctions : ce sont des organismes publics lorsqu'ils accomplissent les missions de services publics dont ils ont la charge ; des organismes privés lorsqu'ils remplissent leur rôle privé en gérant les services d'intérêt professionnel qui leur sont confiés (pour les organismes professionnels) ou en procédant à des opérations commerciales de leur propre initiative (pour les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés). Le commissaire du gouvernement Ségalat ne dit pas autre chose à propos des organismes professionnels dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt*, considérant que les comités d'organisation ne sont pas plus des « organismes purement privés » que des « établissements publics » mais présentent tout à la fois « un caractère public évident » et « un caractère professionnel indéniable », en ayant préalablement souligné qu'ils sont « chargés du service public [de l'organisation] de la production » et « appelés également à agir dans l'intérêt de la profession »<sup>1461</sup>. Pour Henry Laufenburger, cette mixité témoigne de la volonté de l'Etat de « marquer nettement que, s'il faisait la moitié du

---

<sup>1457</sup> CHOUMERT, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. 81, 127 et 220 ; CROQUEZ (A.), « L'organisation professionnelle et les comités d'après une jurisprudence récente », *Gaz. Pal.* 1942 II (doct.), pp. 29 et 31 ; CROQUEZ, « Les comités... », *art. cit.*, p. 17 ; CROQUEZ, « Origines... », *art. cit.*, p. 71 ; CULMANN, « L'économie... », *art. cit.*, p. 17 ; CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 85 ; FLUTRE, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 129-140 ; FOURNIER, *L'Ordre...*, *op. cit.*, p. 19 ; G. W., note sous CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, DS 1948 p. 318 ; GONFREVILLE (M.), « Vers une doctrine juridique de l'économie dirigée », *REC sept.* 1942 p. 10 ; GONFREVILLE, « La loi... », *art. cit.*, p. 22 ; LACHARRIERE, « La gestion... », *art. cit.*, pp. 4-5 ; LAUFENBURGER, « L'économie... », *art. cit.*, p. 8 ; LIET-VEAUX (G.), « La théorie des établissements professionnels et les élections aux conseils des ordres », *RA* 1950 pp. 153-157 ; MATHIOT, « L'intégration... », *art. cit.*, pp. 49 et 55 ; MERIGOT, *Essai... op. cit.*, pp. 569-573 ; MORANGE, « Le déclin... », *art. cit.*, p. 48 ; N., « L'évolution... », *art. cit.*, pp. 249 et 252 (pour l'auteur c'est aussi la nature des bureaux nationaux de répartition) ; PEQUIGNOT, *Contribution...*, *op. cit.*, p. 125 ; SCELLE, « Fondements... », *art. cit.*, p. 4. Voir aussi : MARTIN, « L'organisation... », *art. cit.*, pp. 2-3 ; MURON, *L'organisation...*, *op. cit.*, pp. 106-107, citant le professeur Mazaux (voir *supra*, p. 237, note 1371). Cette position semble être aussi celle de Dominique Fenouillet et François Terré : « l'on tend à considérer que les ordres sont des personnes morales relevant à la fois du droit public et du droit privé » (*Droit civil. Les personnes : personnalité, incapacité, protection*, Paris, Dalloz, 2012, 8<sup>e</sup> édit., p. 253). Toutefois il est possible d'admettre que ces auteurs se prononcent moins sur la mixité de la nature juridique de ces organismes que sur celle du régime juridique qui leur est applicable puisqu'ils intègrent cette réflexion dans une partie consacrée aux « personnes morales de droit public ».

<sup>1458</sup> Pour Albert Croquez, c'est aussi la nature de la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation (*cf.* « L'organisation... », *art. cit.*, 1942, p. 31). Dans le même sens, voir X., « Note... », *art. cit.*, p. 36.

<sup>1459</sup> SCELLE, « Fondements... », *art. cit.*, p. 4.

<sup>1460</sup> MACHELON, « Les comités... », *art. cit.*, p. 80. Max Gonfreville parle plus sobrement d'une « dualité de complexion juridique » (« Vers... », *art. cit.*, p. 10).

<sup>1461</sup> Concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, *art. cit.*, pp. 140-141. Dans le même sens, René de Lacharrière souligne le double visage du comité d'organisation qui se présente « tantôt comme le législateur », le « gendarme » de la profession et « tantôt comme le gérant de ses intérêts » (« Le rôle... », *art. cit.*)

chemin [pour faire face à la crise engendrée par la guerre], les membres de la profession devaient faire l'autre moitié », chaque organisme professionnel étant « le lieu de la rencontre des deux parties »<sup>1462</sup>. Mais elle est aussi un aveu des gouvernants qui, « dans l'incertitude (...) des frontières exactes » de certaines tâches de direction, « n'ont pas toujours osé [les] réaliser [ou les faire réaliser] sous une forme franche, par l'institution de nouvelles administrations » ou la création de personnes purement privées<sup>1463</sup>.

Ces organismes appartiendraient ainsi à une troisième catégorie de personnes morales dont le contenu a la particularité d'être construit à partir des deux autres. C'est ce que souligne Marcel Waline en parlant de « la confusion ou plutôt la fusion du public et du privé au sein des organismes professionnels »<sup>1464</sup>. Cette division ne contient que des organismes situés « à cheval sur [cette] frontière »<sup>1465</sup>, c'est-à-dire « sur le territoire respectif du droit public et du droit privé »<sup>1466</sup>. Ce n'est donc pas parce que le législateur indique explicitement qu'un organisme professionnel ou commercial fait partie de la catégorie des personnes publiques ou des personnes privées que cette institution n'appartient pas également à l'autre genre, et par conséquent à cette famille des personnes mixtes. Cette catégorie contient donc trois types d'organismes : ceux à qui le législateur a donné explicitement une forme de droit privé, ceux qui ont reçu de sa volonté expresse une forme de droit public, et ceux qui ont, dans le silence de la loi, une forme indéfinie. En dépassant la question de la nature des fonctions de l'organisme en cause et en tenant compte de « la compénétration de plus en plus accentuée de la vie publique et de la vie privée »<sup>1467</sup>, certains auteurs intègrent parmi ces institutions hybrides les entreprises privées d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte qui, pour eux, ne sont ni des personnes exclusivement privées, ni des personnes publiques. Ils soulignent qu'elles appartiennent les unes comme les autres, malgré leur forme de droit privé, à une « zone intermédiaire qui marque la transition entre les régimes juridiques de droit privé et les régimes juridiques de droit public » et qui trouve son origine « soit dans le fait que l'Administration met au service de l'entreprise privée des prérogatives de puissance publique (c'est le cas des entreprises privées d'intérêt public) ; soit

---

<sup>1462</sup> « L'économie... », art. cit., p. 8. Approuvant et développant cette idée : MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 45-50.

<sup>1463</sup> MORANGE, « Le déclin... », art. cit., p. 48.

<sup>1464</sup> WALINE, « Trois... », art. cit., p. 20.

<sup>1465</sup> WALINE, *Manuel...*, op. cit., 4<sup>e</sup> édit., p. 222.

<sup>1466</sup> EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 146. Le commissaire du gouvernement Ségalat entretient le flou dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt* puisqu'il affirme que les organismes professionnels sont des institutions « se plaçant à la frontière du droit public et du droit privé » (art. cit., p. 141) sans préciser « de quel côté de la frontière ils se trouvent » (WALINE, « Trois... », art. cit., p. 19). Cela explique pourquoi ces conclusions sont invoquées à l'appui de chacune des thèses avancées par les auteurs en quête d'une qualification pour les organismes professionnels (personnalité mixte ; personnalité publique – voir *supra*, pp. 222-225 ; personnalité privée – voir *supra*, pp. 225-233 ; personnalité de droit professionnel – voir *infra*, pp. 253-254).

<sup>1467</sup> MONSEGUR, *Aux confins...*, op. cit., p. 17.

dans la collaboration financière qui s'établit entre l'autorité publique et les particuliers (c'est l'hypothèse des sociétés d'économie mixte) »<sup>1468</sup>. Dans cette même « zone intermédiaire qui s'étend entre le droit public et le droit privé, dans cette frange mouvante, dans cette région où alternent des jeux de lumières différentes », André Pépy classaient, déjà en 1939, les personnes privées chargées de la gestion d'un service public et les administrés collaborant avec l'Administration autrement que par contrats<sup>1469</sup>.

Cette position doctrinale, qui s'inscrit dans la lignée des auteurs qui sollicitaient, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, « un aménagement de la classification classique pour permettre la création d'établissements intermédiaires se situant (...) entre droit public et droit privé »<sup>1470</sup>, a eu un certain écho dans la jurisprudence judiciaire. Certains juges adoptent implicitement la solution de l'appartenance des organismes professionnels<sup>1471</sup> et des organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés<sup>1472</sup> à la catégorie des établissements mixtes en mettant en avant la double nature de ces institutions, sans les ranger dans une catégorie juridique unique.

---

<sup>1468</sup> *Ibid.*, pp. 17-18. C'est déjà la thèse qu'avancait Marc Chardot à la fin des années 1920 (*La collaboration financière des Administrations publiques et des Entreprises privées*, thèse droit, Nancy, 1928, Nancy, Société d'impressions typographiques, 1928, pp. 3-22).

<sup>1469</sup> Note sous CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, art. cit., p. 69. Sur la seconde notion, voir *infra* (p. 464, note 2639).

<sup>1470</sup> GRANERO, *Les personnes...*, *op. cit.*, p. 121. Voir ainsi : BEQUET, « Les établissements... », art. cit., p. 578 (« rien n'empêche la formation d'associations diverses ayant pour objet soit un intérêt privé, soit un intérêt général, soit tout à la fois un intérêt privé et un intérêt commun en général » ; « les personnes civiles [sont] ou d'intérêt privé, ou d'intérêt général, ou d'intérêt mixte ») ; HAURIOU (M.), note sous CE, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du VI<sup>e</sup> arrondissement de Paris*, S. 1905 III p. 33 (« La distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique (...) n'est pas une de ses meilleures trouvailles ; elle est plus conforme à la logique qu'aux exigences de la vie. (...) Il eût été naturel (...) [d'envisager l'existence] d'établissements mixtes. ») ; MICHOU (L.), note sous Cass. Civ., 21 mars 1899, *Congrégation des sœurs de Saint-Joseph*, S. 1899 I pp. 449-450 (« Entre le service public et l'œuvre exclusivement privée, il existe des types intermédiaires ; on peut dire que, de l'un à l'autre, il y a comme une dégradation insensible de teintes qui ne permet pas facilement à l'œil de discerner où finit l'un, où commence l'autre. »).

<sup>1471</sup> Voir ainsi : Trib. paix Beine, 20 mai 1943, *Barthélémy c. Lecomte*, préc. (« la personnalité juridique [des organismes corporatifs agricoles] doit s'établir à la lumière de cette double mission qui leur est impartie : gérer les intérêts professionnels de leurs adhérents et diriger la politique économique (...) ; [ils] peuvent agir, tantôt en vue de la gestion du service public (...) de l'organisation de la profession et alors ils accomplissent un service public, tantôt en vue de la gestion de certains services professionnels internes et alors ils ne sont plus que des organismes privés ») ; Amiens, 8 déc. 1943, *Comité national interprofessionnel des chevaux et mulets c. Roche*, préc. (cette institution « constitue à la fois un service administratif et un organisme supérieur de représentation imposé aux professions groupées dans son égide ; (...) au premier de ces titres il participe (...) à l'exercice de la puissance publique (...) ; (...) au second, il peut être appelé à défendre des intérêts professionnels collectifs distincts des intérêts généraux »).

<sup>1472</sup> Voir ainsi : Angers, 18 déc. 1945, *Gullat et Malin c. Groupement d'achat et de répartition des viandes de la Mayenne*, Gaz. Pal. 1946 I p. 87, D. 1946 Som. p. 14 (les groupements de ce type « ont à la fois le caractère administratif lorsqu'ils exécutent les instructions du pouvoir exécutif et le caractère commercial et privé quand ils agissent comme société anonyme »). La Cour d'appel de Rennes dans un arrêt du 10 février 1944 (*Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucheries, des porcins et des viandes du Morbihan c. Perono*, Gaz. Pal. 1944 I p. 203) considère que les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés « présentent un double caractère », « cette dualité dans leur essence » expliquant « cette complexité dans leur nature ».

Pour certains des auteurs qui théorisent l'existence des établissements mixtes sous Vichy, les organismes professionnels sont appelés à acquérir un statut propre entièrement distinct du droit public et du droit privé. Dans leur esprit, si ces organismes appartiennent à cette catégorie des personnes mixtes, ce n'est que d'une manière provisoire, en attendant que soit reconnue par le droit positif l'existence des institutions de droit professionnel<sup>1473</sup>. La pensée de ces auteurs se rattache à cette partie de la doctrine qui considère que les organismes professionnels appartiennent à un troisième genre de personnes morales.

## *2/ L'hypothèse d'un troisième genre de personnes morales : les institutions de droit professionnel*

Pour certains auteurs<sup>1474</sup>, la caractéristique essentielle des organismes professionnels réside dans le type d'intérêts qu'ils ont pour objet de personnifier, intérêts collectifs de caractère professionnel qui se distinguent radicalement des intérêts généraux mais aussi des autres intérêts particuliers. Ils en appellent à l'autorité du commissaire du gouvernement Ségalat qui, dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt*, met l'accent sur l'aspect corporatif de ces institutions<sup>1475</sup>. Selon eux, cette considération doit être déterminante pour identifier la nature juridique des organismes professionnels. Ces derniers ne seraient donc ni publics, ni privés ; ils appartiendraient à une catégorie nouvelle de personnes juridiques, les institutions professionnelles, dites aussi de droit professionnel. Cet ensemble est destiné à accueillir les organismes professionnels qui n'ont pas reçu de qualification législative mais aussi ceux qui ont été qualifiés par la loi de personnes publiques ou de personnes privées. Ces auteurs estiment en effet que ces derniers se situent en terres étrangères : ils appellent le législateur sinon à changer, du moins à clarifier, le statut de ces organismes, pour les intégrer à cette famille des institutions de droit professionnel<sup>1476</sup>.

Contrairement aux établissements mixtes, les organismes de ce type ont une identité propre qui les distingue à la fois des personnes publiques et des personnes privées : ils sont purs puisqu'ils

---

<sup>1473</sup> CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1942, p. 29 ; CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 85 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 262-266 ; DONNEDIEU DE VABRES, « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit. ; DONNEDIEU DE VABRES, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., pp. 54-55 ; PEQUIGNOT, *Contribution...*, *op. cit.*, p. 125. Certains auteurs, comme René de Lacharrière, critiquent cette position considérant qu'il est possible de se satisfaire d'une nature mixte : « Parce qu'elles chevauchent la ligne de démarcation, ces institutions ne l'effacent pas. On voit ainsi, entre la France et la Belgique, des villages coupés par la frontière et des maisons qui ont leur salle à manger dans un pays et leur chambre à coucher dans l'autre. Il n'a pas été nécessaire pour autant d'admettre l'existence d'un Etat frontalier qui ne serait ni français ni belge. » (« La gestion... », art. cit., p. 5).

<sup>1474</sup> DURAND et ROUAST, *Précis...*, *op. cit.*, p. 237 ; LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., p. 151 ; PERSONNAZ, « Le régime... », art. cit., p. 12 ; ROUSSET (M.), *L'idée de puissance publique en droit administratif*, thèse droit, Grenoble, 1959, Paris, Dalloz, 1960, p. 241.

<sup>1475</sup> Voir *supra* (p. 246).

<sup>1476</sup> Clairement en ce sens : LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit.

ne sont pas le résultat de leur mélange. C'est pourquoi, à la différence des organismes hybrides, il est possible de parler d'un véritable genre des institutions de droit professionnel, à côté des deux autres catégories de personnes morales existantes. Ce troisième ensemble a besoin des deux autres pour s'y confronter et affirmer son existence propre, mais il n'a pas besoin d'eux pour mener sa propre vie. Il n'empêche que les organismes qu'il comprend peuvent présenter des caractéristiques proches des institutions qui appartiennent aux deux autres. Le degré de particularisme de ces personnes se mesure en analysant la spécificité du droit professionnel par rapport au droit public et au droit privé. C'est pourquoi l'apparition de ce troisième genre est intimement liée au développement de ce nouveau droit<sup>1477</sup>.

Malgré cette proposition d'une partie de la doctrine de dépasser la distinction binaire personne publique-personne privée, le droit positif a fait le choix de ne pas remettre en cause la répartition classique. Lorsqu'il a besoin de définir la nature juridique d'une personne dirigeante que le législateur n'a pas qualifiée et dans la mesure où la loi n'a pas consacré l'existence d'un troisième ensemble qui pourrait l'accueillir, le juge recherche toujours s'il s'agit d'une institution publique ou d'une institution privée, en excluant systématiquement l'hypothèse d'une troisième voie. Pour caractériser les personnes dirigeantes dont la qualification est discutable et plutôt que de bouleverser la dichotomie des personnes morales, le droit positif a préféré modifier les règles classiques de classification des espèces appartenant à chacun des deux genres existants.

## **§ 2/ Le choix du droit positif de modifier les règles classiques de classification des espèces**

L'apparition de certaines personnes dirigeantes perturbe la classification interne des personnes morales, tant publiques (A) que privées (B), car, du fait de leurs particularités, il est parfois difficile de les ranger parmi les catégories qui subdivisent traditionnellement ces deux familles d'institutions.

### **A/ Une difficulté pour classer certaines des personnes dirigeantes d'une nature publique**

Pour la doctrine classique<sup>1478</sup>, il existe trois catégories de personnes publiques : l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics. Alors que les deux premières sont des personnes à vocation générale qui se chargent de la satisfaction de l'intérêt public sur l'ensemble ou sur des fragments du territoire, les derniers sont des personnes à vocation spéciale : elles sont « affecté[e]s à une

---

<sup>1477</sup> Voir *infra* (pp. 403-404).

<sup>1478</sup> Voir par ex. : MICHOU, *La théorie...*, *op. cit.*, tome 1, p. 260.

mission déterminée (si large soit-elle le cas échéant) dont [elles] ne peuvent sortir sans violer le principe de spécialité »<sup>1479</sup>. Pour les auteurs classiques, cette classification tripartite constitue « un précepte figé et invariable »<sup>1480</sup> qui s'oppose à la reconnaissance de tout autre type de personnes publiques. En affirmant que certaines des personnes dirigeantes qui n'ont pas reçu de qualification législative ne sont pas des établissements publics, le Conseil d'Etat provoque un trouble puisque, pour ces auteurs, ces institutions ne devraient pas être autre chose que des organismes de ce type dans la mesure où ils estiment qu'elles sont des personnes publiques spéciales. Cette jurisprudence est à l'origine de l'apparition de personnes publiques *sui generis* (1) d'où découle une crise de la notion d'établissement public (2).

### *1/ L'apparition de personnes publiques sui generis*

Pour la doctrine classique, « l'établissement public est un organisme public, à vocation spéciale, doté de la personnalité morale » et « tous les organismes publics dotés de la personnalité morale et à vocation spéciale sont des établissements publics »<sup>1481</sup>. Cette nature n'est pas incompatible avec le dédoublement du visage de ces institutions : pour remplir leur mission spéciale, ils peuvent être amenés à exercer des tâches de service public administratif mais aussi des tâches de service public industriel et commercial, les unes et les autres pouvant constituer des « aspects complémentaires d'une même fonction »<sup>1482</sup>. Quel que soit le caractère que leur donne le législateur, ces organismes peuvent ainsi apparaître, en fonction des attributions qu'ils exercent, tantôt comme des établissements publics administratifs, tantôt comme des établissements publics industriels et commerciaux. C'est ce que le juge reconnaît explicitement à propos de l'Office national de la navigation<sup>1483</sup>. Il note en effet que si cet organisme « tient de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 novembre 1940 la qualité d'établissement

---

<sup>1479</sup> DOUENCE (J.-C.), « Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local », in Les deuxièmes entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Paris, l'Aube, 1999, p. 330.

<sup>1480</sup> GRANERO, *Les personnes...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>1481</sup> CONNOIS, *La notion...*, *op. cit.*, pp. 31-32. Dans cet ouvrage, l'auteur examine et synthétise les différentes définitions doctrinales de l'établissement public (pp. 14-31). C'est ainsi dans le sens organique qu'il faut entendre les expressions « service public personnalisé » (par ex. : MICHOU, *La théorie...*, *op. cit.*, tome 1, p. 350), « service public personnifié » (par ex. : JEZE, *Les principes...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 2, p. 24 ; HAURIOU, *Précis...*, *op. cit.*, 12<sup>e</sup> édit., p. 280), « service public doué de personnalité » (par ex. : MICHOU, note sous Cass. civ., 21 mars 1899, *Congrégation des sœurs de Saint-Joseph*, art. cit., p. 449) ou encore « service public patrimonialisé » (par ex. : DUGUIT, *Traité...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 2, p. 343) utilisées par les auteurs pour définir l'établissement public. *Contra* : WALINE, « Trois... », art. cit., p. 18 (pour l'auteur, un établissement public est l'incarnation organique d'un « service public » au sens fonctionnel du terme ; par définition, toute personne morale à vocation spéciale gérant un service public devrait donc être considérée comme revêtant une telle qualité).

<sup>1482</sup> CHEVALLIER (J.), note sous TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA et Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], D. 1969 J. p. 118. Sur ce point, voir LACHAUME (J.-F.), « Brèves remarques sur les services publics à double visage », RFDA 2003 pp. 362-364.

<sup>1483</sup> TC, 10 févr. 1949, *Guis c. Compagnie fluviale du midi et Office national de la navigation*, R. p. 590.

public à caractère industriel et commercial, il résulte de la combinaison des prescriptions de cette loi et de celles de la loi du 22 mars 1941, concernant l'exploitation des voies navigables, que les opérations confiées par la loi à cette institution ne revêtent pas le même caractère et ne sauraient être dès lors soumises au même régime, suivant que l'Office accomplit, au profit des usagers de ses services, des prestations de la nature de celles qui sont prévues par les dispositions de l'article 2-2°, 3e alinéa et de l'article 3 de la loi du 11 novembre 1940, telles que la traction et le touage, ou que, dans le cadre des pouvoirs dévolus aux bureaux d'affrètement, il prend et exécute toutes mesures propres à donner aux bateaux de navigation intérieure une utilisation conforme aux exigences de l'intérêt public ; que, dans le premier cas, en effet, l'Office national de la navigation gère des services qui, par leur objet, sont de nature commerciale tandis que, dans le second cas, il remplit une mission purement administrative ». Dans la même logique, le juge a admis que l'Office national interprofessionnel des céréales<sup>1484</sup>, les chambres d'agriculture et les chambres de commerce, établissements publics du fait de la volonté du législateur, présumés être administratifs à défaut d'indication contraire dans la loi, peuvent exercer non seulement des tâches de services publics administratifs<sup>1485</sup> mais encore des tâches de services publics industriels et commerciaux<sup>1486</sup>.

Le problème touche les personnes dirigeantes qui, malgré leur vocation à exercer une mission de service public, ne sont pas qualifiées d'établissements publics par le Conseil d'Etat se prononçant dans le silence des textes. Pour les auteurs qui considèrent qu'elles sont des personnes publiques spéciales, la position du juge ne peut s'expliquer que de deux manières : ou bien les institutions dont

---

<sup>1484</sup> Sur les différentes activités et sur le double visage de cet organisme, voir : COURT, *Le statut...*, op. cit., pp. 83-150 et 157-174. L'arrêt de la Cour de cassation du 2 décembre 1957, *Section algérienne de l'ONIC* (JCP 1958 IV p. 5) est tout à fait significatif à cet égard dans sa formulation : « l'Office national interprofessionnel des céréales et sa section algérienne sont des établissements publics jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière quand ils assurent la police du marché des céréales, et un service public de nature industrielle et commerciale quand ils exercent leur activité en qualité de négociants ou comme un simple particulier, notamment quand ils vendent des semences à une coopérative ».

<sup>1485</sup> Pour l'Office national interprofessionnel des céréales (répartition des autorisations d'importation des céréales) : CE, 6 mars 1959, *Etablissements MAB*, AJDA 1959 II p. 313 ; CE, 4 déc. 1959, *Groupement national de fabricants régionaux d'aliments complets pour le bétail et autres*, R. p. 647, AJDA 1960 II p. 260. Pour ce même organisme : CE, 2 mai 1945, *Machet*, préc. (fixation de la liste des organismes stockeurs agréés) ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Epoux Picard*, R. p. 316 (refus d'attribution de céréales à une entreprise) ; CE Sect., 12 janv. 1951, *Dindinaud et Association nationale de la meunerie française*, R. p. 14 (fixation du prix des blés à l'importation).

<sup>1486</sup> Pour l'Office national interprofessionnel des céréales (contrats d'achat, de revente et de stockage des céréales) : Cass. civ., 2 déc. 1957, *Section algérienne de l'ONIC*, préc. ; TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de la meunerie*, préc. ; CE, 20 janv. 1960, *Coopérative agricole de la région de Clermont-d'Oise*, préc. ; TC, 14 nov. 1960, *Sté agricole de stockage de la région d'Ablis, Société Vandroy-Jaspar et Sté anonyme commerciale et agricole* [3 esp.], préc. (pour les deux premières) ; CE, 21 déc. 1960, *Favier*, R. p. 720, AJDA 1961 II p. 90 ; TC, 10 juin 1963, *Préfet de la Seine c. TGI de la Seine et autres et Union des coopératives du Cher c. ONIC* [2 esp.], préc. Pour les chambres de commerce (gestion des installations portuaires) : CE, 23 mai 1960, *Chambre de commerce de La Rochelle*, R. p. 356 ; CE Sect., 15 déc. 1967, *Level*, R. p. 501, AJDA 1968 I p. 227, note Massot et Dewost et II p. 230, concl. Braibant, D. 1968 J. p. 387, note Leclercq, CJEG 1969 J. p. 267, Gaz. Pal. 1968 I p. 227. Pour les chambres d'agriculture (gestion de services d'utilité agricole) : CE Sect., 1<sup>er</sup> juill. 1960, *Assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture*, R. p. 442, AJDA 1960 II p. 330, concl. Fournier.

il s'agit sont des établissements publics et il faut admettre que le juge s'est trompé, ou bien elles sont d'une autre nature et il faut reconnaître l'existence de personnes publiques d'un type nouveau. C'est cette seconde solution, défendue notamment par Achille Mestre et Charles Eisenmann<sup>1487</sup>, qu'il convient ici d'analyser puisque la première, soutenue notamment par Roland Drago<sup>1488</sup>, ne remet pas en cause la répartition classique des personnes publiques.

Ces auteurs considèrent qu'il ne convient pas de donner une « interprétation extrême »<sup>1489</sup> à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui refuse la qualité d'établissements publics aux personnes dirigeantes dépourvues de qualification législative. Ce n'est pas parce que le juge adopte cette position qu'il attribue à ces organismes le caractère d'institutions privées et leur dénie simultanément celui de personnes publiques. Il ne faut pas confondre le genre et l'espèce. En refusant de donner à ces organismes la qualité d'établissements publics et en ne disant rien de plus, le Conseil d'Etat n'exclut pas que leur soit attribuée celle de personnes publiques. Il ne ferme pas l'éventualité de « la reconnaissance d'une catégorie supplémentaire de personnes administratives », c'est-à-dire l'existence d'organismes publics « d'un type inédit qui ne se confondent ni avec les établissements publics, ni surtout avec les institutions privées » desquelles ils restent, malgré tout, proches<sup>1490</sup>. « En l'absence de toute loi générale ou spéciale le liant », le juge est d'ailleurs « parfaitement libre d'ajouter une nouvelle espèce à la famille des types d'institutions administratives »<sup>1491</sup>. En affirmant que le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers présente « les caractères d'un service public économique », la Cour de cassation semble s'inscrire dans cette logique en tenant compte de la particularité de la nature de l'activité de réglementation économique<sup>1492</sup>.

Ces organismes nouveaux forment un ensemble disparate : certains sont des organismes de répartition<sup>1493</sup>, d'autres, des organismes professionnels<sup>1494</sup>. Achille Mestre propose même d'y intégrer

---

<sup>1487</sup> Voir *supra* (p. 224, note 1299).

<sup>1488</sup> Voir *supra* (p. 232, note 1341).

<sup>1489</sup> EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 226.

<sup>1490</sup> MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2. L'auteur situe de tels organismes dans « une zone intermédiaire » entre droit public et droit privé mais relevant encore du droit public (*ibid.*, p. 3).

<sup>1491</sup> EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 231. L'auteur note qu'« il n'existe pas (...) de tableau légal des types d'institutions administratives » (*ibid.*). Dans le même sens Achille Mestre souligne que par les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il ne pensait pas que « la liste des personnes administratives est (...) à jamais fixée », c'est-à-dire « arrêtée *ne varietur* » (note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2).

<sup>1492</sup> Cass. civ., 7 juill. 1953, *Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, préc. Dans cette décision, le juge judiciaire s'inscrit dans la continuité des conclusions de Roger Latournerie sur les arrêts du Conseil d'Etat du 29 juillet 1938, *Le Roy Ladurie et Pointier* (voir *supra*, p. 163).

<sup>1493</sup> C'est le cas des comités centraux de ravitaillement (CE, 21 juill. 1949, *Hauptmann*, préc. et CE Sect., 14 nov. 1958, *De Montjoye*, préc.).

<sup>1494</sup> Ce serait le cas des comités d'organisation (CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, préc.), des groupements interprofessionnels laitiers (CE, 4 févr. 1949, *Ferey du Coudray*, préc.), du Comité central des groupements interprofessionnels

les associations syndicales de propriétaires autorisées, « dont la présence parmi les établissements publics apparaît comme nettement insolite », ainsi que les chambres de discipline des officiers ministériels, incorrectement qualifiées, selon lui, d'établissements d'utilité publique par la loi<sup>1495</sup>. Cette catégorie supplémentaire de personnes publiques n'est donc pas homogène : elle se divise en autant de sous-catégories qu'il y a d'institutions qui la composent. Certains auteurs ont toutefois envisagé d'en regrouper certaines. Ils considèrent ainsi qu'il est possible de traiter à part les organismes professionnels, qu'ils nomment personnes publiques « professionnelles »<sup>1496</sup> ou « corporatives »<sup>1497</sup>, dans la mesure où ils présentent tous cette particularité, qui fait leur spécialité, d'être appelés à exercer « deux sortes d'activités, de nature entièrement différente »<sup>1498</sup> : des services publics et des activités privées<sup>1499</sup>. Cette catégorisation est pourtant peu opérante dans la mesure où certains organismes professionnels sont des établissements publics et où il existe des établissements publics corporatifs qui ne sont pas des organismes professionnels<sup>1500</sup>. C'est pourquoi la plupart des auteurs préfèrent parler de personnes publiques « spéciales en dehors des établissements publics »<sup>1501</sup>, « innommées »<sup>1502</sup> ou encore « *sui generis* »<sup>1503</sup>.

En tranchant, semble-t-il<sup>1504</sup>, le débat de la nature juridique des organismes professionnels n'ayant pas reçu de qualification législative dans le sens de leur caractère privé, le Conseil d'Etat paraît rejeter la théorie des personnes publiques *sui generis*. Cette interprétation n'est pourtant pas

---

laitiers (Cass. civ., 7 juill. 1953, *Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, préc.) et des ordres professionnels (CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, préc.).

<sup>1495</sup> MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 3.

<sup>1496</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>1497</sup> BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 242 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 6 ; LAUBADERE, *Traité...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., pp. 641-654.

<sup>1498</sup> EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 245. Voir aussi *ibid.*, p. 248 ; EISENMANN, *Cours...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 679 et 695.

<sup>1499</sup> La position de ces auteurs est donc proche de celle des défenseurs de la thèse de la mixité des organismes professionnels. Charles Eisenmann présente d'ailleurs les comités d'organisation comme des « personnes administratives (...) spéciales » (« L'arrêt... », art. cit., p. 243), mais aussi comme des « organismes (...) mixtes, mi-publics, mi-privés » (*ibid.*, p. 245), ce qui peut sembler contradictoire. Mais son raisonnement se fonde sur « la dualité de nature des fonctions » (*ibid.*) de ces institutions. Pour lui, les comités agissent comme des personnes publiques, lorsqu'ils accomplissent leurs missions de services publics, et comme des personnes privées, lorsqu'ils exercent leurs activités privées. Dans les deux cas ils prennent un visage conforme à leur identité juridique, qui reste unique (*cf.* SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.* pp. 127-131). Leur personnalité publique les autorise à se comporter comme dans la première hypothèse, et le caractère spécial de leur même personnalité publique leur permet d'agir comme dans la seconde.

<sup>1500</sup> Voir *supra* (pp. 234-235).

<sup>1501</sup> LAUBADERE, GAUDEMET et VENEZIA, *Traité...*, *op. cit.*, p. 336.

<sup>1502</sup> RICHER (L.), « Les personnes publiques innommées », in AFDA, *La personnalité...*, *op. cit.*, pp. 133-142. Comme le souligne l'auteur (*ibid.*, p. 133), la terminologie est peu opportune dans la mesure où, à la différence des contrats innommés, les institutions à qualifier ont un nom : comités d'organisation, Ordre des médecins,...

<sup>1503</sup> Voir par ex. : BEROUJON (F.), « Le recul de l'établissement public comme mode de gestion du service public », RFDA 2008 p. 26.

<sup>1504</sup> Voir *supra* (pp. 232-233).

exacte car le juge a reconnu parmi les personnes dirigeantes l'existence d'institutions publiques spéciales auxquelles il a refusé la qualité d'établissements publics<sup>1505</sup>, et qu'il a surtout admis par la suite qu'il existait d'autres personnes de ce type parmi les organismes publics en dehors même du contexte particulier du dirigisme économique<sup>1506</sup>. La reconnaissance de telles institutions participe, ainsi que celle de la nature privée d'autres personnes dirigeantes<sup>1507</sup>, au « recul de l'établissement public comme procédé de gestion des services publics »<sup>1508</sup>. Mais, surtout, elle remet en cause les critères classiques de la notion d'établissement public.

## 2/ Une crise de la notion d'établissement public

En reconnaissant l'existence de personnes publiques *sui generis*, le Conseil d'Etat rejette la définition classique de l'établissement public. Il ne peut en être autrement puisqu'il n'est pas possible de considérer qu'il ait pu refuser cette qualité aux organismes concernés « au nom et sur la base »<sup>1509</sup> de cette définition, ces institutions répondant aux critères qu'elle pose puisqu'il s'agit de personnes publiques à vocation spéciale<sup>1510</sup>. Le commissaire du gouvernement André Ségalat l'admet d'ailleurs lui-même : « il semble, en effet, [que les comités d'organisation] réunissent toutes les conditions auxquelles votre jurisprudence s'attachait jusqu'ici lorsqu'il s'agissait de reconnaître si un organisme avait le caractère d'un établissement public. A s'en tenir à cette jurisprudence, il faudrait donc les ranger dans la catégorie des établissements publics. »<sup>1511</sup> Comme le souligne Charles Eisenmann, ce n'est donc qu'en conséquence d'une révision de l'ancienne définition de l'établissement public que le juge leur refuse cette qualité, modification qu'il était d'ailleurs libre d'opérer dans la mesure où il

<sup>1505</sup> C'est le cas des comités centraux de ravitaillement (voir *supra*, p. 223, note 1294 et p. 257, note 1493).

<sup>1506</sup> Tel est le cas des cercles d'officiers (CE, 7 déc. 1983, *Mme Vaslot*, R. p. 485), des groupements d'intérêt public (TC, 14 févr. 2000, *GIP « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri » c. Mme Verdier*, R. p. 748, AJDA 2000 p. 465, note Guyomar et Collin, JCP 2000 II n°10301, note Eveno, AJFP juill-août 2000 p. 13, note Mekhantar, LPA 4 janv. 2001, note Gégout et 24 juill. 2001, note Demaye, RTD com. 200 p. 602, note Orsoni) et de la Banque de France (CE, 22 mars 2000, *Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France*, R. p. 125, AJDA 2000 p. 410, note Guyomar et Collin). La nature juridique des autorités publiques indépendantes est par ailleurs encore débattue par la doctrine en l'absence de position explicitement exprimée par le juge à ce sujet. Certains voient en elles des établissements publics même s'ils admettent qu'il s'agit d'établissements publics non rattachés (par ex. : DEGOFTE (M.), « Les autorités publiques indépendantes », AJDA 2008 pp. 622-629 ; QUILICHINI (P.), « Réguler n'est pas juger : réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », AJDA 2004 p. 1068), d'autres, dans la lignée de ce qui semble être la volonté du législateur, pensent être en présence d'une nouvelle catégorie de personnes publiques spécialisées (par ex. : MELLERAY (F.), « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public : la reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », AJDA 2003 pp. 711-717). Sur l'ensemble de la question : GRANERO, *Les personnes*, *op. cit.* ; DEGOFTE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 183-187 ; MELLERAY, « Une nouvelle... », art. cit.

<sup>1507</sup> Voir *supra* (pp. 235-238).

<sup>1508</sup> BEROUJON, « Le recul... », art. cit.

<sup>1509</sup> EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 230.

<sup>1510</sup> Dans le même sens, en prenant le parti de la nature publique des organismes professionnels : LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; MACHELON, « Les comités... », art. cit., p. 80 ; SCALLE (G.), « La notion d'ordre juridique », RDP 1944 p. 106 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 18.

<sup>1511</sup> Art. cit., p. 141. Le propos du commissaire reste toutefois ambigu puisqu'il n'est pas certain qu'il exclue la personnalité privée des comités d'organisation (voir *supra*, p. 228).

n'existe pas de définition législative<sup>1512</sup>. Cette solution permet au Conseil d'Etat de « soustraire les institutions nouvellement apparues sur lesquelles il avait à se prononcer au régime des établissements publics, positivement : de les soumettre à un régime nouveau et particulier »<sup>1513</sup>. Mais elle entraîne surtout une crise de la notion d'établissement public puisqu'elle disqualifie l'ancienne définition « sans (...) formuler catégoriquement la (...) nouvelle »<sup>1514</sup>. En réalité, le Conseil d'Etat ne rejette pas à proprement parler les principes classiques ; il se réserve seulement la possibilité d'y déroger en ne reconnaissant pas la qualité d'établissement public à toutes les personnes publiques qui en présentent les caractères, ce qui laisse l'interprète dans l'incertitude.

Cette crise n'est pas la seule que subit la notion d'établissement public. Dans sa thèse de doctorat, Roland Drago<sup>1515</sup> montre que celle-ci est touchée depuis toujours par une « crise chronique » qui tient à l'apparition progressive, dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, et au développement grandissant au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, de deux formes dérivées des établissements publics classiques : l'une de nature interventionniste et l'autre de nature corporative. A cette crise « chronique » a succédé à partir de 1940 une crise que l'auteur analyse comme étant « actuelle » à l'époque où il l'étudie, et qui correspond au moment où, à la faveur du développement de l'interventionnisme et du corporatisme, ces « formes dérivées [prennent] une importance qu'elles n'avaient pas encore jusqu'à cette époque et [dépassent] de beaucoup l'établissement de nature administrative »<sup>1516</sup>. Cette nouvelle crise est bien plus sévère que les deux autres car elle ébranle non pas le contenu de la notion par la diversification des types d'établissements publics, mais son essence par la remise en cause des critères d'identification de cette famille de personnes publiques. Tirant les conséquences de cette crise et souhaitant restaurer l'unité de la notion d'établissement public, Louis Constans<sup>1517</sup> et Jean-Pierre Théron<sup>1518</sup> proposent de la réserver aux établissements fondatifs et d'en exclure les établissements corporatifs. Ces auteurs proposent ainsi de revoir la classification interne des personnes publiques en les répartissant entre collectivités publiques, corporations, et établissements publics, fondations<sup>1519</sup>. Ils rangent parmi les premières les chambres professionnelles, les associations syndicales autorisées de propriétaires et les ordres professionnels, estimant que tous ces organismes sont des corporations publiques, malgré

---

<sup>1512</sup> Cf. EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 231.

<sup>1513</sup> *Ibid.*

<sup>1514</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>1515</sup> *Les crises...*, *op. cit.*

<sup>1516</sup> *Ibid.*, p. 151.

<sup>1517</sup> *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 169 et 205-215.

<sup>1518</sup> *Recherche...*, *op. cit.*, pp. 15-20 et 104-111.

<sup>1519</sup> Pour une systématisation de la question : CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 166-216.

la critique de ceux qui jugent fallacieux le présupposé concernant le caractère nécessairement fondatif de l'établissement public<sup>1520</sup>.

Les personnes publiques ne sont pas les seules dont la classification interne est perturbée par l'apparition des personnes dirigeantes. C'est aussi le cas des institutions privées.

## **B/ Une difficulté pour classer certaines des personnes dirigeantes de nature privée**

L'établissement public n'est pas la seule notion juridique perturbée dans ses critères d'identification par l'apparition des personnes dirigeantes. Il en est de même, dans le monde des institutions privées, des notions d'établissement d'utilité publique (1) et de société commerciale (2).

### *1/ Une crise de la notion d'établissement d'utilité publique*

Pour la doctrine classique, l'établissement d'utilité publique est une œuvre privée qui, « en raison de ce que son but est d'intérêt général »<sup>1521</sup>, reçoit de l'Etat une reconnaissance qui lui confère « une capacité étendue et une certaine protection »<sup>1522</sup>, « l'exercice de cette capacité étant cependant subordonné à un contrôle administratif »<sup>1523</sup>. Contrairement aux établissements publics et sauf exceptions<sup>1524</sup>, les établissements d'utilité publique n'ont pas une origine publique, ils ne sont pas chargés de l'exécution de missions de service public et ils ne sont pas soumis à un régime exorbitant du droit commun. Ce sont des organismes privés exerçant une activité d'intérêt public, sans que cela soit paradoxal dans la mesure où le service public n'a pas le monopole de la satisfaction de l'intérêt général.

Le problème sous Vichy est la multiplication du nombre d'organismes auxquels le législateur confère cette qualité tout en leur donnant toutes les caractéristiques opposées à cette nature juridique. Les personnes dirigeantes, qui sont des établissements d'utilité publique par détermination de la loi,

---

<sup>1520</sup> Voir par ex. : AUBY, *La notion...*, *op. cit.*, p. 115. Pour cet auteur ce raisonnement sous-estime la souplesse du modèle de l'établissement public capable selon lui d'intégrer les spécificités des organismes professionnels sans remettre en cause sa propre essence.

<sup>1521</sup> DEBEYRE et DUEZ, *Traité...*, *op. cit.*, p. 161.

<sup>1522</sup> VAN LANG, « La distinction... », *art. cit.*, p. 6.

<sup>1523</sup> L'HUILLIER (J.), « Etablissements d'utilité publique », *in* ODENT et WALINE, *Répertoire...*, *op. cit.*, tome 2, p. 28.

<sup>1524</sup> Voir *supra* (p. 227).

sont créées par le législateur, soumises à un régime exorbitant du droit commun et exercent des activités de services publics<sup>1525</sup>. Le procédé de l'établissement d'utilité publique semble donc « détourné de son principe »<sup>1526</sup> à tel point qu'il est possible de se demander si le législateur n'utilise pas cette qualification comme simple synonyme de « personne privée ». Ce ne serait donc que pour signifier que les organismes qu'il crée sont privés qu'il les qualifierait de la sorte. Roger Bonnard, qui interprète l'arrêt *Monpeurt* comme attribuant un caractère privé aux comités d'organisation, les qualifie d'ailleurs explicitement d'établissements d'utilité publique<sup>1527</sup>, alors que ces organismes ne présentent pas les caractères de ce type d'institutions privées.

Cet amalgame est d'autant plus problématique que, pour la doctrine classique, les établissements d'utilité publique constituent moins une espèce de personnes privées qu'un label attribué à certaines d'entre elles. En principe, avant d'appartenir à cette catégorie, les établissements qualifiés d'utilité publique sont d'abord des personnes privées d'un type défini : généralement des associations, des fondations ou des sociétés de secours mutuel. Or, la loi qui confère à certaines personnes dirigeantes cette qualité ne les range préalablement dans aucune catégorie existante d'institutions privées. Sauf à considérer que les organismes qualifiés uniquement d'établissements d'utilité publique sont des personnes privées *sui generis*<sup>1528</sup>, il faut admettre que cette catégorie tend à devenir une espèce d'institutions privées à part entière, ce qui dénature sa logique et provoque une crise de la notion. Il en est de même, toujours dans la sphère des personnes privées, de la société commerciale.

## *2/ Une crise de la notion de société commerciale*

D'après l'article 1832 du Code civil, deux conditions sont nécessaires pour qu'il y ait « société » au sens contractuel mais aussi institutionnel du terme : apport de chaque associé à une entreprise commune et recherche et partage des bénéfices qui pourraient en résulter. La seconde constitue « la cause finale de l'acte » de création de toute société : « les hommes se groupent dans des buts variés ; s'ils le font pour réaliser des bénéfices et se les partager, ils entrent en société »<sup>1529</sup>. C'est cet

---

<sup>1525</sup> Voir *supra* (pp. 235-236).

<sup>1526</sup> CHENOT, *Organisation...*, *op. cit.*, p. 211.

<sup>1527</sup> Note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 57.

<sup>1528</sup> Un même qualificatif peut être attribué à celles dont le juge dit qu'elles sont « privées », sans qu'il ne se prononce sur l'espèce à laquelle elles appartiennent (comme ce serait le cas pour les comités d'organisation dans l'arrêt *Centre d'études marines avancées* préc.).

<sup>1529</sup> RIPERT (G.), *Traité élémentaire de droit commercial*, Paris, LGDJ, 1948, p. 226.

élément constitutif qui permet de distinguer la société de la simple association et, dès lors, de déterminer le régime juridique applicable à l'organisme, les sociétés étant régies par la loi du 24 juillet 1867 et les associations, par celle du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Le problème sous Vichy est l'apparition, parmi les personnes dirigeantes, de sociétés commerciales qui ne peuvent distribuer aucun bénéfice à leurs membres<sup>1530</sup>. Les associés n'ont droit qu'à un certain pourcentage, fixé par l'Etat, de l'intérêt des sommes versées au capital. Le reste de l'excédent annuel de l'actif sur le passif figure sur un compte particulier dont l'Etat décide de l'affectation. La création de telles institutions provoque un trouble au sein de la doctrine privatiste, qui craint la disparition de « la barrière qui séparait [jusqu'alors] les associations et les sociétés »<sup>1531</sup>. Cette inquiétude est d'autant plus grande que, dans le cadre du dirigisme, pour la gestion des intérêts professionnels, le législateur autorise la constitution de sociétés commerciales, appelées sociétés professionnelles, qui n'ont pas non plus de but lucratif<sup>1532</sup>. Le législateur semble d'ailleurs se soucier fort peu de cette distinction entre associations et sociétés car il précise, au sujet des sociétés professionnelles : « quelle que soit leur nature (...), les sociétés, associations, groupements ou organismes quelconques dont l'objet est d'intérêt professionnel ou interprofessionnel peuvent être tenus »<sup>1533</sup> de se transformer en organismes de ce type. En outre, il qualifie leurs membres, tantôt de « sociétaires »<sup>1534</sup>, tantôt d'« associés »<sup>1535</sup>.

Comme le note Henri Culmann, le mot « société » employé par le législateur pour désigner les institutions dont il s'agit peut s'interpréter de deux manières : « ou [la] loi donne [à son] sens (...) une extension qu'il n'avait pas jusqu'à présent en l'étendant à des groupements qui ne possèdent pas tous les caractères que le Code civil reconnaît aux sociétés, ou bien le législateur a employé à tort cette expression »<sup>1536</sup>. Comme il est difficile de croire que la loi ait pu se tromper et réitérer plusieurs fois son erreur, il faut admettre que le législateur a entendu donner à la notion de société commerciale une nouvelle signification, plus large que celle du Code civil, qui est celle « d'une nature particulière

---

<sup>1530</sup> Pour les groupements de réunion et de répartition : art. 3 (2<sup>o</sup>) de la convention-type du 29 août 1939 ; pour les groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles : art. 39 des statuts-types de ces groupements approuvés par l'arrêté du 28 oct. 1939 *fixant les statuts-types de ces groupements* ; pour les groupements nationaux, régionaux et départementaux d'achat : art. 12 et 13 du décret du 14 févr. 1942 *portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 23 oct. 1941 sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental (groupements d'achat)*.

<sup>1531</sup> RIPERT, « Deux... », art. cit., p. 5.

<sup>1532</sup> Art. 11 et 12 de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*. L'article 11 limite à 6% l'intérêt qui peut être servi au capital effectivement versé et l'article 12 interdit, en cas de dissolution, pour quelque cause que ce soit, la répartition de l'actif entre les sociétaires.

<sup>1533</sup> Art. 5 de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*.

<sup>1534</sup> Art. 12 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*.

<sup>1535</sup> Art. 12 (al. 2) de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*.

<sup>1536</sup> « La loi... », art. cit., p. 22.

de personne morale caractérisée par l'affectation d'un patrimoine à la réalisation d'une activité professionnelle »<sup>1537</sup>. Les groupements d'achat et les sociétés professionnelles constituent donc des « types *sui generis* de sociétés commerciales »<sup>1538</sup>.

Il n'a pas fallu attendre le dirigisme de Vichy pour que le législateur remette en cause la définition classique de la société commerciale<sup>1539</sup>, sans que la jurisprudence puisse procéder à une requalification, la volonté de la loi l'emportant sur celle du juge<sup>1540</sup>. Par le passé, il a eu l'occasion d'ébranler le cœur de cette notion en permettant la constitution d'organismes auxquels est reconnue la qualité de sociétés alors qu'ils n'ont pas pour but de partager un bénéfice<sup>1541</sup>. Il faut en outre reconnaître que l'apparition de tels organismes s'inscrit dans la logique de la politique économique du régime de Vichy, qui cherche à limiter le bénéfice de l'ensemble des entreprises, en conséquence de quoi, « dans toutes les sociétés anonymes, les actionnaires voient leurs droits réduits à un simple pourcentage du capital versé, pourcentage dont le gouvernement fixe le plafond »<sup>1542</sup>.

Cette crise de la notion de société commerciale s'explique par le fait que le droit classique ne connaît que deux grandes catégories de groupements de personnes : l'association et la société. Or seul le second modèle permet l'exercice d'opérations commerciales à titre principal. Par là-même, comme l'admet Pierre Muron, « nous sommes forcés de rapprocher des sociétés et souvent de leur assimiler sans qu'ils répondent à leur définition stricte, des groupements à but intéressé, ne recherchant pas, à proprement parler, des bénéfices, mais dont l'activité se rapproche beaucoup plus, cependant, de celle des sociétés que de celle des associations et qui, de ce fait, ont besoin de la capacité des sociétés »<sup>1543</sup>.

---

<sup>1537</sup> *Ibid.*

<sup>1538</sup> *Ibid.*, p. 23. Voir aussi, dans le même sens : PERSONNAZ, « Les groupements... », art. cit., p. 26 ; PRECIGOUT, « Les sociétés... », art. cit., p. 244 ; VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., §§ 1 et 13 ; WALINE, « La loi... », art. cit., p. 24. C'est d'ailleurs l'opinion du ministre de la Production industrielle exprimée à propos des sociétés professionnelles dans la circulaire du 6 décembre 1943 relative à l'application de la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnelles* (cf. ESMEIN, « Les sociétés... », art. cit., p. 6).

<sup>1539</sup> Il faut bien sûr garder à l'esprit que la crise de la notion de société commerciale est accentuée sous Vichy par le fait que les sociétés professionnelles n'ont aucune base contractuelle et se rapprochent donc sensiblement des personnes publiques (voir *supra*, p. 237, note 1371).

<sup>1540</sup> Jusqu'à ce que le législateur les dote d'un statut juridique spécifique, la jurisprudence traita comme des associations, malgré leur dénomination, les sociétés de secours mutuel, les sociétés coopératives et les sociétés de crédit agricole (cf. LAGARDE, « Les sociétés... », art. cit., p. 27).

<sup>1541</sup> Il en est ainsi des comptoirs d'achat participant à l'exécution du service public de la reconstitution industrielle selon les règles posées par la loi du 6 août 1917 *portant ouverture au ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, de crédits provisoires de l'exercice 1917, pour procéder à des opérations d'achat et de cession en vue de la reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion* (JO 7 août, p. 6116), cf. HARADA (S.), « Les services publics pendant la Première Guerre mondiale », in LEMAIRE (E.) [dir.], *La Grande guerre et le droit public*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, pp. 193-198. Il en est de même des sociétés indigènes de prévoyance (décret du 4 juill. 1919 *relatif à l'organisation de ces sociétés*, JO 11 juill., p. 7168) et des sociétés de construction (loi du 28 juin 1938 *tendant à régler le statut de la copropriété des immeubles divisés en appartements*, JO 30 juin, p. 7578, cf. CHEVALLIER (J.), com. de cette loi, D. 1939 IV pp. 73-90).

<sup>1542</sup> MURON, *L'organisation...*, op. cit., p. 102. Voir *supra* (p. 83, note 448).

<sup>1543</sup> MURON, *L'organisation...*, op. cit., p. 102. Dans le même sens, voir ESMEIN, « Les sociétés... », art. cit., p. 9.

.....

Pour diriger l'économie, le régime de Vichy s'appuie sur un certain nombre d'organismes difficiles à identifier. Il n'est pas toujours facile de dire s'ils sont des personnes juridiques ou des organes de personnes morales. La distinction entre le pouvoir hiérarchique et la tutelle administrative est troublée ainsi que la frontière entre la décentralisation et la déconcentration. En outre, la question de savoir s'ils constituent des organismes publics ou des organismes privés est délicate. Les personnes dirigeantes apparaissent en effet, à certains égards, comme des personnes publiques, mais, à d'autres, comme des personnes privées, ce qui laisse dans l'embarras la doctrine qui, dans le silence de la loi, et face aux imprécisions de la jurisprudence, ne sait comment les qualifier.

Au brouillage fonctionnel, né de la particularité des tâches de direction, qui provoque une confusion entre les services publics et les activités privées, entre les services publics et les activités de police mais aussi entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux<sup>1544</sup>, s'ajoute ainsi un brouillage institutionnel, qui renforce l'ambivalence des acteurs du dirigisme. Non seulement il n'est pas aisé de savoir ce qu'ils font, mais il est difficile de déterminer ce qu'ils sont. Mais si les circonstances du dirigisme semblent propices à une remise en cause des concepts traditionnels du droit administratif, c'est aussi parce que le droit de la direction de l'économie se caractérise par sa dualité.

---

<sup>1544</sup> Voir le chapitre 1 du présent titre.



## **Titre 2 : La dualité du droit du dirigisme**

---

Le dirigisme économique de Vichy s'organise selon un régime juridique dont la nature est équivoque. Les activités et les organismes de direction sont si particuliers qu'il est souvent possible de rattacher leurs règles de fonctionnement aussi bien au droit public qu'au droit privé (Chapitre 1). Ces difficultés de qualification provoquent l'inquiétude de la doctrine qui se préoccupe de l'avenir de la *summa divisio* qu'incarnent traditionnellement ces deux ensembles de normes. Elles obligent les juristes à redoubler d'inventivité pour déterminer la branche juridique à laquelle rattacher le droit du dirigisme (Chapitre 2).

### **Chapitre 1 : Des règles difficiles à définir**

### **Chapitre 2 : Une branche difficile à inventer**



# Chapitre 1 : Des règles difficiles à définir

Définir les règles du dirigisme consiste à déterminer celles qui sont applicables à l'accomplissement des différentes tâches qui composent l'activité de direction, mais aussi au fonctionnement des organismes chargés de les exercer<sup>1545</sup>. L'opération est délicate car le régime juridique du dirigisme n'est pas uniforme mais composite<sup>1546</sup> : les règles qui le forment relèvent pour partie du droit privé et pour partie du droit public, ce qui pose nécessairement la question de savoir à quel(s) signe(s) reconnaître l'application de l'une ou de l'autre de ces branches du droit.

Parfois le problème est résolu par le législateur qui décide lui-même de la nature des règles applicables. Par exemple<sup>1547</sup>, selon les termes de l'article 15 de la loi du 11 juillet 1938 *sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre*, les individus réquisitionnés pour participer à la gestion du service public de direction bénéficient, comme tous les requis, de la législation ouvrière et sociale<sup>1548</sup>. Mais dans la plupart des cas, le législateur reste silencieux, ce qui complique l'identification du droit applicable.

Il faut toutefois remarquer qu'il existe des concepts qui sont exclusifs au droit public ou au droit privé, en ce qu'ils entraînent systématiquement l'application de règles de l'une ou l'autre branche. Parce qu'ils précipitent l'usage des dispositions d'une seule nature, ces concepts apparaissent comme des critères d'application de la branche du droit à laquelle ils se rattachent et, réciproquement, comme des critères de non-application de celle qui ne les reconnaît pas. En ayant recours à ce type de notions, l'exercice d'identification du régime applicable paraît donc assez simple : il suffit de qualifier juridiquement la réalité observée pour la subsumer sous l'un des concepts-critères et la

---

<sup>1545</sup> Définir les règles du dirigisme, c'est aussi déterminer celles qui permettent d'identifier le juge compétent pour connaître des litiges relatifs à l'un ou l'autre de ces objets mais cette question sera abordée dans le chapitre 1 du titre 1 de la partie 2.

<sup>1546</sup> Pour un aperçu de la question, en ce qui concerne les personnes dirigeantes privées ou inconnues : AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 426-436 ; AUBY et DUCOS-ADER, *Grands...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 178-194 ; BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 233-248 ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 663-685 ; DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; LAUBADERE, *Traité...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., pp. 641-654 ; LIET-VEAUX, « La théorie des... », art. cit. ; SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 92-103.

<sup>1547</sup> Même s'il ne s'agit pas de personnes dirigeantes, mais d'organismes auxiliaires (voir *supra*, pp. 166-167, note 958) on peut aussi citer le cas des sociétés professionnelles qui, selon l'article 16 de la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels* sont régies dans leur organisation et leur fonctionnement par « le droit commun applicable aux sociétés commerciales ».

<sup>1548</sup> Voir ainsi, pour les accidents du travail : CE Sect., 15 févr. 1946, *Terrien*, R. p. 50, JCP 1946 IV p. 60, S. 1947 III p. 58, note P. H. ; CE, 20 mars 1946, *Noailles*, R. p. 90, S. 1947 III p. 45 ; CE Sect., 21 févr. 1947, *Dame Veuve Le Gall*, R. p. 70. Pour les indemnités de licenciement : Trib. civ. Dole, 5 janv. 1940, *Trémouillat c. Chandieux*, Gaz. Pal. 1940 I p. 156 ; Cass. soc., 4 avr. 1941, *Sté des Huiles Renault c. Dame Tchaikowski*, Gaz. Pal. 1941 II p. 57 ; Cass. soc., 30 oct. 1941, *Sté des Huiles Renault c. Jacquemin*, D. A. 1942 Som. p. 12, S. 1941 I p. 237, Gaz. Pal. 1942 I p. 40.

soumettre aux dispositions du droit qui le régit. Mais l'opération ne peut se réaliser sans difficulté que dans la mesure où ces notions sont clairement définies. Or, le régime de Vichy brouille les contours de la plupart des concepts-critères du droit public et du droit privé, tant en ce qui concerne les agissements (Section 1) qu'en ce qui concerne les ressources (Section 2) des personnes dirigeantes<sup>1549</sup>.

## Section 1 : Les agissements des personnes dirigeantes

Pour gouverner la conduite sur le marché des acteurs économiques, les personnes dirigeantes agissent en prenant des actes juridiques (Sous-section 1) et en accomplissant des actes matériels (Sous-section 2). Sous le dirigisme de Vichy, il n'est pas toujours simple de déterminer dans quelle mesure les uns et les autres relèvent du droit public ou du droit privé.

### *Sous-section 1 : Les actes juridiques*

Selon la doctrine classique, aussi bien publiciste<sup>1550</sup> que privatiste<sup>1551</sup>, les actes juridiques sont des manifestations d'une ou plusieurs volontés ayant pour but de produire un ou plusieurs effets de droit. Ils se répartissent entre les actes unilatéraux et les actes bilatéraux (ou plurilatéraux) appelés contrats<sup>1552</sup>. La distinction ne tient pas compte de la question du nombre de ceux dont l'acte exprime la volonté, puisqu'un acte unilatéral peut avoir plusieurs auteurs<sup>1553</sup>. Elle repose sur le contenu de l'acte. Comme l'écrit René Chapus, l'acte juridique est unilatéral s'il est « destiné à régir le comportement de personnes qui sont étrangères à son édicition, c'est-à-dire qui sont des tiers par rapport à

---

<sup>1549</sup> Dans ce chapitre, nous distinguerons deux types de personnes dirigeantes : celles dont la nature juridique est expressément donnée par le législateur, comme l'Office national interprofessionnel des céréales, ou, dans le cas contraire, n'est pas débattue en doctrine, comme l'Office central de répartition des produits industriels (nous les appellerons, selon les hypothèses, « personnes dirigeantes publiques » ou « personnes dirigeantes privées ») et celles dont la nature juridique est débattue en l'absence de qualification expresse attribuée par la loi, comme les ordres professionnels et les comités d'organisation (nous les appellerons « personnes dirigeantes innommées »). Sur la nature juridique des organismes de direction, voir *supra* (pp. 220-264).

<sup>1550</sup> Voir par ex. : JEZE (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Marcel Giard, 1925, 3<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 25.

<sup>1551</sup> Voir par ex. : BOULANGER (J.), PLANIOL (M.) et RIPERT (G.), *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, LGDJ, 1946, tome 1, p. 126.

<sup>1552</sup> Sur cette classification : DUPUIS (G.), « Définition de l'acte unilatéral », in *Mélanges Eisenmann, op. cit.*, pp. 205-213 ; EISENMANN, *Cours...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 389-394.

<sup>1553</sup> Les arrêtés interministériels (tels que les décisions de blocage des prix sous Vichy – voir *supra*, p. 125, note 692) sont ainsi des actes unilatéraux bien qu'ils soient pris conjointement par des ministres, relativement à des affaires à l'égard desquelles ils sont compétents. Sur cette question : FERRARI (P.), « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », in *Mélanges Eisenmann, op. cit.*, pp. 215-229.

lui » ; il est un contrat s'il est « destiné à régir les relations réciproques de ses auteurs »<sup>1554</sup>. Le caractère de l'acte dépend donc du consentement des destinataires des effets de droit qu'il produit : il est unilatéral lorsqu'il modifie la situation juridique de « sujets actifs ou passifs, indépendamment du consentement de ceux-ci »<sup>1555</sup> ; il est contractuel lorsqu'aucun effet de droit ne peut s'imposer, sans accord, à ceux qu'il met en relation. Pour diriger l'économie, les personnes dirigeantes, qu'elles soient publiques, privées ou innommées, ont recours à l'un et l'autre de ces types d'actes juridiques : elles édictent des actes unilatéraux (§ 1) et passent des contrats (§ 2), dont il est souvent difficile de déterminer la nature juridique.

### **§ 1/ Les actes unilatéraux**

Les actes unilatéraux édictés par les personnes dirigeantes pour gouverner l'économie se répartissent, comme tous les actes juridiques, entre ceux qui sont publics et ceux qui sont privés<sup>1556</sup>. Cette distinction est primordiale car ils ne sont pas régis par les mêmes règles selon qu'ils appartiennent à l'une ou l'autre de ces catégories. Les premiers sont soumis au droit public et les seconds au droit privé (A). Les actes publics de direction sont eux-mêmes régis par des règles particulières selon qu'ils sont des actes administratifs, des actes juridictionnels, des actes de gouvernement, des lois ou des actes parlementaires non législatifs. Il est donc important de s'interroger également sur leur propre classement (B). Dans un cas comme dans l'autre, la qualification juridique des actes unilatéraux de direction pose problème.

#### **A/ La distinction entre les actes publics et les actes privés**

Classiquement, un acte juridique unilatéral est public s'il est édicté par une autorité publique, c'est-à-dire un individu ou un groupe habilité à exercer, au nom et pour le compte d'une personne publique, une fonction qui est publique en ce qu'elle consiste soit à aménager sa vie interne, soit à créer, organiser, exécuter ou contrôler un service public. Les critères organique et fonctionnel sont

---

<sup>1554</sup> CHAPUS, *Droit...*, *op. cit.*, tome 1, p. 492. Nous mettons de côté, car il n'intéresse pas notre propos, le cas des actes mixtes. Il s'agit de conventions qui contiennent à la fois des clauses authentiquement contractuelles, intéressant uniquement les parties, et des clauses réglementaires, produisant des conséquences juridiques sur la situation des tiers à l'égard desquels elles fixent des droits et obligations à la manière d'un acte administratif unilatéral (cf. MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français*, thèse droit, Poitiers, 1968, Paris, LGDJ, 1971 ; PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., pp. 1026-1029).

<sup>1555</sup> DUPUIS, « Définition... », art. cit., p. 213.

<sup>1556</sup> EISENMANN, *Cours...*, *op. cit.*, tome 2, p. 35.

cumulatifs. Ainsi, l'acte unilatéral du représentant d'une personne qui n'est pas publique est nécessairement privé<sup>1557</sup>, sauf s'il s'avère qu'elle a agi au nom et pour le compte d'une personne publique pour l'exercice d'une fonction publique. Dans ce cas en effet, selon la théorie du mandat, c'est en réalité en qualité d'autorité publique que l'organisme intervient<sup>1558</sup>. De même, l'acte unilatéral édicté par une personne publique en dehors d'une fonction publique est privé, puisque le critère fonctionnel fait alors défaut<sup>1559</sup>.

C'est à la lumière de cet état du droit qu'il convient de s'interroger sur la nature des actes unilatéraux édictés par les personnes dirigeantes : sont-ils des actes publics ou des actes privés ? La question se pose pour les actes relatifs au fonctionnement interne de ces institutions, mais aussi pour ceux qu'elles édictent afin de gouverner l'économie. Nous avons vu, d'une part, qu'il existe des personnes dirigeantes publiques, privées ou inconnues, et d'autre part, que l'activité de direction est un service public. En ce qui concerne aussi bien les actes de vie interne que les actes pris pour diriger l'économie, en application des règles classiques, c'est l'identité de leur auteur qui devrait être décisive. Seuls devraient pouvoir être publics les actes édictés par des personnes dirigeantes publiques ; les autres devraient tous être des actes privés, à moins d'admettre, comme Jean Personnaz<sup>1560</sup>, qu'il existe un troisième genre d'actes juridiques, les décisions de droit professionnel, que pourraient édicter les organismes du même nom.

Pourtant, le juge ne s'inscrit pas dans cette vision des choses. Certes, il reconnaît que les personnes dirigeantes publiques peuvent édicter des actes publics<sup>1561</sup> et celles qui n'ont pas cette nature, des actes privés<sup>1562</sup>. Mais il refuse d'admettre, tout en rejetant la théorie de la décision de droit

---

<sup>1557</sup> Voir par ex. : CE, 20 janv. 1911, *Naudet*, R. p. 52 (société de secours mutuel) ; CE, 17 févr. 1911, *Finaz*, R. p. 190 (chambre syndicale d'agents de change) ; CE, 28 juin 1912, *Coutton*, R., p. 739 (caisse d'épargne) ; CE, 8 avr. 1927, *Hadj Moussa Ben Mohammed*, R. p. 458 (association culturelle musulmane) ; CE, 14 juin 1929, *Verret*, R. p. 594, S. 1930 III p. 8 (Crédit foncier de France). Cette solution est rappelée pendant la guerre, à propos du Secours national (CE Ass., 2 avr. 1943, *Musin*, R. p. 87, JCP 1944 II n°2565, note Céliet).

<sup>1558</sup> Cf. CANEDO, *Le mandat...*, *op. cit.*, pp. 51-57.

<sup>1559</sup> Pour la gestion du domaine privé : CE, 2 juill. 1924, *Sté Luna Park*, R. p. 625 ; CE, 31 juill. 1931, *Dame Grand D'Esnon*, R. p. 837 ; CE Ass., 3 juin 1932, *Dulaurens Prétécille*, R. p. 540, S. 1934 III p. 43, concl. Detton. Les règlements édictés par une personne publique agissant en qualité de gardienne du domaine privé sont administratifs (CE, 17 févr. 1905, *Dessort*, R. p. 164 ; CE, 6 juin 1913, *Etienne*, R. p. 629 ; CE, 19 déc. 1915, *Symphonie amicale de Poligny*, R. p. 342 ; CE, 14 juin 1929, *Dlle Rogier*, R. p. 581 ; CE, 28 mars 1939, *Dame Beaulac*, R. p. 233) car elle exerce alors une activité de service public détachable de la gestion du domaine privé.

<sup>1560</sup> « Le régime... », art. cit., p. 12. Voir aussi, implicitement : TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 160-163.

<sup>1561</sup> Voir par ex. : CE, 16 janv. 1942, *Pettex Sabarot*, R. p. 18 (décision par laquelle un comité départemental d'organisation et de contrôle de la production et du commerce des céréales prononce l'exclusion de l'un de ses représentants) ; CE Sect., 24 déc. 1943, *Devaux*, R. 306, Gaz. Pal. 1944 I p. 62, RDP 1944 322, note Jèze (réquisition par une commune d'une quantité de marchandises pour le ravitaillement de la population).

<sup>1562</sup> Voir par ex. : CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, R. p. 300, DS 1948 p. 313, note G. W. (délibération d'un groupement national d'achat rejetant la demande d'admission d'une société). La circonstance que les actes aient été soumis à une approbation ou une homologation d'une autorité publique ne change rien à leur qualification. Sur ce point, voir : CE, 18 juin 1954, *Basgeix et Syndicat national des commerçants en gros de pommes et poires de table*

professionnel, que les personnes dirigeantes publiques ne puissent édicter que des actes publics<sup>1563</sup>, et les personnes dirigeantes privées ou innommées, que des actes privés<sup>1564</sup>. Dans l'un et l'autre cas, cette solution surprend. En ce qui concerne d'abord les actes des personnes dirigeantes publiques, parce que de manière classique il n'est pas admis qu'elles puissent édicter des actes unilatéraux privés dans le cadre de la gestion des services publics<sup>1565</sup>. Concernant ensuite les actes des personnes dirigeantes privées, puisque de manière classique il n'est pas reconnu qu'elles puissent édicter des actes unilatéraux publics ès qualité<sup>1566</sup>. Mais celui qui peut le plus peut le moins, alors qu'au contraire celui qui peut le moins ne peut pas nécessairement le plus. Par conséquent, s'il est envisageable que des personnes publiques puissent renoncer à l'usage du procédé exorbitant de l'acte unilatéral de droit public pour utiliser celui de l'acte unilatéral de droit privé, puisqu'il est d'ailleurs admis qu'elles puissent se comporter en simples particuliers et conclure des contrats de droit commun<sup>1567</sup>, il est difficile d'admettre que des personnes qui ne sont pas publiques puissent agir selon des règles exorbitantes en prenant des actes unilatéraux publics. Le phénomène est pourtant récurrent sous le dirigisme de Vichy.

Le juge reconnaît, en premier lieu, que les personnes dirigeantes privées ou innommées peuvent édicter des actes publics au nom et pour le compte d'une personne dirigeante publique. Le cas se rencontre lorsqu'un organisme professionnel agit dans le cadre de l'exercice d'attributions de nature juridictionnelle, mais aussi lorsque des individus agissent en qualité de « fonctionnaires de fait »<sup>1568</sup>. Dans la première situation, les décisions prises le sont au nom et pour le compte de l'Etat, puisque la justice est toujours rendue au nom de cette personne publique<sup>1569</sup>. Dans la seconde hypothèse, elles le sont au nom et pour le compte d'une personne dirigeante publique dont les propres agents se trouvent, en raison de circonstances exceptionnelles, dans l'incapacité de faire face à une situation d'urgence et de nécessité<sup>1570</sup>. Dans les deux cas, c'est la théorie classique de la représentation

---

*française*, R. p. 361, AJDA 1954 II p. 325 (décision du directeur d'une société professionnelle et approuvée par le commissaire du gouvernement siégeant auprès d'elle).

<sup>1563</sup> Voir par ex. : CE, 20 mars 1953, *Association nationale de la meunerie française*, R. T. p. 604 (décision du directeur de l'Office national interprofessionnel des céréales relative aux droits individuels résultant pour les meuniers de l'annulation d'une précédente décision fixant le prix des blés à l'importation : acte privé).

<sup>1564</sup> Voir par ex. : CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, préc. (décision de l'Ordre des médecins refusant à un médecin de maintenir un cabinet secondaire dans une commune autre que celle où il était installé : acte public).

<sup>1565</sup> La chose n'est admise que dans le cadre de la gestion du domaine privé, activité privée des personnes publiques. Voir *supra* (p. 272, note 1559).

<sup>1566</sup> Voir *supra* (p. 272, note 1557).

<sup>1567</sup> Voir *infra* (p. 310).

<sup>1568</sup> Sur cette théorie : CANEDO, *Le mandat...*, *op. cit.*, pp. 433-468 ; JEZE, *Les principes...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 2, pp. 285-400 ; JOUVE (E.), « Recherches sur la notion d'apparence en droit administratif français », RDP 1968 pp. 283-333 ; WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., pp. 350-352.

<sup>1569</sup> Voir *supra* (pp. 216-219).

<sup>1570</sup> CE Ass., 7 janv. 1944, *Lecocq et autres*, R. p. 5, RDP 1944 p. 322, concl. Léonard, note Jèze, Gaz. Pal. 1944 I p. 63, JCP 1944 II n°2663, note Charlier (acte du « Comité local d'administration de la ville de Fécamp », autorité de fait

qui s'applique, même si certains évoquent, pour le second, celle de la gestion d'affaires<sup>1571</sup> : l'acte public est considéré comme ayant été édicté par une personne publique, bien qu'il émane formellement d'une personne dirigeante privée ou inconnue. La logique du critère organique est donc respectée, malgré les apparences.

Le problème est beaucoup plus délicat lorsque les personnes dirigeantes privées ou inconnues édictent des actes unilatéraux publics en leur propre nom et pour leur propre compte, car dans ce cas le critère organique est remis en cause. De tels actes se rencontrent fréquemment. Certains sont pris pour l'aménagement de la vie interne de ces personnes<sup>1572</sup>, d'autres pour l'accomplissement de leurs missions de direction<sup>1573</sup>. Il faut déduire de leur existence que, pour distinguer les actes publics et les actes privés parmi les actes unilatéraux édictés par les personnes dirigeantes, le juge ne s'attache pas à l'identité de leur auteur. Cette disparition de la toute-puissance du critère organique en matière d'actes unilatéraux provoque la « stupeur »<sup>1574</sup> des membres de la doctrine, attachés aux règles traditionnelles. Leurs interrogations se concentrent sur les actes administratifs édictés par les personnes dirigeantes privées ou inconnues, car ce type d'actes publics est le premier que le juge a reconnu parmi ceux qu'une personne ne présentant pas assurément un caractère public pouvait prendre en son propre nom.

Ce sont les solutions des arrêts *Monpeurt* et *Bouguen* qui, à ce titre, cristallisent le débat. Dans les deux affaires, un recours pour excès de pouvoir est formé contre la décision d'un organisme professionnel de direction de l'économie. Dans la première, le requérant attaque la décision du ministre

---

substituée aux autorités municipales de Fécamp, portant création d'une taxe sur les transactions commerciales dans les magasins de la ville réouverts pour assurer l'ordre public et le ravitaillement de la population nécessiteuse) ; CE Sect., 5 mars 1948, *Marion et autres c. Commune de Saint-Valéry-sur-Somme*, R. p. 113, D. 1949 J. p. 147, S. 1948 III p. 53, note Calon (actes du « Comité des intérêts valériens », autorité de fait substituée aux autorités municipales de Saint-Valéry-sur-Somme, organisant la réquisition et la vente des stocks de denrées et marchandises de divers magasins de la ville afin d'éviter le pillage et d'assurer le ravitaillement de la population) ; Cass. civ., 29 nov. 1950, *Ville de Lillebonne c. Veuve Brachais*, JCP 1951 II n°6020, note Chalvon-Demersay (actes du « Comité d'utilité publique », autorité de fait substituée aux autorités municipales de Lillebonne, organisant la réquisition et la vente des stocks de denrées et marchandises dans les magasins de commerce de la ville pour éviter le pillage et pourvoir au ravitaillement de la population).

<sup>1571</sup> Sur ce point : LAVIALLE, *L'évolution...*, op. cit., pp. 141-144.

<sup>1572</sup> Voir par ex. : CE, 17 mars 1954, *Luquet*, R. p. 165 (règlement intérieur de l'Ordre des géomètres experts).

<sup>1573</sup> Voir par ex. : CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, préc. (décision d'un comité d'organisation rejetant une demande d'autorisation de mise à feu présentée par une entreprise de fabrication de tubes en verre, imposant en compensation aux deux autres entreprises du secteur l'obligation de lui livrer vingt tonnes de tubes par mois avec un rabais de 20% sur le tarif normal).

<sup>1574</sup> MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 1. L'auteur parle aussi d'une « émotion qui est loin d'être apaisée » (*ibid.*). Voir aussi : BONNARD, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 58 (« les solutions de l'arrêt *Monpeurt* ont (...) quelque peu étonné le monde des juristes ») ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 270 (« cette jurisprudence a laissé derrière elle un sillage de sourd malaise ») ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 18 (« les juristes classiques, traditionnels, ont été très surpris et, disons-le, choqués par l'arrêt *Monpeurt* » ; pour eux, « c'est un tissu de contradictions »).

de la Production industrielle confirmant une décision du directeur du Comité d'organisation des industries du verre lui ordonnant que son usine, restée ouverte, fournisse des prestations compensatrices aux usines fermées à la suite d'une mesure de concentration industrielle. Dans la seconde, le requérant attaque la décision des membres du Conseil supérieur de l'Ordre des médecins lui refusant de maintenir un cabinet secondaire dans une commune autre que celle où il est installé. Dans les deux cas, le juge devait savoir si la décision de l'organisme pouvait être considérée comme un acte administratif unilatéral, afin de déterminer si elle pouvait lui être déferée pour excès de pouvoir<sup>1575</sup>. En effet, même si tous les actes administratifs unilatéraux ne peuvent pas faire l'objet d'un tel recours<sup>1576</sup>, pour qu'un recours pour excès de pouvoir puisse être formé contre un acte juridique, il faut qu'il soit unilatéral<sup>1577</sup> et administratif<sup>1578</sup>.

A cette question, le Conseil d'Etat répond par l'affirmative : il accepte d'examiner la légalité de ces décisions en affirmant que les comités d'organisation et les ordres professionnels, « bien que le législateur n'en ait pas fait des établissements publics, sont chargés de participer à l'exécution d'un service public, que les décisions qu'ils sont amenés à prendre dans la sphère de ces attributions, soit par voie de règlement, soit par des dispositions d'ordre individuel, constituent des actes administratifs ; que le Conseil d'Etat est, dès lors, compétent pour connaître des recours auxquels ces actes peuvent donner lieu »<sup>1579</sup>. Sur le fond, la requête est rejetée dans la première affaire mais elle est accueillie dans la seconde.

---

<sup>1575</sup> Dans la première affaire, la question se posait indirectement puisque c'était la décision du ministre et non celle du comité d'organisation qui était attaquée mais comme elle se bornait à l'approuver, la compétence du juge dépendait de la nature propre de cette dernière. Sur ce point, voir DONNEDIEU DE VABRES, « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit.

<sup>1576</sup> Pour que le recours pour excès de pouvoir soit recevable il faut que l'acte administratif unilatéral soit une décision administrative, c'est-à-dire qu'il doit modifier ou affecter l'ordonnement juridique en créant ou en maintenant des droits ou des obligations. Sur l'ensemble de la question : DEFOORT (B.), *La décision administrative*, thèse droit, Paris II, 2012, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2015.

<sup>1577</sup> Le recours pour excès de pouvoir est irrecevable à l'encontre des contrats (CE, 20 déc. 1933, *Chamfrault*, R. p. 1202 ; CE Ass., 16 avr. 1986, *Compagnie luxembourgeoise de télévision*, R. p. 96, AJDA 1986 p. 284, note Azibert et Fornacciari, D. 1987 p. 97, note Llorens, JCP 1986 II n°20617, note Guibal, RDP 1986 p. 857, concl. Dutheillet de Lamothé, RFDA 1987 p. 2, note Delvolvé et Moderne), sauf contre ses clauses réglementaires. Sur cette question classique : BRENET (F.), « Le recours pour excès de pouvoir et le contrat », JCP A 2012 n°2313 ; DEBEYRE (G.), « Le recours pour excès de pouvoir et le contrat », RDP 1938 pp. 215-254 ; GONIDEC (P.-F.), « Contrat et recours pour excès de pouvoir », RDP 1950 pp. 58-80 ; KLOEPFER (W.), « Réflexions sur l'admission du recours pour excès de pouvoir en matière contractuelle », AJDA 2003 pp. 585-592 ; LEGER (J.) et PONTIER (J.-M.) [dir.], *Contrat et recours pour excès de pouvoir*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008 ; WALINE (J.), « Contrats et recours pour excès de pouvoir », in *Mélanges Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 859-872.

<sup>1578</sup> Si l'acte unilatéral est administratif il échappe, en principe, à la compétence du juge judiciaire. Voir *infra* (pp. 436-437 et 442-448).

<sup>1579</sup> CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, préc. Le Conseil d'Etat s'exprime d'une façon similaire dans l'arrêt *Bouguen* (« le législateur a entendu faire de l'organisation et du contrôle de l'exercice de la profession médicale un service public ; que, si le Conseil supérieur de l'Ordre des médecins ne constitue par un établissement public, il concourt au fonctionnement dudit service ; qu'il appartient au Conseil d'Etat de connaître des recours formés contre les décisions qu'il est appelé à prendre en cette qualité »).

Toute la difficulté tient au fait que, dans les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, le Conseil d'Etat ne qualifie pas positivement les organismes en cause : en affirmant qu'ils ne sont pas des établissements publics, il dit ce qu'ils ne sont pas, mais se garde bien de dévoiler ce qu'ils sont. Nous avons vu que les auteurs se divisent, quant à l'interprétation de ces arrêts, entre ceux qui considèrent que les comités d'organisation et les ordres professionnels sont des personnes privées, ceux qui voient en eux des personnes publiques, ceux qui leur donnent un caractère hybride (à la fois privé et public) et ceux qui prétendent qu'il s'agit de personnes d'un troisième genre (ni privé, ni public)<sup>1580</sup>. Seuls ceux qui défendent la deuxième et la troisième position inscrivent les solutions des deux arrêts dans la lignée de la jurisprudence classique : si les comités d'organisation et les ordres professionnels peuvent édicter des actes publics c'est parce qu'ils sont des personnes publiques<sup>1581</sup> ou qu'ils peuvent en prendre la forme<sup>1582</sup>. Ils considèrent donc que les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen* n'intéressent pas la théorie de l'acte administratif unilatéral mais uniquement celle de l'établissement public<sup>1583</sup>. Les autres prétendent assister à un bouleversement de la conception traditionnelle de l'acte public, puisque des personnes qui ne sont pas publiques peuvent édicter des actes qui présentent un tel caractère<sup>1584</sup> : pour qualifier un acte unilatéral, le juge serait donc indifférent à la nature de son auteur.

Mais la difficulté tient au fait qu'en ne disant rien sur la qualité des personnes en cause, le juge n'exclut pas la possibilité qu'il s'agisse en réalité d'organismes publics ; la définition de l'acte administratif unilatéral resterait alors inchangée. Pour que les inquiétudes de la doctrine soient légitimes, il fallait donc que le juge admette que des actes administratifs unilatéraux puissent émaner de personnes dirigeantes auxquelles il aurait refusé explicitement une nature publique, en leur attribuant

---

<sup>1580</sup> Voir *supra* (pp. 221-233 et 249-254).

<sup>1581</sup> CHATENET, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 139 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 93 et 94 ; EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., pp. 242-243 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 176-195 ; HUET, note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, art. cit., p. 20 ; LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., pp. 2-3 ; POIGNARD, « Vers... », art. cit., p. 3 ; SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 94 ; SOTO, « Recours... », art. cit., p. 70 ; WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., p. 222. Voir aussi, avant l'arrêt *Monpeurt* : GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 156-167 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 7 ; LAROQUE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; MESTRE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 39.

<sup>1582</sup> CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, pp. 85-86 ; G. W., note sous CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, art. cit., p. 318 ; GONFREVILLE, « Vers... », art. cit., p. 10 ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 49 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 573-576.

<sup>1583</sup> Clairement en ce sens : DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 629-630 ; EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., pp. 243-248 ; SOTO, « Recours... », art. cit., p. 70. Sur ce point, voir *supra* (pp. 254-261).

<sup>1584</sup> BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., pp. 293-309 ; BONNARD, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 58 ; DONNEDIEU DE VABRES, « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit. ; ESSIQUE, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 42 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 10-11 ; MARTIN, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 245 ; MASPETIOL, « La notion... », art. cit., pp. 168-169 ; ROUSSET, *L'idée...*, *op. cit.*, pp. 238-239 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 157-158. Voir aussi, analysant cette position : WALINE, « Trois... », art. cit., p. 20.

clairement un autre caractère<sup>1585</sup>. Or, c'est précisément la position qu'adoptent après la guerre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Dans plusieurs arrêts, les juges considèrent que des personnes dirigeantes, dont il n'est pas permis de douter qu'elles ont une nature privée, peuvent édicter des actes administratifs unilatéraux<sup>1586</sup>. Cette solution bouleverse la définition de l'autorité administrative et, à travers elle, celle de l'acte administratif unilatéral.

Selon la doctrine classique, un acte unilatéral est administratif s'il est édicté par une autorité administrative, c'est-à-dire un individu ou un groupe habilité à exercer une fonction administrative au nom et pour le compte d'une personne publique<sup>1587</sup>. Conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872<sup>1588</sup>, reprises par l'article 28 de la loi du 18 décembre 1940<sup>1589</sup> puis par l'article 32 de l'ordonnance du 31 juillet 1945<sup>1590</sup>, le juge administratif est compétent pour se prononcer « sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre *les actes des diverses autorités administratives* »<sup>1591</sup>. L'acte administratif unilatéral, puisqu'il est l'acte d'une autorité administrative, est donc susceptible de faire l'objet d'un tel recours, devant le juge administratif<sup>1592</sup>. En reconnaissant

---

<sup>1585</sup> En ce sens, voir SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 98. Sont donc d'aucun secours les décisions qui, après 1942 et 1943, qualifient d'actes administratifs des mesures prises par les personnes dirigeantes innommées et confirment ainsi les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*. Pour les comités d'organisation : CE, 11 juin 1947, *Blondel et Syndicat des importateurs métropolitains d'articles de quincaillerie*, R. p. 254 ; CE Sect., 20 mars 1959, *Sté auxiliaire de meunerie*, R. p. 194, concl. Bernard. Pour les ordres professionnels : CE Ass., 6 janv. 1950, *Rousset*, préc. ; CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, R. p. 492, RDP 1951 p. 212, concl. Odent, note Waline, RA 1950 p. 471, note Liet-Veaux, DS 1950 p. 391, note Rivero ; CE Ass., 15 juill. 1954, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts comptables et comptables agréés*, R. p. 488, AJDA 1954 II bis p. 15, note Gazier et Long, DS 1955 p. 73, concl. Grévisse ; Cass. civ., 1<sup>er</sup> juill. 1958, *Ollier c. Sté clinique du Docteur Penard et autres*, D. 1959 J. p. 283, note Brêthe de la Gressaye. Pour les bureaux nationaux de répartition : CE Ass., 22 janv. 1943, *Sté artisanale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de Lyon*, R. p. 14, Gaz. Pal. 1943 I p. 204, D. C. 1943 J. p. 79, note P. C., concl. Ségalat. Pour les comités de gestion des groupements interprofessionnels laitiers : CE Sect., 14 mai 1948, *Sargos*, R. p. 208, S. 1949 III p. 25, note Lussan. Pour le Comité interprofessionnel du vin de Champagne : CE, 19 janv. 1968, *Gentils*, R. p. 44 ; CE, 20 févr. 1970, *Sté anonyme « Moët et Chandon »*, R. p. 126. Voir aussi, même s'il s'agit d'organismes auxiliaires, pour les bureaux de péréquation des frais de transport de blé et de seigle supportés par la meunerie : CE Ass., 30 mars 1962, *Association nationale de la meunerie*, préc.

<sup>1586</sup> Pour la Corporation agricole : CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, préc. Pour les groupements d'achat : Cass. civ., 6 oct. 1953, *Haut-Commissariat au Ravitaillement c. maire de la commune du Quesnoy-sur-Deule*, Bull. civ. I p. 219, S. 1954 Som. p. 21. Pour les groupements de défense des ennemis de la culture : CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, R. p. 33, RDP 1961 p. 155, concl. Fournier, AJDA 1961 p. 142, note C. P., DS 1961 p. 335, note Teitgen. Pour l'Association française de normalisation : CE, 17 févr. 1992, *Sté Textron*, préc.

<sup>1587</sup> Cf. SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 56-84.

<sup>1588</sup> *Loi portant réorganisation du Conseil d'Etat*, Bull. n°1160.

<sup>1589</sup> *Loi sur le Conseil d'Etat*, JO 22 déc., p. 6215, rectific., JO 28 déc., p. 6307 et JO 3 janv. 1941, p. 36.

<sup>1590</sup> *Ordonnance sur le Conseil d'Etat*, JO 1<sup>er</sup> août, p. 4770, rectific., JO 6 sept., p. 5570.

<sup>1591</sup> Nous soulignons.

<sup>1592</sup> Il devrait en être de même pour le contrat administratif, œuvre lui aussi d'une autorité administrative. Mais le juge considère que les litiges qui concernent la validité ou l'exécution de ce type d'actes administratifs relèvent du plein contentieux et non de l'excès de pouvoir, qu'il ferme en raison du principe de l'exception du recours parallèle. Aujourd'hui, il accepte toutefois d'examiner les recours pour excès de pouvoir formés contre les clauses réglementaires des contrats administratifs, jugeant que leur portée est comparable à celle d'un acte administratif unilatéral (CE Ass., 10 juill. 1996, *Cayzele*, R. p. 274, AJDA 1996 p. 732, note Chauvaux et Girardot, CJEG 1996 p. 382, note Terneyre, RFDA 1997 p. 89, note Delvolvé). Sur cette évolution jurisprudentielle dans une perspective historique : MESTRE (J.-L.), « Une justification historique de l'arrêt *Cayzele* », in *Mélanges Guibal*, Montpellier, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, pp. 545-551).

que les personnes dirigeantes privées ou inconnues peuvent édicter des actes administratifs unilatéraux et en déclarant recevables les recours pour excès de pouvoir formés contre eux, le juge modifie la définition de l'autorité publique.

Comme le note Charles Eisenmann, à propos du recours pour excès de pouvoir, la disposition de la loi de 1872 est « tellement claire et formelle que tout commentaire est bien superflu : elle exclut absolument la possibilité de tels recours contre les actes d'un organe, quel qu'il soit, qui n'a pas la qualité d'autorité administrative, donc en tout premier lieu contre les actes d'organismes privés »<sup>1593</sup>. Dès lors, de deux choses l'une : ou bien le juge respecte la loi en attribuant une nature administrative à certains des actes unilatéraux des personnes dirigeantes privées ou inconnues, ou bien il la viole. Pour certains auteurs, le juge a effectivement trahi les statuts de la juridiction administrative : ils affirment qu'en se prononçant en ce sens, le juge reconnaît l'existence d'actes administratifs pris par des autorités qui ne sont pas administratives<sup>1594</sup>. Mais comme il est légitime de penser qu'il n'est pas dans l'habitude du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation de commettre d'illégalités aussi manifestes, il est possible d'envisager qu'ils se soient conformés aux règles de droit en qualifiant de la sorte certains actes unilatéraux des personnes dirigeantes privées ou inconnues. Ce serait donc parce qu'ils ont vu en leurs représentants des autorités administratives qu'ils auraient conclu à la compétence du juge administratif. Or, nous avons vu que la doctrine classique définit l'autorité administrative comme un type d'autorité publique, c'est-à-dire comme le représentant d'une personne publique. Il y a donc contradiction : les organes des personnes dirigeantes privées ou inconnues ne devraient pas pouvoir être des autorités administratives, car ils ne peuvent pas être des autorités publiques, n'agissant pas au nom et pour le compte d'une personne publique. Mais la solution des juges en ce qui concerne les actes unilatéraux des personnes dirigeantes privées ou inconnues s'explique sans peine si l'on considère qu'ils ont adopté une nouvelle définition, davantage fonctionnelle, de l'autorité publique<sup>1595</sup>. C'est dans cette logique qu'Achille Mestre, commentant l'arrêt *Bouguen*, écrit : « si le recours pour excès de pouvoir est recevable contre les décisions de l'Ordre des médecins, c'est non pas par une entorse à de prétendus principes, mais tout simplement parce que l'Ordre des médecins est à sa manière une "autorité administrative" au sens de la loi du 18 décembre 1940 »<sup>1596</sup>.

---

<sup>1593</sup> « L'arrêt... », art. cit., pp. 232-233.

<sup>1594</sup> Voir par ex. : BRAIBANT (G.), LONG (M.) et WEIL (P.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1956, 1<sup>ère</sup> édit., p. 231 ; DETTON, « La protection... », art. cit., p. 56 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 10 ; LACHAUME (J.-F.), *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français*, thèse droit, Poitiers, 1964, Paris, LGDJ, 1966, p. 48.

<sup>1595</sup> En ce sens : TIMSIT, *Le rôle...*, op. cit., pp. 247-281.

<sup>1596</sup> Note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2. Nous soulignons. Dans le même sens, pour les comités d'organisation, voir MERIGOT, *Essai...* op. cit., p. 575 ; TRICOT, *Essai...*, op. cit., p. 159.

En effet, à considérer l'autorité publique comme un organe exerçant une fonction publique, au nom et pour le compte d'une personne morale, dont la nature n'importe pas, la position partagée par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat n'a pas lieu d'étonner. Les autorités des personnes dirigeantes privées ou innommées, quand elles accomplissent une tâche de direction, sont publiques, puisqu'elles exercent alors une fonction publique. La nature publique des autorités des personnes dirigeantes ne découle pas de l'identité des institutions qu'elles représentent mais de celles de l'activité qu'elles exercent en leur nom et pour leur compte. On assiste ainsi à la « dissociation des deux éléments »<sup>1597</sup> que sont la nature juridique de l'organe compétent et le caractère de la mission qu'il exerce<sup>1598</sup>. Dès lors, ce n'est que dans l'hypothèse où la personne morale n'exerce qu'une seule fonction que ses représentants n'ont qu'une identité. Dans tous les autres cas, leur visage change en considération de la nature de l'activité qu'ils exercent : ils apparaissent tantôt comme des autorités publiques, tantôt comme de simples particuliers.

Pour certains auteurs, « cette méthode conduit à une dénaturation de notions fondamentales de notre droit administratif »<sup>1599</sup>. Elle n'est pourtant que la généralisation, pour les personnes qui ne sont pas publiques, de la logique traditionnellement suivie par le juge en ce qui concerne celles qui ont cette nature. Depuis toujours, il considère que les autorités des personnes publiques ne sont pas publiques lorsqu'elles exercent une tâche non détachable de la gestion du domaine privé, car elles agissent alors comme des propriétaires privés. Le juge admet aussi depuis longtemps que les représentants des personnes publiques peuvent se comporter, même dans le cadre de l'exercice de fonctions publiques, comme des particuliers, des industriels ou des commerçants ordinaires. C'est la théorie de la gestion privée des services publics<sup>1600</sup>. Mais à la veille de la Seconde guerre mondiale, le champ d'application de cette théorie se limite encore à la matière contractuelle. La jurisprudence et la doctrine estiment que les relations qu'entretiennent les personnes privées ont toujours une origine conventionnelle<sup>1601</sup>. Pour que le représentant d'une personne publique apparaisse comme un particulier, un commerçant ou industriel ordinaire, à l'occasion de l'exercice d'une tâche de service public, il faut qu'un contrat ayant ce but ait été passé par lui dans les conditions du droit commun, au nom et pour le compte de l'institution dont il constitue l'organe. Dans la conception classique et restrictive de la

---

<sup>1597</sup> SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>1598</sup> Sur ce point, voir aussi : SABOURIN (P.), « Peut-on dresser le constat de décès du critère organique en droit administratif français ? », RDP 1971 pp. 597-602.

<sup>1599</sup> SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 90.

<sup>1600</sup> Sur cette théorie, voir en particulier : DUEZ (P.), « La théorie de la gestion privée dans l'application de la règle de séparation des autorités administratives et judiciaires », RCLJ 1924 pp. 337-353 ; LAHILONNE (G.), *La gestion privée des services publics*, thèse droit, Toulouse, 1931, Toulouse, Audrau et Laporte, 1931 ; QUIOT (G.), *Aux origines du couple « gestion publique-gestion privée » : recherche sur la formation de la théorie de la gestion privée des services publics*, thèse droit, Nice, 1992 ; TRECA (A.), *Gestion privée des services publics*, thèse droit, Paris, 1946.

<sup>1601</sup> Cf. AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 445-446.

gestion privée des services publics les actes unilatéraux édictés par les personnes publiques pour la création, l'organisation, l'exécution ou le contrôle des services publics, même s'ils sont industriels et commerciaux<sup>1602</sup>, demeurent donc des actes de droit public.

La reconnaissance de la possibilité pour les représentants d'une personne privée d'acquérir la qualité d'autorité publique ouvre la voie à l'extension de la théorie de la gestion privée des services publics aux actes unilatéraux, car elle consacre la séparation de l'élément organique et de l'élément fonctionnel pour les personnes qui ne sont pas publiques. Puisqu'une institution privée peut prendre des actes unilatéraux de droit public dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique, rien n'empêche qu'une institution publique puisse prendre dans le même but des actes unilatéraux de droit privé. En ouvrant ce procédé à la gestion du domaine privé des personnes publiques, la jurisprudence admet d'ailleurs que les rapports entre particuliers peuvent se régler par l'édition d'actes unilatéraux : elle n'a donc jamais fermé la porte ni à l'acte unilatéral de droit public des personnes privées, ni à l'acte unilatéral de droit privé des personnes publiques. Ce n'est donc pas étonnant qu'à partir de 1946 le juge fasse le choix d'étendre la théorie de la gestion privée des services publics de la matière contractuelle aux actes unilatéraux<sup>1603</sup>, et qu'il l'applique aux personnes dirigeantes publiques en reconnaissant qu'elles peuvent édicter des actes unilatéraux de droit privé dans le cadre de l'exercice des missions de direction dont elles ont la charge. Le Conseil d'Etat le reconnaît explicitement dans l'arrêt *Association nationale de la meunerie française* du 20 mars 1953<sup>1604</sup>. Alors que la décision du directeur de l'Office national interprofessionnel des céréales, personne dirigeante publique, fixant le prix des blés à l'importation, constitue un acte administratif<sup>1605</sup>, il juge qu'il en est autrement de la décision du même directeur, relative aux droits individuels résultant pour les meuniers de l'annulation de cette précédente décision, dans la mesure où elle se rattache à l'exécution des contrats de droit privé passés par cet organisme avec les meuniers. Pourtant, il ne fait pas de doute que cet acte unilatéral est pris, comme le premier, pour l'exercice d'un service public.

---

<sup>1602</sup> CE, 21 déc. 1906, *Syndicat du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, R. p. 969, S. 1907 III p. 73, note Hauriou (contrôle) ; CE, 29 déc. 1911, *Chomel*, R. p. 1265, S. 1914 III p. 102 et CE, 6 mai 1931, *Tondut*, R. p. 477, S. 1931 III p. 81, note Laroque (exécution) ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1936, *Veyre*, R. p. 713, S. 1937 III p. 105, note L'Huillier (organisation) ; TC, 20 mars 1943, *Sté béthunoise d'éclairage et d'énergie et Pinchon*, R. p. 322 (création). Dans l'arrêt de Section du 5 novembre 1937 *Union hydro-électrique de l'Ouest Constantinois* (R. p. 896, S. 1938 III p. 65, note Laroque), le Conseil d'Etat semble contredire cette jurisprudence en qualifiant de privé un acte unilatéral pris dans le cadre de la gestion d'un service public industriel et commercial. En réalité il n'en est rien puisqu'en l'espèce l'acte avait été édicté par la société à laquelle le service avait été concédé : il s'agissait donc de l'acte unilatéral d'une personne privée auquel a été attribué un caractère privé en raison de la nature de son auteur.

<sup>1603</sup> CE Sect., 14 juin 1946, *Sté financière de l'Est*, R. p. 165, S. 1947 III p. 32, note P. H. ; CE, 18 déc. 1957, *Commune de Golbey*, R. p. 686 ; CE, 21 avr. 1961, *Dame Agnesi*, R. p. 253, D. 1962 p. 535, note F. B.

<sup>1604</sup> Arrêt préc.

<sup>1605</sup> CE Sect., 12 janv. 1951, *Dindinaud et Association nationale de la meunerie française*, préc.

De ce fait, l'autorité publique, dont la définition avait été considérablement élargie par la jurisprudence du dirigisme économique, se trouve légèrement restreinte dans ses contours. Puisque le représentant d'une personne publique perd sa qualité d'autorité publique quand il utilise le procédé de la gestion privée même quand il agit dans le cadre de l'exercice d'une fonction publique, il faut conclure que la nature de la tâche ne suffit pas à déterminer le caractère de l'autorité qui l'accomplit ; il faut aussi examiner la nature des moyens employés pour exercer la fonction. Cette transformation a des conséquences sur la définition de l'acte unilatéral public.

La disparition de l'élément organique dans la définition de l'autorité publique affecte celle de l'acte unilatéral public, puisque celui-ci n'est plus nécessairement l'acte d'une personne publique<sup>1606</sup>. La question se pose donc de savoir ce qui fait véritablement le caractère administratif d'un acte unilatéral et, plus largement, son caractère public. Le laconisme du juge rend la réponse incertaine : bien souvent, il n'explicite pas le raisonnement qui le conduit à qualifier de telle ou telle manière l'acte unilatéral dont il est saisi.

A partir de 1942, dressant le constat de la fin de la toute-puissance du critère organique pour la caractérisation des actes unilatéraux publics, une partie de la doctrine cherche une méthode de qualification par référence au contenu des actes plutôt qu'aux caractères de leur auteur<sup>1607</sup>. Mais les commentateurs de la jurisprudence n'entendent pas tous de la même manière ce critère matériel. Deux écoles s'affrontent : pour la première, le critère est unique ; pour la seconde, il est double.

Les auteurs qui défendent une conception moniste du critère matériel s'entendent pour dire que ce critère est à la fois nécessaire et suffisant pour qu'un acte unilatéral ait un caractère public : si ce critère est rempli, l'acte est de cette nature, s'il fait défaut, il ne peut avoir cette qualité. Mais les auteurs se divisent sur la question du contenu de ce critère matériel. Pour certains, il signifie que l'acte unilatéral est public à partir du moment où il est pris dans l'exercice d'une fonction publique : c'est l'école du critère fonctionnel. Pour d'autres, il signifie au contraire qu'il n'a cette nature que s'il manifeste l'usage de prérogatives de puissance publique : c'est l'école du critère formel.

---

<sup>1606</sup> Cf. DOUENCE (J.-C.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, thèse droit, Bordeaux, 1965, Paris, LGDJ, 1968, p. 85 (l'auteur parle de la « dissociation des notions de personne publique et d'acte administratif »). Voir aussi MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 345.

<sup>1607</sup> Pour un aperçu sur les différentes positions doctrinales : LACHAUME (J.-F.), « Quelques remarques sur les critères de l'acte administratif exécutoire émanant d'organismes privés gérant un service public administratif », in *Mélanges Stasinopoulos*, *op. cit.*, pp. 95-111.

Pour une partie de la doctrine<sup>1608</sup>, c'est la nature publique de la fonction exercée par une institution qui donne un caractère public aux actes unilatéraux pris pour son accomplissement<sup>1609</sup>. Au contraire, c'est la nature privée de la fonction exercée par la personne qui donne un caractère privé aux actes unilatéraux pris dans le cadre de son exercice. C'est Maurice Lagrange, dans ses conclusions sur l'arrêt *Bouguen*, qui résume le mieux cette doctrine en affirmant qu'« il n'est pas nécessaire (...) de rechercher si l'organisme duquel émane la décision attaquée (...) constitue un établissement public ou une institution privée ; il suffit, mais il faut, pour que la décision ait le caractère d'un acte administratif et soit, dès lors, justiciable de la juridiction administrative, que l'organisme en cause ait été chargé de l'exécution d'un service public »<sup>1610</sup>.

A ce courant se rattachent, malgré eux, la majorité des auteurs qui défendent la thèse de la mixité des organismes professionnels. Sauf exception<sup>1611</sup>, ceux-là prétendent en effet que le critère organique reste décisif : ils affirment que les actes pris par ces institutions en qualité de personnes publiques sont publics et que ceux qu'elles édictent en qualité de personnes privées sont privés<sup>1612</sup>. Or, ils reconnaissent qu'elles agissent en qualité de personnes publiques lorsqu'elles exercent une fonction publique, alors qu'elles agissent en qualité de personnes privées lorsqu'elles exercent une fonction privée. Pour eux, ce qui détermine finalement la nature des actes des personnes dirigeantes, c'est donc la fonction dans l'exécution de laquelle s'inscrivent les actes unilatéraux à qualifier.

---

<sup>1608</sup> BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 272 ; BONNARD, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 58 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 265-266 ; DELMAS-MARSELET, « Le contrôle... », art. cit., pp. 140-141 ; DETTON, « La protection... », art. cit., p. 56 ; DONNEDIEU DE VABRES, « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit. ; EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 245 ; G. W., note sous CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, art. cit., p. 318 ; GONFREVILLE, « Vers... », art. cit., p. 10 ; HUET, note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, art. cit., p. 20 ; KAHN, concl. sur TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, AJDA 1969 p. 309 ; LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 3 ; MASPETIOL, « La notion... », art. cit., p. 169 ; P. H., note sous CE, 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Roux et CE*, 14 juin 1946, *Van den Veegaete*, DS 1947 p. 58 ; TEITGEN (P.-H.), note sur CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, DS 1961 p. 33 ; TIMSIT, *Le rôle...*, *op. cit.*, pp. 267, 269 et 276 ; VENEZIA (J.-C.), « Sur le degré d'originalité du contentieux économique », in *Mélanges Stassinopoulos*, *op. cit.*, p. 152 ; WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., p. 222 ; X., « Les décisions... », art. cit., p. 201. Il faut rattacher à ce courant Jean Personnaz qui considère certes que les actes des comités d'organisation « ne sont pas juridiquement des décisions administratives » mais qui admet qu'il est malgré tout « nécessaire de se référer aux principes du droit public, non seulement pour interpréter les textes, mais encore souvent pour les compléter, en raison de leur laconisme ou de l'absence de règles, le caractère de gérant d'un service public reconnu aux comités autorisant cette transposition en leur faveur » (« Le régime... », art. cit., p. 12, nous soulignons).

<sup>1609</sup> Sur cette théorie de la toute-puissance du critère fonctionnel : LAVIALLE, *L'évolution...*, *op. cit.*, pp. 245-252 ; SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 99-100.

<sup>1610</sup> Concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 3 (l'auteur souligne). Voir aussi SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., pp. 140-141 (« les principes qui dominent la loi du 16 août [1940] (...) suffisent à justifier votre compétence dans la présente affaire puisque, dans la mesure où les comités [d'organisation] sont chargés du service public de la production, leurs décisions ont le caractère d'actes administratifs relevant de la juridiction administrative »).

<sup>1611</sup> MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 39 (l'auteur adopte la conception dualiste du critère matériel).

<sup>1612</sup> MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 574-575.

Il y aurait donc deux conditions cumulatives à remplir pour identifier un acte unilatéral de droit public : que son auteur soit chargé d'une fonction publique et que l'acte ait été pris dans l'exercice de cette fonction ; tous les autres seraient des actes privés. Cette théorie se fonde sur un certain nombre d'arrêts qui ne se réfèrent explicitement qu'à des données fonctionnelles pour refuser aux actes unilatéraux concernés un caractère privé ou pour leur attribuer une nature publique<sup>1613</sup>. Les auteurs s'appuient en particulier sur les conclusions du commissaire du gouvernement Ségalat sur l'arrêt *Monpeurt*, dans lesquelles il affirme que les règles de droit applicable aux comités d'organisation se déterminent « d'après la nature de l'activité » : « lorsque les comités exercent les pouvoirs que la loi leur confère en vue de la gestion du service public de la production et de l'organisation de la profession, leur activité ressortit au droit public. (...) Au contraire, le fonctionnement interne du comité, ses rapports avec les personnels, les actes de la vie civile qu'il accomplit, la gestion de certains services professionnels relèvent du droit privé »<sup>1614</sup>. Mais cette position est discutable au regard d'autres décisions jurisprudentielles.

En premier lieu, certains actes qui touchent à l'aménagement interne des personnes dirigeantes privées ou innommées sont des actes publics : les règlements intérieurs des organismes professionnels<sup>1615</sup> et les décisions par lesquelles ils fixent le montant de la cotisation dont s'acquittent leurs ressortissants<sup>1616</sup>. Pourtant, ils sont tous pris par des personnes qui ne sont pas publiques. Comme nous avons vu qu'il s'agit de l'exercice d'une fonction privée, ces actes devraient être privés en application de la théorie de la toute-puissance du critère fonctionnel. Mais ces actes ont en réalité un double visage dont il faut tenir compte : ils sont des mesures d'aménagement de la vie interne de la personne qui les édicte, mais aussi des actes qui fixent des règles d'organisation du service public que les agents doivent respecter en accomplissant leurs missions ou qui imposent des cotisations dont le

---

<sup>1613</sup> Pour la Corporation agricole : CE, 28 juin 1946, *Morand*, préc. Pour les groupements nationaux d'achat : CE, 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, préc. Pour les comités d'organisation : CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, préc. Pour l'Ordre des médecins : CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, préc. Voir aussi, même s'il s'agit d'organismes auxiliaires, pour les bureaux de péréquation des frais de transport de blé et de seigle supportés par la meunerie : CE Ass., 30 mars 1962, *Association nationale de la meunerie*, préc.

<sup>1614</sup> Art. cit., p. 141. Voir aussi SEGALAT, concl. sur CE Ass., 22 janv. 1943, *Sté artisanale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de Lyon*, art. cit., pp. 80-81.

<sup>1615</sup> Pour les compagnies de notaires : CE Sect., 19 oct. 1934, *Jolivet*, R. p. 936, D. P. 1935 III p. 22, concl. Latournerie, S. 1935 III p. 67, concl. Latournerie. Pour les compagnies de commissaires-priseurs : CE Ass., 9 juin 1950, *Chambre syndicale des experts en objets d'art*, R. p. 355. Pour l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés : CE Sect., 18 févr. 1955, *Offner*, R. p. 101, D. 1955 p. 224, RPDA 1955 p. 80, concl. Laurent. Pour l'Ordre des géomètres-experts : CE, 17 mars 1954, *Luquet*, préc. ; CE, 18 mai 1956, *Brathoumeyrou*, RPDA 1956 p. 120 ; CE, 20 nov. 1961, *Marmagne*, R. p. 646. Pour l'Ordre des vétérinaires : CE, 23 avr. 1975, *Dupont*, R. T. p. 1235.

<sup>1616</sup> Pour l'Ordre des médecins : Cass. civ., 20 nov. 1956, *Docteur Terray c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Savoie*, préc. ; CE, 21 févr. 1964, *Garetier*, R. p. 134 ; TI Angers, 15 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Maine-et-Loire c. H.*, JCP 1977 II n°18674, note Auby ; CE, 22 juill. 1977, *Barry et autres*, R. p. 368, RTDSS 1978 p. 40, note Duboui ; Cass. civ., 21 déc. 1982, *Dame Bouvier-Lacabe c. Conseil départemental des Pyrénées Atlantiques de l'Ordre des médecins*, Gaz. Pal. 1983 I Som. p. 96, JCP 1983 IV p. 79, D. 1983 Som. p. 495.

produit est destiné à couvrir toutes les dépenses des organismes professionnels, y compris celles qui sont affectées à l'exercice de ses missions de service public. Ils se rattachent donc tous à l'accomplissement d'une fonction privée (aménagement interne d'une personne qui n'est pas publique) mais aussi à la réalisation d'une fonction publique (organisation d'un service public). Malgré les apparences, loin de contredire la toute-puissance du critère fonctionnel, cette jurisprudence la renforce puisqu'elle considère que le rattachement de l'acte à une fonction publique l'emporte sur le fait qu'il manifeste aussi l'exercice d'une fonction privée. Mais il existe de véritables contre-exemples qui la remettent en cause.

Certains actes unilatéraux pris dans l'exercice d'une fonction publique par une personne dirigeante sont privés. Il en est ainsi de certaines mesures prises par les personnes dirigeantes privées ou innommées<sup>1617</sup>, ce qui n'a pas lieu d'étonner au regard de la nature juridique de ces institutions. Mais le cas se rencontre aussi pour les personnes dirigeantes publiques, ce qui est plus surprenant puisque, de manière classique, les actes unilatéraux des personnes publiques sont publics. Comme nous l'avons vu, le Conseil d'Etat le reconnaît explicitement dans l'arrêt *Association nationale de la meunerie française* du 20 mars 1953<sup>1618</sup> à propos de la décision du directeur de l'Office national interprofessionnel des céréales, personne dirigeante publique, relative aux droits individuels résultant pour les meuniers de l'annulation de la décision de fixation du prix des blés à l'importation, dans la mesure où elle se rattache à l'exécution des contrats de droit privé passés par cet organisme avec les meuniers. Mais il faut remarquer que dans cette affaire, le service public pour l'exécution duquel l'acte unilatéral est édicté a un caractère industriel et commercial, contrairement à celui pour l'exercice duquel est pris la décision de fixation du prix des blés à l'importation, qui présente une nature administrative. C'est pourquoi certains auteurs, sans rejeter la théorie de la toute-puissance du critère fonctionnel, ont réduit son champ d'application au service public administratif, en s'appuyant sur l'arrêt *Magnier* dans lequel le Conseil d'Etat précise que le service public, dans l'exercice duquel sont intervenues les décisions à qualifier, présente une nature administrative<sup>1619</sup>. Selon eux, pour qu'un acte unilatéral soit administratif, il faut nécessairement qu'il ait été pris pour l'exécution d'une mission de cette nature. Pourtant, cette théorie est contredite dans la pratique puisqu'il existe des actes administratifs

---

<sup>1617</sup> CE Sect., 5 févr. 1954, *Sté J. Perdrieux et Compagnie*, R. p. 80 (règlement d'un comptoir de vente ayant la forme d'une société à responsabilité limitée fixant le régime des ventes de charbon faites par lui aux différentes catégories de consommateurs et la participation des négociants à l'approvisionnement de ces catégories).

<sup>1618</sup> Voir *supra* (p. 280).

<sup>1619</sup> DELMAS-MARSELET, « Le contrôle... », art. cit., p. 141 ; KAHN, concl. sur TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 309 ; TEITGEN, note sur CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, art. cit., p. 337.

même dans le cadre de la gestion des services publics industriels et commerciaux<sup>1620</sup>. Cet échec de la toute-puissance du critère fonctionnel alimente la théorie de la toute-puissance du critère formel<sup>1621</sup>.

Pour une partie de la doctrine<sup>1622</sup>, c'est la nature publique des procédés utilisés par une institution qui donne un caractère public aux actes unilatéraux qu'elle édicte. Au contraire, la nature privée des procédés qu'elle emploie donne un caractère privé à ses actes. Cette théorie s'appuie sur des décisions qui, après la chute du régime de Vichy, ne se réfèrent explicitement qu'à l'utilisation de prérogatives de puissance publique pour justifier le caractère administratif d'actes unilatéraux pris par des organismes professionnels qui n'avaient pas été chargés de tâches de direction pendant la guerre mais qui ont reçu de telles missions après la Libération<sup>1623</sup>. Elle se fonde aussi sur les arrêts qui contredisent la théorie de la toute-puissance du critère fonctionnel, mais aussi, et c'est ce qui fait sa force, sur ceux qui lui servent d'arguments. Elle parvient en effet à démontrer que même dans ces arrêts, c'est l'usage ou l'absence de prérogatives de puissance publique qui est déterminante pour trancher la nature des actes unilatéraux édictés par les personnes dirigeantes concernées. Lorsque les fonctions publiques en cause sont des services publics de réglementation, leurs tâches ne peuvent être exercées que par l'usage de prérogatives de puissance publique. Dire qu'un acte est pris dans l'accomplissement de telles fonctions revient donc nécessairement à dire qu'il traduit l'emploi de procédés exorbitants du droit commun. Au contraire, lorsque les fonctions en cause sont des services publics de prestation, elles peuvent être exercées par des procédés de droit commun. Dire qu'un acte est

---

<sup>1620</sup> Trib. civ. Lyon, 30 déc. 1943, *Sté Production Omnium Criper c. Compagnie du gaz de Lyon et Etat français*, Gaz. Pal. 1944 I p. 139 ; CE, 26 janv. 1949, *Moreau Néret*, R. p. 34 ; Trib. civ. Seine, 9 oct. 1952, *Dame Irène Brillant c. Sté des Comédiens français*, D. 1952 p. 765 ; CE, 22 mai 1953, *Marquet*, R. p. 245 ; CE Sect., 19 févr. 1954, *Palaprat*, R. p. 118, RDP 1954 p. 1073, note Waline, JCP 1954 II n°8205, note Chapus, AJDA 1954 II p. 277, note Long.

<sup>1621</sup> Sur cette théorie, voir : LAVIALLE, *L'évolution...*, *op. cit.*, pp. 252-258 ; SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 100-102.

<sup>1622</sup> AUBY (J.-M.), note sous CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, RDP 1962 pp. 148-149 ; BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 239 ; CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, pp. 179, 184 et 346 ; DESMOULIEZ, « La responsabilité... », art. cit. ; MARTIN, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 245 ; ROUSSET, *L'idée...*, *op. cit.*, p. 241 ; VEDEL, « Les bases... », art. cit., p. 47 ; WALINE, note sous CE, 6 oct. 1961, *Groupement national d'achat des produits oléagineux*, art. cit., pp. 727-728. En apparence Jean-Louis de Corail ne semble pas se détacher totalement de la conception organique de l'acte public puisqu'il le définit « comme celui qui émane d'une personne étroitement dépendante de l'Administration et qui donne naissance à une situation de droit public » (*La crise...*, *op. cit.*, pp. 184-185). Pourtant il note que « les prérogatives de puissance publique ne sont jamais conférées sans l'existence d'un contrôle étroit qui en est la contrepartie nécessaire » (*ibid.*, pp. 177-178). Ainsi, dans son esprit, la dépendance organique apparaît moins comme un critère d'identification du caractère public d'un acte que comme un indice révélant le droit pour un organisme d'utiliser des prérogatives de puissance publique, qui, si elles sont employées, donnent aux actes édictés, un caractère public. Commentant l'arrêt *Morand*, il affirme d'ailleurs que « c'est par leur caractère exorbitant, par la nature des procédés de droit mis en œuvre, que sont définis les actes de droit public » (*ibid.*, p. 179).

<sup>1623</sup> CE Sect., 6 oct. 1961, *Groupement national d'achat des produits oléagineux et Fédération nationale des huileries métropolitaines moyennes et artisanales* [2 esp.], R. p. 544, AJDA 1961 p. 610, note Galabert et Gentot, RDP 1962 p. 721, note Waline. Voir aussi CE, 7 nov. 1962, *Caisse générale de la péréquation de la papeterie*, R. p. 592.

pris dans l'accomplissement de telles fonctions ne signifie donc pas nécessairement qu'il est administratif : il faut toujours vérifier s'il traduit l'usage de prérogatives de puissance publique<sup>1624</sup>. C'est pourquoi un acte unilatéral pris dans le cadre de l'accomplissement d'une tâche de direction peut être privé alors qu'il s'agit d'une fonction publique.

Mais la théorie de la toute-puissance du critère formel est mise à mal par la jurisprudence relative aux actes unilatéraux pris pour l'aménagement interne des personnes dirigeantes. Nous avons vu que certains de ces actes sont régis par le droit public, que l'organisme qui les édicte ait une nature publique, privée ou innommée<sup>1625</sup>. Or, seules les décisions qui fixent le montant des cotisations manifestent l'usage de prérogatives de puissance publique<sup>1626</sup>. Les règlements intérieurs quant à eux s'imposent à leurs destinataires de la même manière que les actes ayant le même objet, pris par des institutions privées non dirigeantes. Ils sont seulement l'expression du pouvoir hiérarchique d'un chef de service, qui est de même nature, quelle que soit l'institution au sein de laquelle il est exercé<sup>1627</sup>. Ce qui justifie la qualification publique de ces actes, c'est le fait qu'ils contiennent des règles d'organisation du service public. C'est donc le critère fonctionnel qui semble déterminant. Il est toutefois possible de considérer que derrière lui, le critère formel impose ses intentions puisqu'en posant les règles d'organisation du service public, les règlements intérieurs fixent les conditions d'exercice des prérogatives de puissance publique qui permettent de le gérer. C'est donc moins l'usage de tels pouvoirs que l'encadrement de leur usage qui serait révélateur du caractère public de ces actes unilatéraux. Cette difficulté a conduit une partie de la doctrine à défendre une conception dualiste du critère matériel<sup>1628</sup>.

Pour les auteurs de cette école du compromis<sup>1629</sup>, ni le critère formel ni le critère fonctionnel ne peuvent expliquer à eux seuls la nature des actes des personnes dirigeantes privées ou innommées.

---

<sup>1624</sup> C'est dans la même logique que Jean-Louis de Corail, s'appuyant sur les arrêts *Morand* et *Compagnie générale d'importation* précités, considère que si les actes unilatéraux des organismes professionnels, quelle que soit leur nature juridique, sont privés, c'est seulement lorsqu'ils ne manifestent pas l'usage de prérogatives de puissance publique. Dans le cas contraire, ils sont des actes publics. Voir *La crise...*, *op. cit.*, pp. 182-183.

<sup>1625</sup> Voir *supra* (pp. 274 et 283).

<sup>1626</sup> Explicitement en ce sens : TI Angers, 15 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Maine-et-Loire c. H.*, préc. ; Cass. civ., 21 déc. 1982, *Dame Bouvier-Lacabe c. Conseil départemental des Pyrénées Atlantiques de l'Ordre des médecins*, préc.

<sup>1627</sup> Le pouvoir hiérarchique se retrouve ainsi en droit privé du travail sous la forme du pouvoir de direction que le chef d'entreprise détient sur ses salariés. Cf. CHAUVET, *Le pouvoir...*, *op. cit.*, pp. 39-41.

<sup>1628</sup> Sur ce point : LAVIALLE, *L'évolution...*, *op. cit.*, pp. 243-245.

<sup>1629</sup> BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 637-638 ; BERNARD (M.), concl. sur CE, 30 mars 1962, *Association nationale de la meunerie et autres*, D. 1962 J. p. 634 ; BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., pp. 307-309 ; BLAEVOET, « Personnes... », art. cit., § 4 ; DOUENCE, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 86 ; FOURNIER, concl. sur CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, RDP 1961 p. 167 ; LACHAUME, « Quelques... », art. cit., p. 103 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 10 ; LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 39 ; NEGRIN, *L'intervention...*, *op. cit.*, p. 163 ; SOTO, « Recours... », art. cit., p. 70 ; TEITGEN, « La loi... », art.

Il faut recourir à l'un et l'autre pour répondre à la question, puisque cette nature découle de la présence d'éléments à la fois fonctionnels et formels. Les actes sont par conséquent publics s'ils sont pris dans le cadre de l'exécution d'un service public et qu'ils manifestent l'usage de prérogatives de puissance publique ; ils sont privés dans tous les autres cas. Pour le commissaire du gouvernement Fournier, c'est « la vieille distinction entre les actes de gestion et les actes d'autorité » qui réapparaît sous une autre forme car d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, pour qu'un acte juridique soit administratif il faut non seulement « que l'acte attaqué concerne l'exécution d'un service public administratif » mais encore « que cet acte soit un acte d'autorité, qu'il soit l'une des manifestations des prérogatives de puissance publique conférées à l'organisme » qui l'édicte<sup>1630</sup>. Les défenseurs de cette conception s'appuient sur les décisions des juges qui, pour qualifier les actes des personnes dirigeantes privées ou innommées, recherchent explicitement la présence des deux caractéristiques<sup>1631</sup>. Mais ils se fondent aussi sur celles qui étayaient les théories de la toute-puissance de l'un ou l'autre des critères matériels en démontrant que la nécessité des deux éléments se perçoit nettement dans l'esprit des formules employées par le juge. Si l'usage de prérogatives de puissance publique n'est pas recherché dans certaines affaires, c'est en effet parce que les services en cause se rattachent à l'exercice de tâches de direction – réglementation ou répression – qui ne peuvent être accomplies que par l'utilisation de tels pouvoirs : ce sont des « services publics d'autorité »<sup>1632</sup>. De même, si la tâche qui a fait l'objet de l'usage de prérogatives de puissance publique à l'occasion de la prise de l'acte n'est pas qualifiée, c'est parce que sa nature résulte du droit de la personne qui la gère d'utiliser de tels pouvoirs, ceux-ci ne pouvant être en principe octroyés que pour l'exercice d'un service public<sup>1633</sup>. Cette conception dualiste du critère matériel n'empêche pas le critère organique de survivre à travers lui.

La question touche les actes qui concernent l'aménagement interne des organes des personnes dirigeantes. Nous avons vu que ces actes se rattachent à l'exercice d'une fonction publique lorsque

---

cit., § 35 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 11 ; TEITGEN (P.-H.), note sous CE, 6 oct. 1961, *Fédération nationale des huileries métropolitaines moyennes et artisanales*, DS 1962 p. 75 ; TRICOT, *Essai...*, op. cit., pp. 157-159 ; VEDEL « Les bases... », art. cit., p. 47 (note 2).

<sup>1630</sup> Concl. sur CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, art. cit., p. 167. Sur ce point, voir SABOURIN, *Recherches...*, op. cit., pp. 120-122.

<sup>1631</sup> CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, préc. ; CE, 17 févr. 1992, *Sté Textron*, préc. Voir aussi, plus récemment : Cass. civ., 20 déc. 2017, *M. Y.*, préc.

<sup>1632</sup> LAVIALLE, *L'évolution...*, op. cit., p. 121.

<sup>1633</sup> Cf. LACHAUME, « Quelques... », art. cit., p. 108. C'est pourquoi André Mathiot considère que la détention par les organismes professionnels de prérogatives de puissance publique est, après le but d'intérêt général qu'ils poursuivent et l'intensité du contrôle auquel ils sont soumis, l'argument décisif pour dire qu'ils exercent une mission de service public (« L'intégration... », art. cit., p. 36). Pour Bernard Tricot (*Essai...*, op. cit., p. 158), le critère de la puissance publique est primordial lorsqu'il s'agit de déterminer la nature des actes unilatéraux de tels organismes. A leur sujet, il observe en effet que « les considérations de service public et d'intérêts professionnels sont si étroitement mêlés » qu'il est nécessaire, pour les qualifier, de les envisager dans leur « aspect extérieur », c'est-à-dire sous l'angle des pouvoirs utilisés. Selon lui, si l'acte d'un organisme professionnel « se présente avec un aspect autoritaire et obligatoire, c'est que [cette institution] avait en vue la gestion du service [public] et que la compétence doit être administrative ».

les personnes sont publiques, et à la réalisation d'une fonction privée lorsqu'elles ne le sont pas. C'est pourquoi, pour les auteurs qui défendent la théorie de la toute-puissance du critère fonctionnel, ils sont publics dans la première hypothèse et privés dans la seconde<sup>1634</sup>. Mais pour ce type d'actes, force est de constater que le critère fonctionnel a besoin du critère organique pour opérer. Il faut, en présence d'une mesure qui touche à la vie interne d'une institution dirigeante, déterminer si elle est ou non publique, pour répondre à la question de la qualification de l'acte. Cette survie du critère organique dans le critère matériel se perçoit dans la jurisprudence. Face à une mesure d'aménagement interne, le juge recherche toujours en premier lieu si la personne dont il est question est ou non publique. Si l'organisme est privé ou innommé, il le considère par principe comme un acte privé<sup>1635</sup>, sauf si la mesure concernée est un règlement intérieur ou une décision imposant l'acquittement de cotisation professionnelle, auquel cas il est public pour la double raison qu'il se rattache alors à l'organisation du service public et qu'il a pour objet d'encadrer l'exercice des prérogatives de puissance publique confiées à l'institution pour diriger l'économie (première hypothèse) ou qu'il manifeste l'usage par cette institution de telles prérogatives (seconde hypothèse). Il est donc possible d'admettre, même après les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, que la jurisprudence maintient, au moins partiellement, le critère organique, pour identifier le caractère public ou privé des actes unilatéraux édictés par les personnes dirigeantes<sup>1636</sup>. La logique n'est toutefois plus la même : elle est renouvelée car le critère organique ne se suffit plus à lui-même. La solution qu'il implique lorsque la personne dirigeante n'est pas publique peut être contredite si deux éléments matériels se conjuguent : le fait que l'acte ait été pris pour l'organisation du service public et qu'il encadre/manifeste l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Mais les difficultés de qualification des actes unilatéraux édictés par les personnes dirigeantes ne se posent pas seulement lorsqu'il s'agit de savoir s'ils sont publics ou privés. Elles surviennent également quand il est question de classer les premiers parmi les catégories d'actes publics existantes.

---

<sup>1634</sup> Voir en ce sens : TIMSIT, *Le rôle...*, *op. cit.*, pp. 296-297.

<sup>1635</sup> CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, préc. (délibérations des organismes de la Corporation agricole relatives à l'institution ou aux modalités de leur fonctionnement) ; CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, préc. (délibération d'un groupement national d'achat rejetant la demande d'admission d'une société) ; TA Lille, 22 mars 1961, *Bridoux*, R. p. 781 (décisions qui ont pour objet d'assurer le fonctionnement interne de l'Ordre des médecins).

<sup>1636</sup> Cf. CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, p. 183 ; LAVIALLE, *L'évolution...*, *op. cit.*, pp. 260-262 ; SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 97. C'est clairement l'opinion du commissaire du gouvernement Fournier qui, dans ses conclusions sur l'arrêt *Magnier*, écrit : « la nature publique ou privée de la personne morale en cause reste (...) normalement sans influence sur la détermination de la juridiction compétente pour connaître des actes de ces organismes. Elle n'est prise en considération que pour une seule catégorie de litiges, ceux qui concernent la vie même de cette personne morale, sa formation, sa composition, sa dissolution. Ici la compétence est administrative ou judiciaire selon que l'organisme a été constitué dans les conditions du droit public ou dans celles du droit privé et cela explique, par exemple, les nombreux arrêts dans lesquels [le Conseil d'Etat] décline sa compétence pour statuer sur des refus d'adhésion à une société, un syndicat ou une association » (concl. sur CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, art. cit., p. 168).

## **B/ Le problème du classement des actes publics**

Selon la doctrine classique, il existe cinq types d'actes unilatéraux publics<sup>1637</sup> : les actes administratifs, les actes juridictionnels, les actes de gouvernement, les lois, et les actes parlementaires non législatifs. Ces différents actes se différencient par leur régime. Les lois et les actes parlementaires non législatifs sont soumis aux règles du droit constitutionnel. Les actes administratifs, individuels ou réglementaires<sup>1638</sup>, sont soumis aux règles de droit administratif. Les actes juridictionnels doivent respecter les règles de droit processuel qui, suivant les cas, prend la forme de la procédure civile, de la procédure pénale ou du contentieux administratif. Les actes de gouvernement obéissent aux principes qui régissent la politique, au niveau interne ou international.

Sous le dirigisme économique de Vichy, tous les types d'actes unilatéraux publics sont édictés, excepté les actes parlementaires non législatifs. Ces derniers ne peuvent en effet émaner que des chambres du parlement ; or, elles ont été mises en sommeil par le régime jusqu'à sa chute. Le problème tient au fait que les personnes dirigeantes habilitées à prendre des actes administratifs édictent aussi, selon les cas, des actes de gouvernement<sup>1639</sup>, des lois<sup>1640</sup>, des actes juridictionnels<sup>1641</sup>. Le critère organique est donc inopérant pour identifier ces types d'actes sous le dirigisme. La question se pose donc de savoir à quel(s) signe(s) identifier les actes unilatéraux publics qui ne sont pas des actes administratifs unilatéraux (1), afin de savoir comment définir ces derniers en tant que tels (2).

### ***1/ Le problème de l'identification des actes unilatéraux publics autres qu'administratifs***

Le dirigisme de Vichy confirme l'existence, dans la famille des actes unilatéraux de droit public, des actes de gouvernement, des actes juridictionnels et des lois. Il pose ainsi le problème de la distinction de chacun d'eux avec les actes administratifs.

---

<sup>1637</sup> Cf. EISENMANN, *Cours...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 44-59.

<sup>1638</sup> Sur cette classification : RAINAUD (J.-M.), *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, thèse droit, Aix-Marseille, 1964, Paris, LGDJ, 1966. Henri Essique signale l'existence, sous le dirigisme de Vichy, dans le cadre de la répartition des produits industriels, de « décisions hybrides » (*Le droit...*, *op. cit.*, pp. 102-104), formant l'intermédiaire entre les actes réglementaires et les actes individuels. De telles décisions ont une portée générale et impersonnelle mais sont individuellement notifiées à tous les intéressés. Par ailleurs, l'économie dirigée offre des exemples d'actes ni individuels ni réglementaires en ce qu'ils ne s'adressent pas à des individus nominativement désignés et qu'ils n'ont pour objet que d'entraîner l'application de normes préexistantes à une situation particulière : telle est la nature des décisions délimitant un périmètre de remembrement (CE Sect., 16 nov. 1965, *Epoux Delattre-Floury*, R. p. 263).

<sup>1639</sup> Voir par ex. : CE, 27 juill. 1949, *Dame Heulin*, R. p. 373 (réquisition de bois sur pied par décision d'un maire).

<sup>1640</sup> Voir par ex. : CE, 2 juin 1948, *Thomas frères*, R. p. 242 (loi relative à la production, au commerce et à l'utilisation des chevaux et mulets).

<sup>1641</sup> Voir par ex. : CE, 15 juin 1949, *Faveret*, préc. (décision d'un conseil régional de l'Ordre des médecins se prononçant en appel sur des protestations dirigées contre les élections aux conseils départementaux de cette institution).

**La distinction entre les actes administratifs et les actes de gouvernement.** La catégorie des actes de gouvernement<sup>1642</sup> est une « survivance de la raison d'Etat »<sup>1643</sup>. Elle est directement héritière de celle des « actes de pure administration », qui, au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, rassemblait tous les actes de l'Administration insusceptibles de contrôle du juge administratif. C'est pour permettre le développement du recours pour excès de pouvoir, comme instrument de la protection des droits des administrés, que le Conseil d'Etat recentra progressivement cette catégorie d'actes, bénéficiant d'une immunité juridictionnelle, sur les actes de gouvernement, car ils « mettent en cause le fonctionnement même du pouvoir politique »<sup>1644</sup>. Le critère des actes de gouvernement a été dégagé par le juge administratif en 1875 : ce sont des actes politiques par leur objet et non par leur mobile<sup>1645</sup>, en ce sens qu'ils sont pris dans l'exercice de la fonction gouvernementale. Il existe deux types d'actes de gouvernement : ceux qui concernent les rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels<sup>1646</sup> et ceux qui sont en liaison directe avec les relations internationales<sup>1647</sup>.

---

<sup>1642</sup> Sur la théorie des actes de gouvernement, voir : APELT (W.), « L'acte de gouvernement dans la jurisprudence et la doctrine en France et en Allemagne », in *Livre..., op. cit.*, pp. 633-647 ; AUVERT-FINCK (J.), « Les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin ? », RDP 1995 pp. 130-174 ; CAPITANT (R.), « De la nature des actes de gouvernement », in *Mélanges Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, pp. 99-115 ; CARPENTIER (E.), « Permanence et unité de la notion d'acte de gouvernement », AJDA 2015 pp. 799-805 ; CHAPUS (R.), « L'acte de gouvernement, monstre ou victime ? », D. 1958 (chr.) pp. 5-10 ; DUEZ (P.), *Les actes de gouvernement*, Paris, Sirey, 1935 ; EISENBERG (R.), *Les actes de gouvernement en droit français*, thèse droit, Paris, 1957 ; MIGNON (M.), « L'amenuisement de l'emprise de la théorie des actes de gouvernement, progrès nécessaire du concept de légalité », RA 1951 pp. 30-47 ; MIGNON (M.), « Une emprise nouvelle du principe de légalité : les actes de gouvernement », D. 1951 (chr.) p. 53-60 ; MONTANE DE LA ROQUE (P.), « Les actes de gouvernement », *Annales de la faculté de droit de Toulouse*, 1960, pp. 71-82 ; MOREAU (J.), « Internationalisation du droit administratif et déclin de l'acte de gouvernement », in *Mélanges Loussouarn*, Paris, Dalloz, 1994, pp. 293-301 ; PUISOYE (J.), « Pour une conception plus restrictive de l'acte de gouvernement », AJDA 1965 pp. 211-220 ; PUISOYE (J.), « Etat actuel de la jurisprudence de l'acte de gouvernement », JCP 1965 I n°1939 ; SERRAND (P.), *L'acte de gouvernement : contribution à la théorie des fonctions juridiques de l'Etat*, thèse droit, Paris II, 1996 ; SCHLOSSER (G.), *Les actes diplomatiques considérés comme actes de gouvernement*, thèse droit, Paris, 1933, Paris, Domat-Montchrestien et F. Loviton, 1933 ; SINKONDO (M.), « Une pierre d'angle de la construction juridique de l'Etat : l'irréductible acte de gouvernement dans les relations internationales », RRJ 2006 pp. 235-275 ; TROTABAS (L.), « Les actes de gouvernement en matière diplomatique », RCLJ 1925 pp. 342-351 ; VENEZIA (J.-C.), « Eloge de l'acte de gouvernement », in *Mélanges Jean Waline*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 723-731 ; VIRALLY (M.), « L'introuvable "acte de gouvernement" », RDP 1952 pp. 317-358 ; VIRALLY (M.), « Les actes de gouvernement en droit français », *Etudes de droit contemporain*, 1959, tome 4, pp. 85-97.

<sup>1643</sup> GROS (A.), *Survivance de la raison d'Etat*, Paris, Dalloz, 1932.

<sup>1644</sup> FRIER (P.-L.) et PETIT (J.), *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2019, 13<sup>e</sup> édit., p. 378.

<sup>1645</sup> CE, 19 févr. 1875, *Prince Napoléon*, R. p. 155, concl. David.

<sup>1646</sup> CE, 17 févr. 1888, *Prévost*, R. p. 148, concl. Levasseur de Précourt ; CE, 13 nov. 1896, *Jacquot*, R. p. 709 ; CE, 6 août 1912, *Maître*, R. p. 982 ; CE Sect., 18 juill. 1930, *Rouché*, R. p. 771 ; CE Sect., 3 nov. 1933, *Desreumeaux*, R. p. 993, D. 1934 III p. 35, note Gros, S. 1934 III p. 9, note Alibert ; CE Ass., 19 janv. 1934, *Compagnie marseillaise de Navigation à vapeur Fraissinet*, R. p. 98, S. 1937 III p. 41, note Alibert ; CE Sect., 6 juill. 1934, *Préfets de Police et de la Seine*, R. p. 787.

<sup>1647</sup> CE, 23 juill. 1924, *Paulat*, R. p. 723 ; CE, 5 mars 1926, *Général Gramat*, R. p. 245 ; CE, 9 janv. 1927, *Cosmetto*, R. p. 54 ; CE, 22 nov. 1933, *Mamon*, R. p. 1071. *A contrario*, les actes détachables des relations internationales en ce qu'ils peuvent être appréciés indépendamment de leurs origines ou de leurs incidences internationales ne sont pas des actes de gouvernement (CE, 5 févr. 1926, *Dame Caraco*, R. p. 125, D. 1927 III p. 1, note Devaux ; CE Sect., 11 juin 1937, *Sté des établissements Alkan*, R. p. 581, D. 1939 III p. 47, note Silz).

Ce sont les actes qui sont en rapport avec les relations internationales qui posent problème sous Vichy. Ces actes sont de deux types. Les premiers sont accomplis sur la scène internationale par le gouvernement représentant l'Etat français dans ses rapports avec un Etat étranger, ami ou ennemi. Ces actes, parce qu'ils sont de nature diplomatique, constituent des actes de gouvernement, en tant que tels insusceptibles de recours pour excès de pouvoir et d'actions en responsabilité. Le juge administratif le confirme, pendant la guerre, pour des actes qui ne sont pas d'ordre économique<sup>1648</sup> mais également, après la Libération, pour des actes qui ont cet objet, en se déclarant incompétent pour examiner leur légalité.

C'est la solution retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Taurin et Mérienne* rendu le 29 octobre 1954<sup>1649</sup>. Dans cette affaire, le juge administratif devait se prononcer sur une demande en réparation des dommages subis par les propriétaires d'un chalutier résultant de fautes commises par le gouvernement français dans la conduite de la négociation engagée avec le gouvernement britannique pour régler les indemnités après l'angarie<sup>1650</sup> de ce navire par les autorités anglaises en novembre 1940. Le Conseil d'Etat se déclare incompétent au motif que « la question ainsi soulevée implique nécessairement l'appréciation d'actes accomplis par le gouvernement français dans ses rapports avec un Etat étranger » et que « l'instruction ne fait apparaître aucun acte de l'Administration détachable des négociations poursuivies par elle avec le gouvernement britannique ».

---

<sup>1648</sup> CE, 1<sup>er</sup> juin 1943, *Corbier*, R. p. 140 (mesure de protection des Français résidant à Barcelone prise par les agents consulaires français).

<sup>1649</sup> R. p. 566, D. 1955 J. p. 361, note Bénait.

<sup>1650</sup> L'angarie désigne la réquisition, en temps de guerre, par un Etat belligérant, moyennant indemnité, de navires et moyens de transports étrangers se trouvant dans ses eaux territoriales ou sur son territoire.

Le problème est beaucoup plus délicat s'agissant des actes pris par les représentants de l'Etat français en exécution de mesures imposées par les autorités occupantes allemandes pour diriger l'économie. Certains sont des actes de gouvernement<sup>1651</sup> alors que d'autres sont des actes administratifs<sup>1652</sup>, parfois dénaturés par voie de fait<sup>1653</sup>. La frontière s'établit selon la liberté d'appréciation des autorités françaises. « Si l'acte n'est que la reproduction d'une décision antérieure de l'autorité étrangère, si l'autorité administrative française a été obligée de le prendre sans pouvoir en déterminer le contenu, mais s'est bornée à revêtir une forme juridique française (...) une décision dont toutes les dispositions de fond avaient été arrêtées par l'autorité étrangère, il y a simple mesure d'exécution »<sup>1654</sup>, et, à ce titre, acte de gouvernement. Contrôler une telle mesure revient en effet à contrôler celle qu'elle exécute, puisque cet acte d'application ne fait que la retranscrire en droit interne ; or, depuis toujours, le juge français se déclare incompétent pour examiner la légalité des décisions des autorités étrangères<sup>1655</sup> et pour statuer sur les conséquences dommageables de leurs actes matériels<sup>1656</sup>. En revanche, « si l'autorité française a été libre d'agir ou de s'abstenir, et, *a fortiori*, a été maîtresse du contenu de son acte, celui-ci a le caractère d'une décision susceptible d'être déférée au

---

<sup>1651</sup> CE, 17 août 1945, *Charpillat*, R. p. 181 (saisie des marchandises d'une société par l'Etat) ; CE, 7 sept. 1945, *Compagnie d'assurances « La Paternelle »*, R. p. 189 (décision de l'Etat d'instituer un service de couverture des accidents du travail concernant le personnel employé par les autorités d'occupation ou les entreprises françaises travaillant pour l'Organisation Todt) ; CE, 27 juill. 1949, *Dame Heulin*, préc. (réquisition de bois sur pied par décision d'un maire) ; CE, 8 févr. 1950, *Eternot*, R. p. 86 (réquisition d'une certaine quantité de grumes de hêtres appartenant à une entreprise française opérée par l'Office central de répartition des produits industriels au profit d'une entreprise allemande). Voir aussi, en dehors de la direction de l'économie : CE, 22 nov. 1944, *Hiriart*, R. p. 303, S. 1945 III p. 66 ; CE Sect., 26 juin 1945, *Dame de Polignac*, R. p. 146, S. 1945 III p. 67 ; CE, 29 juin 1945, *Gras*, R. T. p. 346 ; CE, 23 déc. 1947, *Sté des Grands magasins du Louvre*, R. p. 495 ; CE, 18 mai 1949, *Dlle Guichené*, R. T. p. 804 ; CE, 27 mai 1949, *Mosny*, R. p. 252 ; CE Sect., 12 nov. 1949, *Sté Maison René Guérin*, R. p. 472 ; CE, 24 juin 1953, *Sté Le Palais de La Nouveauté*, R. p. 317 ; CE, 12 mai 1954, *Turin de Montmuel*, R. T. p. 888, AJDA 1954 II p. 277, note Pinto ; CE, 13 juill. 1967, *Dlle Piet*, R. T. p. 667.

<sup>1652</sup> CE Ass., 7 janv. 1944, *Lecocq et autres*, préc. (institution par une commune d'une taxe spéciale frappant les ventes effectuées dans les magasins de la ville) ; TC, 8 juill. 1944, *Sté des raffineries et sucreries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, R. p. 337, Gaz. Pal. 1944 II p. 78 (réquisition par un maire du chargement en sucre d'une péniche et répartition de son contenu dans l'intérêt de la commune) ; CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge et Comité d'études corporatif et interprofessionnel des viandes*, R. p. 64, S. 1945 III p. 45, concl. Detton (règlement du Comité d'organisation de l'industrie du cuir portant statut du cuir en poil) ; CE Ass., 11 juill. 1945, *Sté Chaigneau-Ancelin mère et fils*, R. p. 154, RDP 1945 p. 495, concl. Lefas, note Jèze (fermeture par l'Etat d'une entreprise industrielle). Voir aussi, en dehors de la direction de l'économie : CE, 9 nov. 1966, *Ministre des Finances et des Affaires économiques c. Genin*, R. T. p. 895.

<sup>1653</sup> Trib. civ. Sens, 11 févr. 1942, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, Gaz. Pal. 1942 II p. 78 et Paris, 24 mars 1943, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, Gaz. Pal. 1943 II p. 42 (prise de possession par un maire, en dehors des formes régulières de la réquisition, du chargement en sucre d'une péniche et répartition de son contenu dans l'intérêt de la commune).

<sup>1654</sup> VIRALLY, « L'introuvable... », art. cit., p. 335. Dans le même sens, voir : AUBY (J.-M.), note sous CE, 21 juill. 1948, *Riss* et CE, 28 juill. 1948, *Calvet*, S. 1949 III p. 5 ; LEFAS (A.), concl. sur CE, 11 juill. 1945, *Sté Chaigneau-Ancelin mère et fils*, DS 1946 p. 110.

<sup>1655</sup> Le juge français est en effet incompétent pour connaître d'actes d'autorités françaises agissant en qualité d'autorités étrangères (CE Sect., 11 oct. 1929, *Caussèque et Cot*, R. p. 893, S. 1930 III p. 7 ; CE Sect., 1<sup>er</sup> déc. 1933, *Sté Le Nickel*, R. p. 1132, S. 1935 III p. 1, note Rousseau ; CE, 26 janv. 1944, *Wang Yu Kong*, R. p. 30).

<sup>1656</sup> Solution rappelée sous le régime de Vichy à propos d'accidents causés par les troupes allemandes : CE Sect., 28 mai 1943, *Bro*, R. p. 137 ; CE, 29 juill. 1943, *Veuve Grandjean*, R. T. p. 408.

Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir »<sup>1657</sup> parce qu'il s'agit alors d'un acte administratif.

Cette règle est clairement exposée dans l'arrêt *Lecocq et autres* rendu par le Conseil d'Etat le 7 janvier 1944 sur les conclusions du commissaire du gouvernement Léonard. Dans cette affaire, le demandeur conteste la légalité de l'acte d'un maire qui a institué, à titre provisoire, une taxe spéciale frappant les ventes effectuées dans la ville, pour permettre l'ouverture des magasins de la commune fermés à cause de la débâcle. Cette décision est une mesure d'application d'un ordre du commandement allemand imposant la réouverture immédiate des commerces de la ville en vue d'assurer l'ordre public et le ravitaillement de la population, et autorisant l'institution d'une taxe sur les transactions commerciales pour la financer. L'Administration soulève une fin de non-recevoir en faisant valoir que le juge est incompétent pour connaître de la requête, au motif d'une part que le maire a pris cette mesure sous la contrainte des autorités d'occupation, et d'autre part que l'examen de son attitude présuppose l'appréciation des agissements d'une puissance étrangère, qui échappe au contrôle des juridictions françaises. Le juge rejette cet argument en considérant que, « nonobstant l'occupation du territoire de la commune par des troupes étrangères, le Conseil d'Etat demeure compétent pour apprécier la légalité des mesures prises par l'autorité municipale en vue d'assurer l'ordre public et la satisfaction des besoins locaux, si, et dans la mesure où cette appréciation ne nécessite pas l'interprétation d'actes internationaux et ne porte pas sur les pouvoirs de la puissance occupante ». Il apparaît clairement ici<sup>1658</sup> que le maire décide de l'institution d'une taxe spéciale non sur l'ordre mais sur l'autorisation du commandement allemand, qui l'avait laissé libre non seulement de sa création mais aussi des conditions de sa mise en place. Dès lors, l'examen de la légalité de la décision du maire « ne nécessite l'interprétation d'aucun traité international et ne met pas en cause l'ordre donné par le commandement allemand » d'ouvrir les magasins. En l'espèce, c'est donc uniquement l'exercice des attributions légales du maire qui est concerné<sup>1659</sup>. Le Conseil d'Etat se déclare donc compétent pour connaître de la question qui lui est posée. Il ne l'aurait pas été si la taxe avait été imposée par les

---

<sup>1657</sup> VIRALLY, « L'introuvable... », art. cit., p. 335.

<sup>1658</sup> Dans ses conclusions sur l'arrêt, le commissaire du gouvernement Léonard rappelle que « l'injonction faite au maire de Fécamp est parfaitement claire ; elle contient un ordre : la réouverture immédiate des magasins, l'énoncé d'un but à atteindre, le maintien de l'ordre public et le ravitaillement de la population nécessiteuse, un moyen suggéré et autorisé : l'autorisation d'une taxe sur les transactions » (concl. sur CE Ass., 7 janv. 1944, *Lecocq et autres*, RDP 1944 pp. 346-347).

<sup>1659</sup> S'appuyant sur le droit international, le commissaire du gouvernement Léonard rappelle en effet que « le pouvoir de fait que détient la puissance occupante laisse (...) entièrement subsister la souveraineté territoriale de l'Etat occupé » : « les autorités locales du pays occupé continuent à faire partie intégrante de l'appareil administratif de ce pays » de sorte qu'elles « demeurent régies par ses lois et soumises au contrôle des juridictions instituées pour apprécier la régularité de leurs actes, et ceci, même dans l'hypothèse où ces actes ont été accomplis sur l'invitation du commandement des troupes d'occupation » (*ibid.*, p. 346).

Allemands dans des conditions qu'ils auraient fixées, puisque dans ce cas le maire n'aurait eu aucune marge de manœuvre<sup>1660</sup>.

Mais il est parfois délicat de distinguer, dans les mesures prises par les autorités occupantes, ce qui relève de l'ordre ou de l'invitation. L'affaire du sucre de la péniche de Pont-sur-Yonne<sup>1661</sup> témoigne de cette difficulté. En l'espèce, le maire, qui avait pris possession du contenu du bateau pour le vendre aux habitants et aux tiers, avait agi sur les instructions de la Kommandantur lui donnant « l'ordre de décharger la péniche *Soisson* en perdition et de répartir le sucre au mieux des intérêts de la commune ». La société qui avait fait charger le bateau demande réparation du préjudice subi du fait de l'exécution de la mesure du maire. Au vu des faits, l'autorité municipale ne disposait d'aucune marge de manœuvre. Elle devait appliquer l'ordre des Allemands : décharger la péniche et vendre son contenu. Tout semble donc révéler l'existence d'un acte de gouvernement. Pourtant, le juge rejette implicitement cette qualification puisqu'il discute de la répartition des compétences entre les ordres judiciaire et administratif en s'interrogeant sur la présence ou non d'une voie de fait.

Même s'il est parfois difficile d'identifier les actes de gouvernement sous ce régime économique, le dirigisme de Vichy est l'occasion de rappeler qu'ils ne se définissent pas de manière organique mais d'un point de vue fonctionnel. Ce ne sont pas les actes pris par les représentants du gouvernement, puisqu'ils peuvent aussi édicter des actes administratifs ; ce sont les actes pris par eux, dans le cadre de l'exercice de la fonction gouvernementale, et c'est en accomplissant de tels actes qu'ils se révèlent en qualité d'autorités gouvernementales. Mais sous Vichy, ces derniers peuvent aussi prendre des lois, ce qui complique encore davantage les questions de qualification des actes unilatéraux publics.

**La distinction entre les actes administratifs et les lois.** Une loi se définit par la combinaison d'un critère matériel, d'un critère organique et d'un critère fonctionnel. Il s'agit d'abord d'un acte d'une portée générale et impersonnelle, ce qui le distingue des actes administratifs individuels et des actes juridictionnels qui ont, les uns comme les autres, une portée particulière<sup>1662</sup>. Il s'agit ensuite d'un acte par lequel s'exerce la fonction législative, ce qui le distingue des actes parlementaires non

---

<sup>1660</sup> Si la taxe avait été imposée par les Allemands mais sans conditions, l'acte des autorités françaises qui les aurait fixées aurait été considéré non comme un acte de gouvernement mais comme un acte administratif.

<sup>1661</sup> Trib. civ. Sens, 11 févr. 1942, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. ; Paris, 24 mars 1943, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. ; TC, 8 juill. 1944, *Sté des raffineries et sucreries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc.

<sup>1662</sup> Sur ce point, voir BOUYSSOU (R.), *Le principe de généralité de la loi*, thèse droit, Paris, 1956 ; DUGUIT, *Traité...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 2, pp. 166-180 ; DUPEYROUX (H.), « Sur la généralité de la loi », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, pp. 135-161.

législatifs qui sont des actes émanant des organes parlementaires et qui ont pour objet le fonctionnement interne des assemblées ou qui se rattachent au vote de la loi ou au contrôle du gouvernement. Il s'agit enfin d'un acte qui émane du Parlement, ce qui le distingue des règlements d'administration publique et des décrets-lois édictés, les uns comme les autres, par le gouvernement.

Les premiers sont l'expression du pouvoir réglementaire d'exécution des lois. Comme le note Raymond Carré de Malberg, « la distinction de la loi et du règlement présuppose donc l'existence de deux autorités hiérarchiquement inégales, dont l'une aura le pouvoir supérieur de légiférer, dont l'autre n'a que le pouvoir de réglementer »<sup>1663</sup> : la première fixe les principes généraux qui s'imposent aux différentes conduites humaines, la seconde les précise pour les mettre en pratique, tout en conservant une portée impersonnelle. Jusqu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle, le juge assimilait les règlements à des lois à cause de leur généralité. Dans cette logique, le juge administratif se déclarait incompétent pour connaître des recours pour excès de pouvoir formés contre eux, et le juge judiciaire s'autorisait à les interpréter. Même si la jurisprudence reste constante, encore aujourd'hui, en ce qui concerne les pouvoirs des tribunaux ordinaires en matière d'interprétation des actes administratifs réglementaires<sup>1664</sup>, elle a évolué dès 1907 relativement aux recours en annulation : depuis l'arrêt *Chemins de fer de l'Est*, le Conseil d'Etat fait prévaloir l'élément organique sur l'élément matériel ; il accepte d'examiner les recours pour excès de pouvoir formés contre les règlements, bien qu'ils aient la même portée que les lois<sup>1665</sup>. La distinction entre les lois et les décrets-lois est plus délicate puisqu'ils ont certains effets communs. Ils constituent des normes édictées par le gouvernement sur autorisation du législateur qui l'habilite pour une durée limitée, dans une matière précise et pour remplir un objectif déterminé, à fixer les principes fondamentaux destinés à s'imposer à certaines conduites humaines<sup>1666</sup>. Dans cette logique, les décrets-lois peuvent modifier, abroger ou remplacer les lois existantes dans la limite de l'habilitation conférée par le législateur et peuvent eux-mêmes être modifiés, abrogés ou remplacés par d'autres décrets-lois, tant que le délai d'autorisation n'est pas expiré. Une fois ce délai écoulé, ces actes restent des lois du point de vue matériel, même si c'est uniquement le législateur qui peut les modifier, les abroger ou les remplacer. Jusqu'à leur ratification par le Parlement, ils conservent toutefois, au point de vue contentieux, la valeur d'un acte administratif, et sont

---

<sup>1663</sup> *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Paris, Sirey, 1920, tome 1, p. 345.

<sup>1664</sup> TC, 16 juin 1923, *Septfonds c. Chemins de fer du Midi*, R. p. 498, D. 1924 III p. 41, concl. Matter, S. 1923 III p. 49, note Hauriou.

<sup>1665</sup> CE, 6 déc. 1907, R. p. 913, concl. Tardieu, D. 1909 III p. 57, concl. Tardieu, S. 1908 III p. 1, concl. Tardieu, note Hauriou, RDP 1908 p. 38, note Jèze.

<sup>1666</sup> Sur ce sujet : DUGUIT (L.), « Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur », RDP 1924 pp. 313-349 ; MIGNON (M.), *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du droit public*, thèse droit, Lille, 1938, Grasse, E. Imbert, 1938 ; PICHAT (A.), *Les décrets en matière législative*, thèse droit, Paris, 1935, Paris, Dalloz, 1935 ; RUSU (D.), *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, thèse droit, Bordeaux, 1942, Paris, LGDJ, 1942.

donc susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. L'existence des décrets-lois ne remet donc pas en cause le critère organique de la loi, puisqu'ils ne deviennent pleinement des lois qu'après l'intervention du législateur qui, en les ratifiant, les transforme en actes législatifs et dans le même temps s'en empare.

Sous le dirigisme de Vichy la question s'est posée de savoir si les mesures générales et impersonnelles édictées par les organismes professionnels sont des actes administratifs ou des lois. Dans un premier temps, Henri Culmann semble opter pour la seconde solution puisqu'il considère que « le pouvoir législatif en matière professionnelle » leur a été « délégué » par le législateur<sup>1667</sup>. Mais, approuvant la jurisprudence *Monpeurt*, il se place en contradiction avec le droit positif puisqu'il admet que ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>1668</sup>, voie de droit qui n'est pourtant ouverte que contre les actes administratifs. En réalité, l'auteur confond le pouvoir législatif et la matière législative. Il considère en effet que « le droit pour chacun de produire ou de commercer comme bon lui semble » relève du domaine de la loi, que toute disposition touchant à cet objet a de ce fait une valeur législative et que toute autorité habilitée à intervenir dans cette matière exerce dès lors un pouvoir législatif<sup>1669</sup>. Il compare ainsi la délégation de ce prétendu pouvoir législatif aux organismes professionnels à l'habilitation de l'exécutif à prendre, sous la Troisième République et dans certaines circonstances, des décrets-lois. Il écrit : « de même que sous l'ancien régime parlementaire, il arrivait à certaines époques que le pouvoir législatif soit délégué au pouvoir exécutif par la procédure des décrets-lois, de même à l'heure actuelle (...) le pouvoir législatif en matière professionnelle est délégué non plus au pouvoir exécutif comme en période de décrets-lois, mais à tous les comités organisation » et autres organismes professionnels<sup>1670</sup>. Cette analogie permet à l'auteur d'expliquer pourquoi il est possible de déférer au Conseil d'Etat les mesures générales et impersonnelles qu'édictent de telles institutions. Comme nous l'avons rappelé, jusqu'à leur ratification par le Parlement, les décrets-lois ont en effet une valeur réglementaire.

Tenant compte des critiques<sup>1671</sup>, Henri Culmann précise dans un second temps son vocabulaire, tout en confirmant sa comparaison. Il affirme : « l'opération par laquelle le législateur (...) a donné [aux organismes professionnels] le pouvoir d'édicter des règles générales *dans un domaine qui*

---

<sup>1667</sup> *Les services...*, *op. cit.*, p. 226. Voir aussi « L'économie... », art. cit., pp. 16 et 19. L'auteur parle d'un pouvoir législatif (...) pulvérisé en plus de cent pouvoirs partiels et professionnels » (*ibid.*, p. 16).

<sup>1668</sup> *Les services...*, *op. cit.*, pp. 225-230.

<sup>1669</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>1670</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>1671</sup> BERLIA, « L'effet... », art. cit., p. 290. Voir aussi, mais postérieurement : BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 601-602.

*jusqu' alors ne pouvait être régi que par la loi* est, dans sa nature, en tous points semblable à celle par laquelle, à plusieurs reprises avant la guerre, la loi a conféré au pouvoir exécutif le droit de prendre par décrets des mesures *en matière législative* et qui est connue sous le nom de procédure des décrets-lois »<sup>1672</sup>. La position d'Henri Culmann est discutable car cette procédure des décrets-lois est strictement encadrée : contrairement à la délégation dont bénéficie les organismes professionnels, l'habilitation du gouvernement est limitée dans le temps et obéit à un but spécifique. Certes, sous le dirigisme, par la volonté du législateur, « une matière qui, jusqu' alors, était législative, à savoir les conditions d'activité des entreprises, appartient désormais, pour une fin déterminée, qui est celle de l'organisation professionnelle, au domaine des règlements professionnels »<sup>1673</sup>, mais cette délégation n'est pas assortie d'un terme. La thèse d'Henri Culmann est d'ailleurs contredite par le droit positif puisqu' aucune des règles générales prises par les organismes professionnels n'a dû faire l'objet, sous le régime de Vichy comme sous la République de l'après-guerre, d'une ratification législative pour continuer à produire ses effets<sup>1674</sup>. La délégation donnée aux organismes professionnels n'est donc ni une délégation de pouvoir législatif, ni une habilitation à réglementer une matière législative mais une simple délégation d'un pouvoir réglementaire dont l'exercice est subordonné au respect de l'ensemble des dispositions législatives<sup>1675</sup>.

Les difficultés de qualification touchent davantage les mesures prises par l'exécutif. Le régime de Vichy oblige en effet à redéfinir la loi car il met en sommeil les Chambres et confie le pouvoir législatif au chef de l'Etat qui, à partir de 1942, doit partager son exercice avec le chef du gouvernement<sup>1676</sup>. Or, ces deux autorités peuvent aussi édicter des actes administratifs qui, pour certains, ont une portée générale et impersonnelle. A cette période, le critère organique n'est donc pas utilisable pour distinguer les règlements et les lois<sup>1677</sup>. Il n'est pas davantage possible de s'appuyer sur un critère

---

<sup>1672</sup> *Essai...*, *op. cit.*, p. 138. Nous soulignons. Pour lever toute ambiguïté, l'auteur parle d'un processus qui a pour effet de « transférer du domaine législatif dans le domaine réglementaire certaines matières (...) législatives » (*ibid.*).

<sup>1673</sup> *Ibid.*, pp. 138-139.

<sup>1674</sup> Rappelons que selon les termes de l'article 2 de l'ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*, seule la nullité des actes du gouvernement de Vichy « doit être expressément constatée ».

<sup>1675</sup> En ce sens, voir LEFAS, concl. sur CE, 30 avr. 1948, *Union confédérale de la couleur et autres*, D. 1948 J. p. 412.

<sup>1676</sup> Voir *supra* (p. 122). Puisqu'il n'y a plus de Parlement, la question de l'identification des actes parlementaires non législatifs ne se pose pas sous Vichy.

<sup>1677</sup> Voir spécifiquement sur ce problème de qualification : BONNARD, « Les actes... », art. cit., pp. 353-365 ; BONNARD, *Précis...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., pp. 302-304 ; BONNEAU (H.), *La distinction de la loi et du règlement sous l'empire des actes constitutionnels de 1940-1942 : essai d'une théorie générale en droit positif français*, thèse droit, Rennes, 1942, Rennes, Imprimeries réunies, 1944 ; BURDEAU, *Cours...*, *op. cit.*, pp. 261-263 ; DELBEZ (L.), « La révision constitutionnelle de 1942 », RDP 1943 pp. 93-115 ; LAFERRIERE (J.), *Le nouveau gouvernement de la France : les actes constitutionnels de 1940-1942*, Paris, Sirey, 1942 ; LERICHE (A.), *Les décrets du chef de l'Etat ayant force de lois*, thèse droit, Paris, 1941, Joigny, Soubie-Lorenz, 1941, pp. 109-187 ; LIET-VEAUX (G.), *La continuité du droit interne (Essai d'une théorie juridique des révolutions)*, thèse droit, Rennes, 1942, Paris, Sirey, 1942, pp. 397-420 ; ROLLAND, *Précis...*, *op. cit.*, 8<sup>e</sup> édit., pp. 150-158.

matériel fondé sur le domaine d'action, puisque les actes constitutionnels de Vichy ne réservent pas de matières à la loi. Il faut donc s'en remettre à un critère formel<sup>1678</sup>. Selon les actes constitutionnels du 11 juillet 1940 (n°2) et des 17 et 26 novembre 1942 (n°12 et 12 bis), le pouvoir législatif est exercé, selon les cas, en conseil des ministres ou en conseil de cabinet. Il semble donc possible de se fonder sur la différence de procédure d'élaboration des actes : ceux qui sont pris par le chef de l'Etat ou le chef de gouvernement selon cette formalité devraient être des lois, alors que les autres devraient être des actes administratifs, à moins qu'ils aient un objet politique, auquel cas ils devraient être des actes de gouvernement. Mais la distinction des procédures est en fait inefficace, car tous les actes pris par le chef de l'Etat en conseil des ministres ou par le chef du gouvernement en conseil de cabinet ne sont pas des lois : l'un et l'autre peuvent prendre des décrets en suivant cette même formalité<sup>1679</sup>. Le visa des actes constitutionnels n'est pas davantage décisif puisqu'ils servent de fondement autant au pouvoir législatif qu'au pouvoir réglementaire. En définitive, ce qui est déterminant, c'est la formulation finale de l'acte prescrivant son exécution : lorsque le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement dispose que l'acte sera « exécuté comme loi de l'Etat », il est une loi ; en revanche, lorsqu'il charge tel ministre d'en assurer l'exécution, il est un règlement. Il en résulte que sous Vichy, le critère d'identification des lois est fonctionnel : il s'agit des actes publics unilatéraux qui sont pris dans le cadre de l'exercice de la fonction législative. Mais ce critère fonctionnel se révèle dans un critère formel qui repose sur l'intention de l'auteur : c'est la disposition finale, prescrivant l'exécution de l'acte, qui permet de dire si la fonction dont il manifeste l'exercice est législative. C'est en accomplissant une telle activité que le représentant de l'Etat est une autorité législative, peu importe la matière concernée<sup>1680</sup>.

Telle est la solution retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Vincent* rendu le 22 mars 1944<sup>1681</sup>. Dans cette affaire, le requérant demande l'annulation pour excès de pouvoir de la loi du 9 février 1943 *portant institution et réglementation de l'impôt métal* et de l'arrêté interministériel du 10 février 1943 pris pour son application<sup>1682</sup>. Il prétend que la loi est inconstitutionnelle car elle a été

---

<sup>1678</sup> Sur ce point, voir BONNEAU, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 91-124 (sous l'empire de l'acte constitutionnel n°2) et pp. 197-217 (sous l'empire des actes constitutionnels n°12 et 12 bis) ; DELBEZ, « La révision... », *art. cit.*, pp. 109-114 ; LAFERRIERE, *Le nouveau...*, *op. cit.*, pp. 171-180 ; LIET-VEAUX, *La continuité...*, *op. cit.*, pp. 405-420.

<sup>1679</sup> Cf. BONNEAU, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 100-108 et 203-206.

<sup>1680</sup> L'incertitude est donc totale en ce qui concerne la répartition des matières entre la loi et le règlement. Le Maréchal Pétain avouait lui-même à son directeur de cabinet : « comment voulez-vous que je sache si je signe au titre de l'exécutif ou du législatif ? » (cité par MOULIN DE LABARTHETE (H. du), *Le temps des illusions, souvenirs (juillet 1940-avril 1942)*, Bruxelles, Le Cheval ailé, 1947, p. 118).

<sup>1681</sup> R. T. p. 417, D. 1945 J. p. 62, S. 1945 III p. 53, concl. Detton, note Charlier.

<sup>1682</sup> JO 13 févr., pp. 418 et 423 (loi modifiée par une loi du 31 déc. 1943, JO 1<sup>er</sup> janv. 1944, p. 7). L'impôt métal était à la charge de toutes les personnes physiques ou morales assujetties à la contribution mobilière. Ces dernières devaient fournir à l'Etat une certaine quantité de métaux non ferreux ou, à défaut son équivalent en argent, pour approvisionner en matières premières les entreprises industrielles françaises, mais aussi les usines d'armement allemandes.

prise par une autorité – le chef du gouvernement – dont il soutient qu'elle n'est pas investie régulièrement du pouvoir législatif, et que l'arrêté est ainsi illégal pour défaut de base juridique. En tout état de cause, il affirme que l'arrêté est contraire à la loi en ce qu'il ne se borne pas à fixer les modalités de son application mais qu'il ajoute à celle-ci des prescriptions. Sur le premier moyen, le Conseil d'Etat se déclare incompétent au motif qu'il n'est pas plus juge de la loi qu'il n'est juge de la Constitution. Il considère en effet que « les actes accomplis par les autorités investies du pouvoir constituant ou du pouvoir législatif ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir » en se fondant sur les statuts du Conseil d'Etat qui limitent sa compétence à la connaissance des actes des autorités administratives. Il se borne à vérifier que l'acte du 9 février 1943 appelé « loi » est bien une « loi » au sens de la Constitution de Vichy. Or, il observe qu'il a été édicté par le chef du gouvernement en conseil de cabinet, conformément aux actes constitutionnels des 17 et 26 novembre 1942. Il se refuse dès lors à un contrôle par voie d'action de la loi. Mais il se refuse aussi à la contrôler par voie d'exception. Reprenant les termes de la jurisprudence *Arrighi*<sup>1683</sup>, il affirme « qu'en l'état actuel du droit public français », le moyen tiré de l'inconstitutionnalité d'une loi « n'est pas de nature à être discuté devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux ». Il n'accepte de réaliser qu'un contrôle strict de la légalité de l'arrêté interministériel, et note que cet acte « s'est borné à préciser les modalités d'application nécessaires pour harmoniser l'exécution de la loi du 9 février 1943 avec les lois et règlements en vigueur et avec les exigences techniques, conformément à l'article 10 de la loi ». Le Conseil d'Etat rejette donc la requête.

La haute juridiction administrative confirme sa position quatre années plus tard, dans l'arrêt *Thomas frères*<sup>1684</sup>. Une société attaque pour excès de pouvoir le refus opposé, par le Comité interprofessionnel des chevaux et mulets, à sa demande de délivrance d'une carte professionnelle. Elle prétend que la base légale de ce refus est inconstitutionnelle car elle porte atteinte à sa liberté de pratiquer le commerce. Elle demande donc au Conseil d'Etat de contrôler par voie d'exception la constitutionnalité de l'article 4 de la loi du 12 avril 1941 *relative à la production, au commerce, à l'utilisation des chevaux et mulets*, disposant que « nul ne peut se livrer au commerce de chevaux, s'il n'est détenteur de la carte professionnelle délivrée par le Comité interprofessionnel des chevaux et mulets ». Après avoir vérifié que la disposition législative était toujours en vigueur<sup>1685</sup>, le juge rejette le moyen en affirmant qu'« il n'appartient pas au Conseil d'Etat statuant au contentieux d'apprécier la constitutionnalité » d'une loi, s'inscrivant à nouveau dans la lignée de la jurisprudence *Arrighi*. Il se borne

---

<sup>1683</sup> CE Sect., 6 nov. 1936, R. p. 966, D. 1938 III p. 1, concl. Latournerie, note Eisenmann, RDP 1936 p. 671, concl. Latournerie, S. 1937 III p. 33, concl. Latournerie, note Mestre.

<sup>1684</sup> CE, 2 juin 1948, préc.

<sup>1685</sup> Il affirme que la nullité de l'article 4 de la loi du 12 avril 1941 « n'a été constatée ni par l'ordonnance du 9 août 1944 [*relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*], ni par une autre disposition législative ».

donc à vérifier si, conformément à la loi, un groupement professionnel de négociants en chevaux et mulets s'est bien porté garant de la valeur professionnelle du demandeur. Or, en l'espèce, la Chambre syndicale du commerce des chevaux de France a émis l'avis qu'elle ne pouvait pas se porter garante de la société. La requête est donc rejetée.

Il est intéressant de se demander si la théorie des décrets-lois aurait pu venir au secours des requérants. Si les actes dits « lois » sous Vichy avaient été qualifiés comme tels, ils auraient en effet pu faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Or, la dénomination de ces actes joue en faveur de cette théorie puisqu'ils sont appelés « décrets » par leur auteur, lequel indique toujours dans le dernier de leurs articles qu'ils seront « exécutés comme lois de l'Etat ». Mais les conditions d'identification des décrets-lois ne sont pas réunies en l'espèce. Certes, le Parlement a confié au gouvernement le soin de légiférer en octroyant au Maréchal Pétain les pleins pouvoirs, mais il n'a limité cette habilitation ni pour la matière, ni pour la durée. Après la chute du régime, il aurait pourtant été possible d'assimiler ces actes à des sortes de décrets-lois, en leur donnant valeur réglementaire jusqu'à leur confirmation ou leur abrogation par le Comité français de la libération nationale du gouvernement provisoire de la République française, lequel, par l'article 2 de l'ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*, rappelons-le<sup>1686</sup>, déclare que sont « nuls et de nul effet tous les actes constitutionnels législatifs ou réglementaires, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution, sous quelque dénomination que ce soit, promulgués sur le territoire continental postérieurement au 16 juin 1940 et jusqu'au rétablissement du gouvernement provisoire de la République française », mais qui précise en même temps que « cette nullité doit être expressément constatée ». Cette solution, préconisée par certains auteurs<sup>1687</sup> conscients de la nécessité de défendre « l'honneur du droit public »<sup>1688</sup>, n'est pourtant pas celle adoptée par le juge, comme en témoigne l'arrêt *Thomas frères* dans lequel, nous l'avons vu, il confirme la valeur législative des actes dits « lois »<sup>1689</sup> édictés sous Vichy, lorsqu'ils restent en vigueur.

Cette jurisprudence valide les théories des auteurs qui, avant la guerre<sup>1690</sup>, avançaient l'idée selon laquelle la distinction des pouvoirs législatifs et réglementaires, et par suite des lois et des règlements, est possible même sous les régimes qui ne consacrent pas le principe de la séparation des

---

<sup>1686</sup> Voir *supra* (pp. 29-30).

<sup>1687</sup> DELVOLLE (J.), concl. sur CE Ass., 17 févr. 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, RDP 1951 pp. 482-485.

<sup>1688</sup> *Ibid.*, p. 482.

<sup>1689</sup> Il faut d'ailleurs remarquer que dans le *Journal officiel*, ces actes sont appelés comme tels (voir BONNEAU, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 31 et 96-97).

<sup>1690</sup> BALACHOWSKY-PETIT (S.), *La loi et l'ordonnance dans les Etats qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs législatif et exécutif*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, A. Rousseau, 1901 ; CAHEN (G.), *La loi et le règlement*, thèse

pouvoirs. Cette distinction est indifférente à toute considération relative à l'identité de l'auteur des actes. Seule compte la forme employée par l'auteur, elle-même déterminée par l'objet du futur acte. S'il s'agit de fixer les principes généraux, la procédure à suivre devra être celle des lois ; s'il s'agit de les préciser, elle devra être celle des règlements. Le dirigisme de Vichy renforce donc l'idée selon laquelle la loi est « l'expression de la volonté générale »<sup>1691</sup>, même lorsqu'elle n'a rien de démocratique<sup>1692</sup>. Dans l'arrêt *Vincent*, le juge administratif s'autorise d'ailleurs à annuler les règlements qui dépassent le champ de compétence du pouvoir réglementaire en imposant des normes au-delà de ce que nécessite l'exécution des lois.

Mais s'ils admettent que l'exécutif puisse édicter des lois sous le dirigisme de Vichy, les juges refusent de considérer que le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement exercent le pouvoir législatif de la même manière que le Parlement sous la Troisième République. Certes, ils reconnaissent que ces autorités sont les seules habilitées, en qualité de législateur, à abroger les décrets-lois ratifiés avant la fondation du régime<sup>1693</sup>. Mais ils leur dénie le droit de procéder eux-mêmes à la ratification de ceux qui ont été pris sur habilitation du Parlement avant le 11 juillet 1940, date de l'acte constitutionnel n°2<sup>1694</sup>, confirmant que l'absence de ratification d'un décret-loi « ne saurait avoir pour effet que de conserver audit décret jusqu'à sa ratification la valeur d'un acte administratif »<sup>1695</sup>.

Les lois édictées sous le dirigisme de Vichy restent donc proches des règlements. Mais ce qui accentue le brouillage entre ces deux catégories d'actes unilatéraux de droit public, c'est le fait que les lois de direction économique ont souvent un degré de particularité accusé, surtout lorsque le législateur décide lui-même de fixer des règles s'imposant à la conduite sur le marché des opérateurs

---

droit, Paris, 1903, Paris, A. Rousseau, 1903 ; BERTHELEMY (H.), « Défense de quelques vieux principes », in *Mélanges Hauriou*, Paris, Sirey, 1929, pp. 821-825.

<sup>1691</sup> CARRE DE MALBERG (R.), *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931.

<sup>1692</sup> N'ayant pu se dégager du concept démocratique de la loi, certains auteurs refusent de considérer comme de véritables lois les actes que le gouvernement édicte dans l'exercice de son « pouvoir législatif ». Voir par ex. : LERICHE, *Les décrets...*, *op. cit.*, pp. 144-146 et LIET-VEAUX, *La continuité...*, *op. cit.*, pp. 407-409. Pour souligner la particularité de ces prétendues lois, ceux-ci préfèrent parler de « décrets-législatifs » en les opposant aux « décrets-réglementaires » et aux « décrets-constitutionnels » que peut aussi édicter le gouvernement sous Vichy. Pour les autres, au contraire, il s'agit bel et bien de lois : BONNARD, « Les actes... », art. cit., p. 359 ; BONNARD, *Précis...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., p. 302 ; BONNEAU, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 29-35 ; DELBEZ, « La révision... », art. cit., pp. 109-110 ; LAFERRIERE, *Le nouveau...*, *op. cit.*, pp. 169-171 ; ROLLAND, *Précis...*, *op. cit.*, 8<sup>e</sup> édit., pp. 157-158.

<sup>1693</sup> Trib. corr. Seine, 14 janv. 1941, *Kuber et autres*, Gaz. Pal. 1941 I p. 198 ; Trib. corr. Seine, 18 janv. 1941, *D. et autres*, Gaz. Pal. 1941 I p. 199.

<sup>1694</sup> Cass. crim., 11 mars 1941, *Gorodiche*, D. A. 1941 J. p. 246. Dans cet arrêt la Haute-juridiction judiciaire, saisie d'une question relative à l'application du décret-loi du 29 février 1940 *relatif au contrôle des prix* (JO 1<sup>er</sup> mars, p. 1515, rectific., JO 12 mars, p. 1838), rejette le moyen pris selon lequel il y aurait manque de base légale à une condamnation pénale sur le fondement de ce texte, dans la mesure où il n'avait pas été ratifié par les Chambres. Elle constate en effet que le décret avait été soumis à la ratification du Parlement qui n'avait toutefois pas pu se prononcer puisqu'il a été mis en sommeil du fait du changement de régime. Et elle observe qu'« en tout état de cause » l'acte constitutionnel n°2, qui confie le pouvoir législatif au chef de l'Etat, « interdit toute ratification ».

<sup>1695</sup> CE Sect., 7 mars 1947, *Sté Entreprise Jaulard et Compagnie*, R. p. 103.

économiques. Il lui arrive d'aller très loin dans les détails, ce qui a pour effet de limiter les cas où l'intervention du pouvoir réglementaire est nécessaire. Georges Ripert note ainsi que « certaines énumérations légales ressemblent à l'inventaire d'une épicerie : (...) on trouve la liste des crus célèbres et celle des fromages, ailleurs des détails sur la monte des taureaux et la castration des chevaux de trait, ailleurs les moyens de lutter contre les maladies des végétaux et des animaux »<sup>1696</sup>. Autant d'éléments que l'Administration se serait chargée de fixer en période libérale. Bien qu'elle reste impersonnelle, la loi se rapproche donc de l'acte administratif. Cette évolution suscite l'inquiétude des juristes, attachés au principe de la généralité de la loi qu'ils jugent être une garantie contre l'arbitraire<sup>1697</sup>. Ils soulignent le « contraste choquant entre la majesté de la loi tant vantée par les assemblées de la révolution et la minutie des prescriptions légales »<sup>1698</sup>. Ils reconnaissent toutefois que cette transformation est inévitable en période dirigiste. Pour gouverner de bout en bout l'ensemble des opérations économiques, l'Etat est obligé de tout prévoir : « la répartition des matières premières, le montant de la production, l'exportation des produits, et aussi la qualité des marchandises, le volume ou le poids sous lequel elles doivent être vendues, l'étiquetage des prix, le flaconnage des liquides, l'emballage des denrées, les procédés de vente »<sup>1699</sup>. Cette logique se répercute donc nécessairement sur les lois dont le caractère change, puisque les gouvernants les utilisent pour diriger l'économie. Avec Jean Hémar, il faut pourtant souligner un paradoxe : « le législateur se préoccupe parfois de détails infimes mais d'autres fois il se contente de dispositions si générales qu'elles laissent absolument libre l'autorité réglementaire et c'est presque toujours dans les textes qui émanent de cette dernière qu'on trouvera l'essentiel de la réglementation de l'économie dirigée » ; « le caractère mouvant des matières économiques, l'influence considérable de la conjoncture, imposent [en effet] que les règles qui sont posées soient plus faciles à établir et à modifier que ne l'est la loi »<sup>1700</sup>.

En tout état de cause, en reconnaissant que le chef de l'Etat et le chef du gouvernement peuvent édicter des lois sous Vichy, le juge soumet une partie des actes unilatéraux pris sous le dirigisme au droit constitutionnel. Ce dernier est applicable à l'organisation générale de la direction de l'économie. En effet, c'est en édictant des lois que l'Etat encadre la manière de gouverner le marché : le législateur définit le statut des personnes dirigeantes qu'il engendre, il répartit entre elles les différentes tâches que l'activité de direction consiste à accomplir, et il détermine les modalités de leur

---

<sup>1696</sup> *Aspects...*, *op. cit.*, p. 226. L'auteur signale d'ailleurs que « la lutte contre le pou de San José occupe quatre pages de l'*Officiel* du 26 mars 1944 ».

<sup>1697</sup> Sur ce point : DUGUIT, *Traité...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 2, pp. 174-176.

<sup>1698</sup> RIPERT, *Aspects...*, *op. cit.*, pp. 225-226.

<sup>1699</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>1700</sup> « L'économie... », art. cit., p. 343.

exercice<sup>1701</sup>. Mais le droit constitutionnel encadre aussi l'accomplissement direct de certaines tâches de direction, spécifiquement de réglementation, puisqu'une partie des règles de conduite qui s'imposent aux opérateurs économiques sont directement contenues dans des lois<sup>1702</sup>. Toutefois, en l'absence de juge compétent pour contrôler les lois, il est impossible d'invoquer ces règles de droit constitutionnel à l'appui d'un recours. Ce n'est pas le cas des règles de droit processuel, les actes juridictionnels édictés sous le dirigisme étant des mesures justiciables, qu'il est parfois cependant difficile de distinguer des actes administratifs.

**La distinction entre les actes administratifs et les actes juridictionnels.** Pendant longtemps, la doctrine s'est interrogée sur cette question à la lumière de la théorie du ministre-juge<sup>1703</sup> : puisque le ministre était juge en premier ressort de ses propres actes, il fallait, face à une décision émanant de lui, se demander s'il s'agissait d'un acte administratif ou d'un acte juridictionnel pour déterminer quelles voies de recours étaient ouvertes et quelles règles de fond lui étaient applicables. La question perdit son intérêt avec l'arrêt *Cadot*<sup>1704</sup> qui mit fin à la théorie du ministre-juge, mais elle retrouva de la vigueur à partir de Vichy avec l'émergence d'organismes d'un genre indéfini, habilités à prendre des actes juridictionnels mais aussi des actes administratifs<sup>1705</sup>, et avec la multiplication de décisions administratives ayant un objet répressif. Le premier de ces phénomènes a été abordé à l'occasion de l'étude des organismes de direction<sup>1706</sup>. Il s'agira ici de s'intéresser surtout au second.

Les sanctions aux infractions économiques ne sont pas toutes infligées par les mêmes autorités. Certaines le sont par le juge pénal, d'autres, par des autorités administratives et d'autres encore par des juridictions professionnelles. Certains auteurs mettent en avant l'objet commun à tous ces actes répressifs – punir un comportement fautif au regard des règles de conduite économique – ainsi que l'identité des peines qu'ils ont pour effet d'infliger<sup>1707</sup>. Pour eux, ils constituent ainsi une catégorie spécifique de sanctions, qu'ils appellent « sanctions économiques »<sup>1708</sup>, distinctes à la fois des sanctions pénales et des sanctions disciplinaires de droit public ou de droit privé. Parmi ces sanctions,

---

<sup>1701</sup> Voir par ex. : loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>1702</sup> Voir par ex. : loi du 30 juill. 1940 *réglementant la fabrication et la vente de la pâtisserie, de la confiserie et de la biscuiterie*.

<sup>1703</sup> Sur cette théorie : AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 156-158 et tome 2, pp. 468-476 ; TOFFIN (G.-A.-H.), *Le ministre-juge*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Louis Arnette, 1942.

<sup>1704</sup> CE, 13 déc. 1889, R. p. 1148, concl. Jagerschmidt, D. 1891 III p. 41, concl. Jagerschmidt, S. 1892 III p. 17, note Hauriou. Sur cet arrêt, voir CHEVALLIER (J.), « Réflexions sur l'arrêt *Cadot* », *Droits*, 1989, n°9, pp. 78-91.

<sup>1705</sup> C'est par exemple le cas de l'Ordre des médecins : CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, préc. (acte administratif) et CE, 4 avr. 1951, *Galland*, R. p. 172 (acte juridictionnel).

<sup>1706</sup> Voir *supra* (pp. 211-219).

<sup>1707</sup> Sur ces deux points, voir *supra* (pp. 101-106).

<sup>1708</sup> COMTE, « La structure... », art. cit., p. 90 ; CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 46 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 5.

certain auteurs isolent les « sanctions professionnelles » qu'ils définissent soit comme celles qui ont pour destinataires des individus visés en qualité de professionnel<sup>1709</sup>, soit comme celles qui sont infligées dans l'intérêt d'une profession organisée<sup>1710</sup>. Dans ce dernier cas, les sanctions professionnelles sont perçues comme des sanctions d'un troisième genre, relevant d'un droit disciplinaire professionnel, distinct à la fois du droit disciplinaire public et du droit disciplinaire privé. Elles apparaissent en effet comme la manifestation d'un pouvoir disciplinaire, « pouvoir juridique ayant pour objet d'imposer aux membres du groupe, par des sanctions déterminées, une règle de conduite en vue de les contraindre à agir conformément au but d'intérêt collectif qui est la raison d'être de ce groupe »<sup>1711</sup>, s'exerçant toutefois au sein d'institutions particulières (les personnes chargées d'intérêts professionnels) et appelé à réprimer les infractions à des règles juridiques spéciales (les règles de conduite professionnelle)<sup>1712</sup>. Dans le domaine agricole, le montant des amendes infligées à leurs ressortissants par les organismes professionnels leur est d'ailleurs versé pour moitié<sup>1713</sup>.

D'autres membres de la doctrine mettent l'accent sur le fait que de telles sanctions sont prononcées pour réprimer des comportements qui portent préjudice à la nation toute entière, remarquant d'ailleurs que les amendes sont perçues, toujours sinon en totalité<sup>1714</sup>, du moins en partie<sup>1715</sup>, au profit du Trésor<sup>1716</sup>. Selon eux il s'agit donc de sanctions pénales, quelle que soit la nature de l'autorité qui les prononce. S'appuyant sur les travaux de Jean Brèthe de La Gressaye et Alfred Légal<sup>1717</sup>, ils observent d'ailleurs qu'elles jouent, comme en droit pénal, dans un « ordre juridique général », le marché, qui est certes plus restreint que la société, mais qui reste nettement distinct « des ordres juridiques particuliers » où joue la sanction disciplinaire de droit privé ou de droit administratif<sup>1718</sup>. C'est la

---

<sup>1709</sup> VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, pp. 41-46.

<sup>1710</sup> CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 231 et 263.

<sup>1711</sup> BRÈTHE DE LA GRESSAYE et LEGAL, *Le pouvoir...*, *op. cit.*, p. 18 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 352-356.

<sup>1712</sup> Pour Gérard Viché, le pouvoir de prononcer des sanctions professionnelles se rattache à l'exercice du pouvoir disciplinaire public, tout en restant distinct du pouvoir de discipline qui s'exerce dans le cadre de la fonction publique car sous le dirigisme les professionnels tendent à être assimilés à des fonctionnaires même s'ils ne le deviennent pas complètement (*La sanction...*, *op. cit.*, pp. 107-119). Sur cette ressemblance, voir *supra*, p. 145.

<sup>1713</sup> Art. 3 de la loi du 11 déc. 1942 *sur l'application des amendes administratives*, JO 13 déc., p. 4074, rectific., JO 28 janv., p. 260.

<sup>1714</sup> Dans l'organisation professionnelle des secteurs industriels et commerciaux : art. 7 (2°) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>1715</sup> Dans l'organisation professionnelle du secteur agricole : art. 3 de la loi du 11 déc. 1942 *sur l'application des amendes administratives*.

<sup>1716</sup> CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 97-100 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 231 et 263 ; CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 46 ; ESSIQUE, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 154 et 206 ; PERSONNAZ, « Les sanctions... », art. cit., pp. 36-37 ; SCELLE, « Quelques... », art. cit., pp. VII-VIII. Sur ce débat, voir CORAIL (J.-L. de), « Administration et sanction. Réflexion sur le fondement du pouvoir administratif de répression », in *Mélanges Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 120-122 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, pp. 39 et 95-102.

<sup>1717</sup> *Le pouvoir...*, *op. cit.*, pp. 112-121.

<sup>1718</sup> COLLIARD, « La sanction... », art. cit., p. 5. Dans le même sens, voir AUBY (J.-M.), « Les sanctions administratives disciplinaires applicables aux usagers volontaires des services publics », in *Mélanges Brèthe de la Gressaye*, *op. cit.*, pp. 74-75 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 113.

raison pour laquelle la répression économique « n'a (...) pas besoin d'une acceptation préalable pour se manifester »<sup>1719</sup>. Parmi ces auteurs, Henri Culmann se démarque en combinant les thèses de la sanction professionnelle et de la sanction pénale. Il considère en effet que les sanctions infligées dans l'intérêt professionnel relèvent « d'un droit pénal professionnel qui ressemble davantage à un droit disciplinaire qu'au droit pénal ordinaire »<sup>1720</sup>. En définitive, aucune de ces qualifications n'est retenue par la jurisprudence. Les juges répartissent les actes répressifs édictés sous le dirigisme économique de Vichy entre les sanctions pénales, les sanctions administratives et les sanctions professionnelles, en fonction de la nature de l'autorité qui les infligent, peu importe le type de règle de conduite dont elles répriment les manquements<sup>1721</sup>. Les sanctions pénales et les sanctions professionnelles sont des actes juridictionnels alors que les sanctions administratives sont des actes administratifs. La question se pose donc de savoir comment les distinguer.

Comme nous l'avons vu précédemment<sup>1722</sup>, le problème de l'identification du caractère juridictionnel d'un acte est intimement lié à la caractérisation de son auteur : l'acte juridictionnel est l'acte pris par le représentant d'une personne morale agissant en qualité de juridiction. Le critère est ainsi d'ordre fonctionnel puisque c'est uniquement dans l'exercice de la fonction juridictionnelle qu'une autorité agit de la sorte : c'est dans l'accomplissement d'une telle activité que le représentant d'une personne morale est une autorité juridictionnelle. Or, nous avons vu que la nature juridictionnelle d'une autorité se révèle par la finalité de la décision qu'elle peut prendre : une autorité agit en qualité de juridiction lorsqu'elle intervient sur une question comme un tiers, étranger aux intérêts en cause, pour faire respecter le droit. Si les sanctions administratives ne sont pas des actes juridictionnels malgré leur objet, c'est seulement parce qu'elles ne respectent pas ces conditions : elles sont infligées par des autorités qui ont un intérêt à ce que les infractions qu'elles répriment ne soient pas commises, puisqu'elles sont chargées d'édicter des règles de conduite ayant le même but que celles dont elles ont le pouvoir de sanctionner le non-respect<sup>1723</sup>. Dans la mesure où les sanctions professionnelles sont infligées par les organismes qui ont pour but de garantir le respect des règles qui s'imposent à l'exercice des professions dont ils ont la charge des intérêts, elles devraient constituer

---

<sup>1719</sup> COLLIARD, « La sanction... », art. cit., p. 13. Dans le même sens, voir VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, pp. 112-113.

<sup>1720</sup> *Les services...*, *op. cit.*, pp. 231 et 263. L'auteur remarque d'ailleurs que dans les domaines industriel et commercial, les amendes infligées par les ministres semblent revêtir « plutôt le caractère d'une peine, celui d'une réparation pour le dommage causé » à la profession organisée ; mais « comme c'est au Trésor que cette réparation est faite (...), c'est la Nation toute entière, personnifiée par le Trésor public, qui s'en voit dédommagée et non la profession » (*La nouvelle...*, *op. cit.*, p. 48).

<sup>1721</sup> Adoptant un tel mode de classification Michel de Juglart distingue les sanctions « à caractère disciplinaire » et les sanctions « à caractère pénal » (« Les sanctions... », art. cit.). Parmi les premières, ils rangent les sanctions professionnelles et les sanctions administratives prises pour la violation de règles élaborées par les organismes professionnels ; parmi les secondes, les sanctions pénales et les sanctions administratives n'ayant pas un tel objet.

<sup>1722</sup> Voir *supra* (pp. 211-212). Voir également COLLIARD, « La sanction... », art. cit., pp. 62-65.

<sup>1723</sup> Dans la plupart des cas, elles sont d'ailleurs prononcées par les mêmes autorités qui ont édicté les décisions auxquelles elles sont assorties.

des actes administratifs. Elles apparaissent pourtant comme des actes juridictionnels parce que l'autorité qui les prononce agit en qualité de juridiction, du fait de sa mission et de sa collégialité. Or, nous avons vu que toute juridiction constitue un organe de l'Etat car la justice est toujours rendue en son nom. Malgré les apparences formelles, ce n'est donc pas l'organisme professionnel qui réprime le comportement des intéressés, mais un tiers qui est l'Etat.

Le problème est de savoir de quelles règles de droit processuel relèvent les actes juridictionnels édictés sous le dirigisme. Pour se prononcer, le juge s'en remet à la volonté du législateur. En considérant que la compétence précède le fond, il soumet au contentieux administratif les actes que la loi rend susceptibles d'un recours devant le Conseil d'Etat<sup>1724</sup> et à la procédure civile ceux qu'elle soumet au contrôle d'une juridiction judiciaire<sup>1725</sup>. Dans le silence des textes, le juge utilise un critère matériel : il prend en compte la « nature des affaires » dont les actes sont l'objet<sup>1726</sup>. La procédure civile est ainsi applicable à la résolution des questions de droit privé, la procédure pénale, à la résolution des questions de droit pénal, et le contentieux administratif, à la résolution des questions de droit administratif<sup>1727</sup>. La détermination du droit applicable permet au juge de définir la juridiction compétente : en considérant que la compétence suit le fond, les actes juridictionnels régis par le contentieux administratif relèvent du juge administratif, ceux qui sont soumis à la procédure pénale, du juge pénal, et ceux qui sont régis par la procédure civile, du juge civil. Mais en réalité, le juge recherche à quel ordre la résolution de la question soulevée est traditionnellement confiée : en considérant que la compétence précède le fond, il soumet au contentieux administratif les actes juridictionnels soumis au contrôle du juge administratif, à la procédure pénale, ceux qui relèvent du juge pénal et, à la procédure civile, ceux qui sont de la compétence du juge civil. C'est ainsi parce que les actes

---

<sup>1724</sup> L'Ordre des médecins (art. 14 de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*) ; l'Ordre des architectes (art. 16 (al. 9) de la loi du 31 déc. 1940 *instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architecte*) ; l'Ordre des vétérinaires (art. 15 de la loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution de l'Ordre des vétérinaires*).

<sup>1725</sup> Les ordres des avocats (art. 38 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*) : devant la cour d'appel du ressort de l'ordre ; l'Ordre des experts comptables et comptables agréés (art. 45 (al. 12) de la loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*) : devant la Cour d'appel de Paris ; la Corporation agricole (art. 13 (al. 4) de la loi du 31 déc. 1942 *créant une chambre de discipline corporative agricole*) : devant la chambre sociale de la Cour de cassation ; l'Ordre corporatif des géomètres experts (art. 28 (al. 7) de la loi du 16 juin 1944 *instituant l'Ordre des géomètres experts*) : devant la cour d'appel du siège du conseil régional de l'Ordre compétent. En ce qui concerne les tribunaux du travail prévus par la Charte, eu égard à leur composition et dans la mesure où il semble que les décisions rendues par le Tribunal national du travail soient susceptibles d'un pourvoi devant la Cour de cassation (LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4), tout porte à croire que ce sont les règles de procédure civile qui sont applicables. L'article 53 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 *portant institution de l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés et réglementant les titres et professions d'expert comptable et comptable agréé* substitua la compétence du Conseil d'Etat à celle de la Cour d'appel de Paris.

<sup>1726</sup> CE Ass., 7 févr. 1947, *D'Aillières*, R. p. 50, JCP 1947 II n°3508, note Morange, RDP 1947 p. 68, concl. Odent, note Waline (le jury d'honneur est une juridiction qui, par la nature des affaires sur lesquelles elle se prononce, appartient à l'ordre administratif et relève à ce titre du contrôle du Conseil d'Etat statuant au contentieux).

<sup>1727</sup> Cf. CHAPUS, *Droit du contentieux...*, op. cit., p. 121.

juridictionnels édictés par les compagnies et communautés d'officiers ministériels sont traditionnellement soumis au contrôle du juge civil, que les règles de procédure civile leur sont applicables<sup>1728</sup>.

Malgré les difficultés d'identification que le dirigisme de Vichy soulève, il est possible de dire ce qu'un acte administratif n'est pas : ce n'est ni un acte unilatéral privé, ni un acte ayant une nature juridictionnelle, ni une loi, ni un acte de gouvernement. Mais on ne peut se satisfaire d'une définition négative. Le problème est de savoir ce qu'il est lui-même.

## *2/ Le problème de la définition positive des actes administratifs unilatéraux*

En 1954, Georges Vedel constate « l'impossibilité où l'on est de répondre simplement, clairement et avec certitude à une question pourtant fondamentale : qu'est-ce qu'un acte administratif ? »<sup>1729</sup>. Tirant les leçons du dirigisme de Vichy, les auteurs répondent en affirmant que c'est l'acte unilatéral qui manifeste l'usage de prérogatives de puissance publique dans le cadre de la gestion d'un service public, abandonnant ainsi toute conception organique de l'acte administratif unilatéral<sup>1730</sup>. Ils s'appuient sur la jurisprudence postérieure à la guerre qui, même sur des questions qui ne touchent pas à la direction de l'économie, utilisent ces deux critères matériels pour identifier la nature administrative des actes unilatéraux<sup>1731</sup>. Mais ces auteurs oublient que ces deux caractères sont communs à tous les actes unilatéraux de droit public : on les retrouve dans les lois, les actes juridictionnels et les actes de gouvernement<sup>1732</sup>. Tous sont des procédés exorbitants du droit commun utilisés dans le but de satisfaire les besoins des services publics. Sous Vichy, il faut d'ailleurs remarquer que les gouvernants ont recours à tous ces moyens pour exercer le service public de direction de l'économie.

---

<sup>1728</sup> Cf. SAVATIER, *La profession...*, op. cit., p. 99. L'ordonnance du 28 juin 1945 relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels (JO 29 juin, p. 3926, rectific., JO 4 juill. p. 4061) réduit considérablement le nombre d'actes juridictionnels édictés par les communautés ou compagnies d'officiers ministériels puisqu'elle prévoit que ces institutions ne peuvent prononcer que des rappels à l'ordre et des censures, c'est-à-dire uniquement les peines disciplinaires les plus légères (art. 9). Les défenses de récidiver, les suspensions à temps et les destitutions sont désormais de la compétence des tribunaux civils, saisis par le Procureur de la République, soit sur un avis formulé par la chambre de discipline d'une compagnie ou communauté, soit d'office, soit à la requête des parties intéressées (art. 10).

<sup>1729</sup> Note sous CE, 23 janv. 1953, *Audouin*, JCP 1954 II n°7916 § II.

<sup>1730</sup> Voir *supra* (pp. 286-287).

<sup>1731</sup> Voir *infra* (pp. 710 et 712).

<sup>1732</sup> Cela n'échappe pas à Charles Blaevoet (« Les comités... », art. cit., p. 309) pour qui « partir de la seule participation à l'exercice des prérogatives de puissance publique pour déterminer [la] nature [des actes unilatéraux] (...) est évidemment bien trop large, puisque, pour leur activité principale, les autorités législative et judiciaire seraient alors sur le même pied que l'Administration ». L'auteur parle d'ailleurs des actes administratifs comme des « lois au petit pied ». Voir aussi LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 11.

C'est pourquoi certains auteurs soulignent que les actes administratifs unilatéraux sont les actes unilatéraux publics pris dans l'exercice d'une fonction administrative<sup>1733</sup>. Cela permet de les distinguer des actes de gouvernement, pris dans l'exercice de la fonction gouvernementale, des lois, prises dans l'exercice de la fonction législative, et des actes juridictionnels, pris dans l'exercice de la fonction juridictionnelle. Ces mêmes auteurs affirment qu'il s'agit des actes des autorités administratives, ce qui n'a pas lieu d'étonner puisqu'une autorité publique agit en tant que telle lorsqu'elle exerce une fonction administrative, tout comme elle agit en qualité d'autorité législative lorsqu'elle exerce la fonction législative, d'autorité juridictionnelle lorsqu'elle exerce la fonction juridictionnelle et d'autorité gouvernementale lorsqu'elle exerce la fonction gouvernementale. Définir l'acte administratif unilatéral nécessite donc d'identifier ce qu'est une fonction administrative, ou ce qu'est une autorité administrative<sup>1734</sup>.

De manière classique, les auteurs considèrent que la fonction administrative est double puisqu'elle consiste à réaliser deux missions : l'exécution des lois et la gestion des services publics, qui comprend l'exercice des tâches de police<sup>1735</sup>. Ils admettent donc qu'un individu, dont la tâche se rattache à l'une ou l'autre de ces activités publiques, agit en qualité d'autorité administrative<sup>1736</sup>. La difficulté tient au fait que toutes les fonctions publiques peuvent être considérées comme des services publics. En effet, qu'elles soient législatives, gouvernementales, juridictionnelles ou administratives, elles apparaissent toutes comme des activités d'intérêt général assurées ou assumées par une personne publique, pour reprendre la célèbre définition de René Chapus. Fondamentalement, les notions de « fonctions administratives » et d'« autorités administratives » constituent des « catégories résiduelles »<sup>1737</sup> à l'intérieur des notions plus larges de « fonctions publiques » et d'« autorités publiques ». Elles sont ces fonctions publiques ou ces autorités publiques, qui ne sont ni gouvernementales, ni législatives, ni juridictionnelles. Les actes administratifs unilatéraux semblent donc condamnés à n'avoir qu'une définition négative. Or, comme il est difficile de caractériser avec précision, sous le dirigisme, les actes unilatéraux publics qu'ils ne sont pas, l'exercice de qualification reste délicat. En est-il de même pour les contrats conclus par les personnes dirigeantes pour gouverner l'économie ?

---

<sup>1733</sup> BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., pp. 308-309 ; TIMSIT, *Le rôle...*, op. cit., pp. 214-219.

<sup>1734</sup> Sur ces notions : SABOURIN, *Recherches...*, op. cit. ; TIMSIT, *Le rôle...*, op. cit.

<sup>1735</sup> Cf. TIMSIT, *Le rôle...*, op. cit., pp. 162-189 ; VEDEL, « Les bases... », art. cit., pp. 38-39.

<sup>1736</sup> Cf. BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., pp. 308-309.

<sup>1737</sup> SABOURIN, *Recherches...*, op. cit., p. 154.

## § 2/ Les contrats

Les contrats conclus par les personnes dirigeantes pour gouverner l'économie se répartissent, comme tous les actes juridiques de ce type, entre ceux qui sont administratifs et ceux qui sont privés. Leur distinction est primordiale car ils ne sont pas régis par les mêmes règles selon qu'ils appartiennent à l'une ou à l'autre catégorie<sup>1738</sup>. Les premiers sont soumis au droit administratif, les seconds au droit privé.

A la veille de la Seconde guerre mondiale, malgré les vicissitudes de la jurisprudence et les incertitudes de la doctrine, la définition du contrat administratif semble fixée en ces termes : en l'absence de qualification textuelle, un contrat a un caractère administratif s'il est conclu par une personne publique ou au nom et pour le compte d'une personne publique<sup>1739</sup> et s'il a pour objet de faire directement participer le cocontractant à l'exécution d'un service public en lui confiant l'exécution même de tout ou partie du service<sup>1740</sup> ou, s'il n'a pas cet objet, à condition que son exécution soit soumise à un régime exorbitant du droit commun, du fait de la volonté des parties<sup>1741</sup> ou de la législation en vigueur<sup>1742</sup>, même s'il contient par ailleurs des dispositions que l'on peut retrouver dans un contrat

---

<sup>1738</sup> Sur la question de l'identification de la nature des actes juridiques contractuels et par voie de conséquence de la distinction des contrats administratifs et des contrats privés : AMSELEK (P.), « Une méthode peu usuelle d'identification des contrats administratifs : l'identification directe », RA 1973 pp. 633-642 ; AMSELEK (P.), « La qualification des contrats de l'administration par la jurisprudence », AJDA 1983 pp. 3-7 ; AUBY (J.-M.), « Les critères du contrat administratif », RDP 1974 pp. 1486-1498 ; DELVOLVE (P.), LAUBADERE (A. de) et MODERNE (F.), *Traité des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, 1983, 2<sup>e</sup> édit., tome 1, pp. 125-468 ; HIMARIO (C.), *Les clauses exorbitantes du droit commun dans les contrats administratifs*, thèse droit, Paris, 1933, Paris, Les éditions internationales, 1933 ; LAMARQUE (J.), « Les difficultés présentes et les perspectives d'avenir de la distinction entre les contrats administratifs et les contrats de droit privé », AJDA 1961 pp. 123-133 ; LAMARQUE (J.), « Le déclin du critère de la clause exorbitante », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, pp. 497-518 ; LIET-VEAUX (G.), « Les critères du contrat administratif », RA 1968 pp. 31-33 ; PEQUIGNOT, *Contribution...*, op. cit., pp. 61-78 ; ROUVIERE (J.), *A quels signes reconnaître les contrats administratifs ?*, thèse droit, Paris, 1930, Alençon, Imprimerie alençonnaise, 1930 ; SUDRE (J.), *La compétence du Conseil d'Etat en matière de contrat*, Paris, Sirey, 1928 ; VEDEL, « Remarques... », art. cit. ; WEIL (P.), « Le critère du contrat administratif en crise », in *Mélanges Marcel Waline*, op. cit., tome 2, pp. 831-848 ; WEIL (P.), « Le renouveau de la théorie du contrat administratif et ses difficultés », in *Mélanges Stassinopoulos*, op. cit., pp. 217-227.

<sup>1739</sup> CE Sect., 30 janv. 1931, *Sté Brossette*, R. p. 123 ; CE Sect., 18 déc. 1936, *Prade*, R. p. 1124, D. 1938 III p. 70, note P. L. J., S. 1938 III p. 57, note Alibert.

<sup>1740</sup> CE, 4 mars 1910, *Thérond c. Ville de Montpellier*, R. p. 193, concl. Pichat, S. 1911 III p. 17, concl. Pichat, note Hauriou, RDP 1910 p. 249, note Jèze ; TC, 7 nov. 1922, *Manon c. Ministre de la Marine*, R. p. 795, RDP 1923 p. 433 ; CE, 7 janv. 1927, *Triller*, R. p. 25, D. 1927 III p. 51, note P.-L. J., S. 1927 III p. 22 et p. 137, note Hauriou.

<sup>1741</sup> TC, 17 juill. 1923, *Sté des magasins généraux c. Ministre de la Guerre*, R. p. 581, S. 1926 III p. 13. L'exorbitance peut découler de la référence à un cahier des charges administratif (CE, 4 août 1928, *Sté des Etablissements Charmasson*, R. p. 948).

<sup>1742</sup> Pour des contrats conclus par l'Etat pour l'exécution du service public des assurances contre les risques de guerre pendant le premier conflit mondial : CE, 23 mai 1924, *Sté « Les affréteurs réunis »*, R. p. 498, S. 1926 III p. 10, concl. Rivet ; Cass. civ., 6 janv. 1930, *Ministre des Finances c. Vinay*, S. 1930 I p. 90. Pour des contrats conclus par l'Etat pour l'exécution du service public du ravitaillement pendant le premier conflit mondial : CE, 29 mai 1925, *Sté des moulins brestois, Décatoire et Trillon* [3 esp.], R. p. 534, RDP 1925 p. 644, note Bosc, D. 1926 III p. 21, note Leblanc ; CE, 6 nov. 1925, *Lefèvre-Utile et autres*, R. p. 868 ; CE, 27 mars 1926, *Sté des établissements au Planteur de Caïffa*, R. p. 385 ; Cass. req., 9 févr. 1926, *Dijon et Auroux c. l'Etat*, D. 1926 I p. 177, note Appleton ; Cass. req., 7 déc. 1926, *Sté de la*

de droit privé<sup>1743</sup>. Les critères organique et matériels sont cumulatifs. Par conséquent, un contrat conclu par une personne publique, qui n'a pas pour but le service public, est un contrat privé, quelle que soit la nature des règles qui gouvernent son exécution<sup>1744</sup>. Inversement, un contrat passé selon les règles du droit commun entre une personne publique et une personne privée est un contrat privé, même s'il a pour but le service public<sup>1745</sup>, sauf s'il a pour objet de confier au cocontractant l'exécution même de la mission de service public<sup>1746</sup>. En outre, un contrat conclu entre deux personnes privées est toujours privé, quels que soient son objet et son régime, si aucune d'elles n'agit au nom ou pour le compte d'une personne publique<sup>1747</sup>. Les critères organique et fonctionnels sont aussi exhaustifs. Ainsi, la nature du contrat est indifférente à la forme employée pour sa conclusion. Un contrat passé en des formes administratives peut être privé<sup>1748</sup> et inversement, un contrat employant une forme de droit privé peut être administratif<sup>1749</sup>.

Cette jurisprudence est confirmée après la guerre en ce qui concerne l'indifférence des formes de passation de la convention<sup>1750</sup>, la nécessité d'un objet ayant un lien avec l'exécution d'un service

---

*raffinerie Sommier*, S. 1927 I p. 60 ; Cass. civ., 22 nov. 1927, *Delprat et autres c. Préfet d'Oran*, S. 1928 I p. 201, note Mestre ; Cass. req., 9 juin 1928, *Epoux Philippe c. Département de l'Orne*, préc.

<sup>1743</sup> C'est ici la conception de l'acte indivisible qui l'emporte (cf. DELVOLVE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, op. cit., tome 1, p. 129). Cela signifie qu'« aucune dichotomie n'est possible entre [les] diverses clauses [du] contrat pour aboutir à un partage de compétence » juridictionnelle entre le juge judiciaire et le juge administratif et de droit applicable entre le droit privé et le droit administratif (ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Paris, Les cours du droit, 1981, p. 569).

<sup>1744</sup> La jurisprudence consacre ainsi le caractère de contrats de droit commun des conventions relatives à la gestion du domaine privé : Cass. civ., 30 juin 1926, *Dlle Weill et autres*, D. 1938 I p. 65, note Besson, S. 1937 I p. 161 ; CE, 6 mai 1931, *Hertz*, R. p. 489 ; CE Sect., 25 oct. 1935, *Duchêne*, R. p. 982. Voir aussi, pour d'autres contrats qui ne sont pas relatifs à un service public : CE, 16 janv. 1912, *Rochette*, R. p. 44 ; CE, 7 avr. 1916, *Astruc*, R. p. 164, S. 1916 III p. 49, concl. Corneille, note Hauriou, RDP 1916 p. 363, concl. Corneille.

<sup>1745</sup> CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, préc. ; CE, 23 déc. 1921, *Sté générale d'armement*, préc. ; CE, 5 mai 1922, *The American Trading*, R. p. 400 ; CE, 7 juill. 1922, *Groussard*, R. p. 598 ; Cass. req., 31 janv. 1923, *Compagnie des transports maritimes c. l'Etat*, S. 1924 I p. 129, note Mestre ; CE, 23 mars 1923, *Compagnie des chargeurs réunis*, R. p. 307 ; Cass. civ., 2 juil. 1924, *Magnier c. l'Etat*, D. 1926 I p. 177, note Appleton ; CE, 21 nov. 1924, *Laurenz et autres*, R. p. 921 ; CE, 5 déc. 1924, *Compagnie des tramways départementaux des Deux-Sèvres c. Ministre des Travaux publics*, R. p. 984 ; CE, 10 déc. 1924, *Sté la Solidarité Trégoroise*, R. p. 991 ; Cass. civ., 30 mars 1926, *Bonsergent*, D. 1926 I p. 177, note Appleton ; CE Sect., 15 févr. 1935, *Sté française de constructions mécaniques*, préc. ; CE Sect., 13 janv. 1939, *Villette*, R. p. 14. La référence à un cahier des charges administratif ou à un texte législatif ou réglementaire n'est déterminante que si elle a un « effet utile », c'est-à-dire si les dispositions du cahier ou du texte rendues par cette voie applicables au contrat contiennent elles-mêmes des règles exorbitantes du droit commun (CE Ass., 21 janv. 1938, *Bureau international de l'édition musico-mécanique*, R. p. 78, S. 1940 III p. 9, note Mestre).

<sup>1746</sup> Cette règle se déduit du fait que le juge attribue un caractère privé aux contrats qui ne contiennent aucune clause exorbitante du droit commun et qui ne comportent aucune participation à la gestion d'un service public (CE, 26 mars 1918, *Deshayes*, R. p. 322 ; CE, 7 mars 1923, *Iossifoglu*, R. p. 222, RDP 1923 p. 432).

<sup>1747</sup> CE, 8 nov. 1928, *Tissot*, S. 1930 II p. 62 ; CE, 10 nov. 1933, *Toussaint*, R. p. 1037 ; TC, 13 juill. 1938, *Sté Forclum*, R., p. 1002.

<sup>1748</sup> Cass. civ., 30 mars 1926, *Bonsergent*, préc. ; TC, 1<sup>er</sup> mai 1926, *Templier*, S. 1928 III p. 130, note Hauriou ; TC, 18 déc. 1933, *Commune de Razès c. Epoux Berry*, R. p. 1251, S. 1934 III p. 36 ; CE Sect., 4 févr. 1938, *Quaeghebeur*, R. p. 132.

<sup>1749</sup> Cass. req., 14 janv. 1935, *Compagnie des eaux de Royat*, D. 1935 I p. 81, rapport Pilon.

<sup>1750</sup> CE Sect., 26 janv. 1951, *Sté anonyme minière*, R. p. 49 ; CE, 18 mai 1956, *Consorts Basset*, AJDA 1956 II p. 389 ; Rouen, 1<sup>er</sup> févr. 1957, *Sté du Casino et des Bains de Mer de Dieppe c. Ville de Dieppe*, JCP 1957 II n°9846. Voir aussi, pendant la guerre : CE, 16 mai 1944, *Sté Détröy, Giraud et Cie*, R. p. 139.

public<sup>1751</sup> et celle de la présence, parmi les parties au contrat, d'une personne publique ou d'une personne agissant au nom et pour le compte d'une personne publique<sup>1752</sup>. Elle l'est aussi relativement aux contrats qui ont pour objet de faire participer directement le cocontractant à l'exécution d'une mission de service public : ils sont administratifs quel que soit leur contenu<sup>1753</sup>. Elle l'est encore en ce qui concerne les contrats qui n'ont pas cet objet : ils sont privés, même s'ils ont pour cause finale le service public, si leur exécution n'est soumise à aucune règle exorbitante<sup>1754</sup>, et administratifs dans le cas contraire, quelle que soit la source de l'exorbitance<sup>1755</sup>. Mais la jurisprudence évolue dans les années 1950 pour les contrats qui constituent des modalités d'exécution du service public et pour ceux qui sont relatifs à la gestion du domaine privé. Selon le Conseil d'Etat, les premiers sont des contrats administratifs même s'ils ne contiennent aucune clause exorbitante du droit commun<sup>1756</sup>, alors que les seconds sont des contrats privés sauf si leur exécution est soumise à des règles exorbitantes<sup>1757</sup>. En outre, depuis 1961, les contrats passés par les personnes publiques avec les usagers de ses services publics industriels et commerciaux sont nécessairement et en toute hypothèse des contrats de droit privé<sup>1758</sup>.

---

<sup>1751</sup> Un contrat qui ne concerne pas l'exécution d'un service public est nécessairement privé (TC, 22 nov. 1951, *Chelaiifa Hassen*, R. p. 643).

<sup>1752</sup> Un contrat passé entre deux personnes privées ne peut jamais être administratif (CE Sect., 12 janv. 1951, *Bompard*, R. p. 15 ; CE Sect., 29 juin 1951, *Sté des Travaux du Sud*, R. p. 386, S. 1951 III p. 116 ; CE, 9 juill. 1952, *Sté Le tube d'acier*, R. p. 367 ; CE, 28 nov. 1952, *Sté auxiliaire de distribution d'eau*, R. p. 546), sauf si l'un des cocontractants a en réalité traité au nom et pour le compte d'une personne publique (CE, 24 févr. 1954, *Sté des ateliers Schwartz*, R. p. 125, AJDA 1954 IV p. 189).

<sup>1753</sup> CE Sect., 20 avr. 1956, *Epoux Bertin*, R. p. 167, AJDA 1956 II p. 272, concl. Long et p. 221, note Fournier et Braibant, D. 1956 p. 433, note de Laubadère, RDP 1956 p. 869, concl. Long, RA 1956 p. 495, note Liet-Veaux.

<sup>1754</sup> Le caractère privé du contrat résulte alors de l'absence de clauses dérogatoires au droit commun (TC, 6 avr. 1946, *Sté franco-tunisienne c. Ministre de la Marine*, R. p. 327 ; CE, 13 févr. 1948, *De la Grange*, R. p. 76) et d'effet utile aux éventuelles références à un texte légal ou réglementaire ou à un cahier des charges (CE Sect., 11 mai 1956, *Sté française des transports Gondrand et frères*, R. p. 202, AJDA 1956 p. 247, concl. Long, D. 1956 p. 433, note de Laubadère, RA 1956 p. 495, note Liet-Veaux, RDP 1957 p. 101, note Waline).

<sup>1755</sup> L'exorbitance peut s'imposer du fait de la volonté des parties, par l'introduction de clauses exorbitantes (CE Sect., 14 mai 1948, *Jacquin*, R. p. 213, RDP 1949 p. 600, note Waline ; CE Sect., 11 juin 1948, *Epoux Jouvét, dits Jouviano*, R. p. 266, D. 1948 J. p. 537 ; Cass. civ., 20 juin 1949, *Verdin*, Pen. 1951 p. 1, note Luchaire), par l'effet utile de la référence à un cahier des charges (TC, 6 juill. 1946, *Sté des établissements frigorifiques Lyonnais*, R. p. 330 ; TC, 24 juin 1954, *Siret, syndicat de la liquidation du sieur Decendit c. l'Etat*, R. p. 714) ou du fait de la législation ou de la réglementation en vigueur (CE Sect., 19 janv. 1973, *Sté d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, R. p. 48, RA 1973 p. 633, note Amsleek, CJEG 1973 p. 239, concl. Rougevin-Baville, note Carron, AJDA 1973 p. 358, note Léger et Boyon, JCP 1974 II n°17629, note Pellet).

<sup>1756</sup> CE Sect., 20 avr. 1956, *Ministre de l'Agriculture c. Consorts Grimouard*, R. p. 168, AJDA 1956 II p. 187, concl. Long et p. 221, note Fournier et Braibant, D. 1956 p. 429, concl. Long, note P. L. J., RDP 1956 p. 1058, concl. Long, note Waline, RA 1956 p. 495, note Liet-Veaux, S. 1956 J. p. 35.

<sup>1757</sup> CE Sect., 17 déc. 1954, *Grosy*, R. p. 674, D. 1956 J. p. 527, note Rougevin-Baville, Gaz. Pal. 1955 I p. 110. La jurisprudence antérieure avait confirmé le caractère automatiquement privé des contrats ayant cet objet : CE Sect., 26 janv. 1951, *Sté anonyme minière*, préc. ; TC, 24 janv. 1952, *Conservateur des eaux et forêts de Corse*, R. p. 613 ; CE, 29 oct. 1952, *Sté d'Aubigny-Plage*, R. p. 475.

<sup>1758</sup> CE Sect., 13 oct. 1961, *Campanon-Rey*, R. p. 567, AJDA 1962 p. 98, concl. Heumann, note de Laubadère, D. 1962 p. 506, note Vergnaud, CJEG 1963 J. p. 114, note A. C.

C'est dans cet état du droit que se pose la question de la nature juridique des contrats conclus par les personnes dirigeantes dans le but de diriger l'économie<sup>1759</sup>, en dehors de toute qualification textuelle<sup>1760</sup>. Ces contrats, du fait de la particularité de leur objet, sont appelés « contrats économiques » par certains auteurs<sup>1761</sup>, qui les définissent comme les « actes qui, d'une part, constituent des modalités de l'intervention de l'administration en matière économique, d'autre part comportent, au moins dans leur élaboration, des aspects contractuels, c'est-à-dire une rencontre de la volonté de deux ou plusieurs parties en vue d'arriver à des résultats communs »<sup>1762</sup>. Certains de ces contrats sont conclus par des personnes dirigeantes publiques (1), d'autres par des personnes dirigeantes privées ou inconnues (2).

### *1/ Les contrats conclus par les personnes dirigeantes publiques*

Ces contrats sont conclus dans le but de diriger l'économie. Or, la direction de l'économie est un service public, comme toutes les tâches que cette activité consiste à accomplir<sup>1763</sup>. Les contrats économiques ont donc tous pour but l'exécution d'une mission de service public. Mais ils se répartissent en deux catégories. L'objet des uns est de procurer aux personnes dirigeantes des fournitures ou des services pour leur permettre de diriger l'économie, et donc d'accomplir leur mission de service public, alors que celui des autres est l'exécution même de certaines tâches de direction, et donc la réalisation même de la mission de service public. Nous appellerons « marchés de fournitures et de services nécessaires au dirigisme » ceux du premier type, et « contrats de réalisation des objectifs dirigistes » ceux du second type.

Le juge applique la jurisprudence classique pour qualifier les marchés de fournitures et de services nécessaires au dirigisme, puisqu'il considère qu'ils sont administratifs si leur exécution est

---

<sup>1759</sup> Il n'est pas question ici des contrats dirigés, c'est-à-dire des contrats auxquels n'est partie aucune personne dirigeante mais dans la formation desquels les personnes dirigeantes interviennent. Sur cette question, voir *infra* (pp. 367-379).

<sup>1760</sup> Selon l'article 1<sup>er</sup> du décret-loi du 17 juin 1938 *étendant la compétence des conseils de préfecture* (JO 29 juin, p. 7544, rectific., 7 juill., p. 7947) modifié par un décret-loi du 29 juill. 1939 (JO 3 août, p. 9820) relèvent de la compétence du juge administratif « les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public quelle que soit leur forme ou dénomination, passés par l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics ou leurs concessionnaires ». En application de ce texte, sont jugés administratifs, les contrats passés par les personnes dirigeantes publiques qui ont cet objet. Voir ainsi, pour l'Office national de la navigation : CE, 18 mars 1959, *Peter et Office national de la navigation*, R. p. 189. Ont également le même caractère, en vertu de cette clause législative de compétence, les contrats passés par les chambres de commerce, organismes professionnels n'ayant pas la qualité d'organismes de direction : TA Oran, 5 juin 1961, *Chambre de commerce d'Oran c. Etablissements A. Dijan*, R. p. 797, AJDA 1962 II p. 43, concl. Petitdemange ; CE, 27 janv. 1964, *Chambre de commerce d'Oran*, R. p. 478.

<sup>1761</sup> LAUBADERE (A. de), « Existe-t-il en France un droit administratif économique ? », RRJ 1976 p. 15 ; LAUBADERE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 435-449 ; DELVOLVE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 36-39 et 402-438 ; IONESCO (T.), « Les contrats économiques dans les pays socialistes », RIDC 1968 pp. 531-539.

<sup>1762</sup> DELVOLVE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, p. 402.

<sup>1763</sup> Voir *supra* (pp. 119-147).

soumise à des règles exorbitantes du droit commun<sup>1764</sup> et qu'ils sont de droit privé dans le cas contraire<sup>1765</sup>. C'est en particulier la position adoptée par le Conseil d'Etat en 1944 dans l'arrêt *Trahand*, où il juge que le contrat par lequel le Ministère du Ravitaillement vend à un particulier les issues provenant de la mouture du blé est un contrat de droit commun, nonobstant la référence, sans effet utile dans l'espèce, à un cahier des charges administratif. Comme l'affirme Bernard Chenot, commissaire du gouvernement dans cette affaire, l'évoquant *a posteriori* dans ses cours, le Ministère « accomplit [ici] un acte de gestion privée qui se détache de la mission de service public qui est dévolue à l'Administration du Ravitaillement » : il passe un contrat « comme pourrait le faire un industriel quelconque » qui a besoin qu'on lui procure un service<sup>1766</sup>.

La difficulté tient à la détermination de la nature des contrats de réalisation des objectifs dirigés. Ces contrats se répartissent eux-mêmes en deux catégories. Les uns font directement participer le cocontractant à l'exécution du service public en lui confiant le soin d'accomplir une tâche de direction (nous les appellerons « contrats de participation aux missions de direction ») alors que les autres constituent des modalités d'exécution du service public en apparaissant comme « le moyen même par lequel le service public [de direction] s'exécute »<sup>1767</sup> (nous les appellerons « contrats d'accomplissement des missions de direction »). Par les premiers, la personne dirigeante délègue au cocontractant la gestion du service public : concrètement, selon les termes du contrat, c'est lui qui va exercer la mission de service public à la place, mais sous le contrôle de la personne dirigeante. Par les seconds, au contraire, la personne dirigeante continue à exercer elle-même la mission de service public, et c'est précisément en passant ce genre de conventions qu'elle réalise les tâches que cette activité consiste à accomplir.

Les contrats de participation aux missions de direction devraient tous être des contrats administratifs en application de la jurisprudence *Thérond*, confirmée par l'arrêt *Epoux Bertin*. C'est la position qu'adopte le juge. Dans l'arrêt *Ministre des Affaires économiques et financières c. Union meunière de la Gironde*<sup>1768</sup>, le Conseil d'Etat reconnaît la nature administrative des cessions de farines consenties par le service du Ravitaillement aux Unions meunières en vue de la répartition de

---

<sup>1764</sup> CE, 6 oct. 1944, *Dame veuve Bass*, R. p. 261 (marché de fourniture pour la nourriture de marins de passage à Marseille) ; TC, 19 juin 1952, *Sté interprofessionnelle des viandes*, R. p. 629 (marché d'entreposage de viandes congelées).

<sup>1765</sup> CE, 23 févr. 1944, *Trahand*, R. p. 65, RDP 1944 p. 255, note Jèze (vente par l'Etat à un particulier des issues provenant de la mouture du blé) ; TC, 12 juill. 1945, *Sté « Les docks frigorifiques du Havre » c. Etat français*, R. p. 278 (mise en entrepôt par la société de stocks destinés à l'armée puis au Ravitaillement général) ; CE, 2 juill. 1952, *Union des coopératives de vente des associations agricoles du Loir-et-Cher*, R. p. 352, Gaz. Pal. 1952 II p. 322 (prêt par l'Union de sacs à l'Office national interprofessionnel des céréales).

<sup>1766</sup> *Services...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>1767</sup> DELVOLVE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, p. 204.

<sup>1768</sup> CE Sect., 14 nov. 1958, R. p. 554, JCP 1958 II n°10895, note Liet-Veaux.

ces denrées entre les boulangers. Pour justifier cette qualification, il affirme que les cessions constituent « elles-mêmes des modalités d'exécution du service public du ravitaillement » : il est vrai que la passation de tels contrats permet aux farines d'être réparties entre leurs utilisateurs. Mais ce sont les Unions meunières qui, en application des conventions, assurent cette répartition. Ces contrats ont donc pour objet de faire participer directement ces organismes professionnels à l'exécution du service public en leur confiant le soin d'accomplir ces tâches de répartition<sup>1769</sup>. Cela explique pourquoi le juge qualifie ces cessions de contrats administratifs, sans rechercher si ces actes contiennent des clauses exorbitantes du droit commun : dans cette affaire, c'est l'objet des conventions qui est décisif pour déterminer leur nature juridique<sup>1770</sup>.

Les contrats d'accomplissement des missions de direction se répartissent en deux catégories, en fonction du type d'activités qu'il s'agit d'exercer : ceux qui ont pour objet la réalisation de certaines opérations commerciales nécessaires à l'intérêt général économique, et ceux qui ont pour objet d'encourager les acteurs du marché à adopter certains comportements que le gouvernement juge utile pour remplir ses objectifs en matière économique<sup>1771</sup>. Les premières missions constituent des services publics industriels et commerciaux, ce qui n'est pas le cas des secondes puisqu'une partie d'entre elles sont des services publics administratifs<sup>1772</sup>. Dans l'un ou l'autre cas, les cocontractants de la personne dirigeante sont les usagers du service, qui bénéficient directement et personnellement des avantages qu'il procure<sup>1773</sup>. Par conséquent, à partir de 1961, en application de la jurisprudence *Campanon-Rey*, l'ensemble des contrats de réalisation des opérations commerciales et une partie des contrats d'encouragement des acteurs du marché devraient être privés dans la mesure où ils sont passés avec les usagers de services publics industriels et commerciaux. Entre 1956 et cette date, en application de la jurisprudence *Consorts Grimouard*, tous les contrats d'accomplissement des missions de direction devraient être administratifs dans la mesure où ils constituent des modalités d'exécution de

---

<sup>1769</sup> Voir en ce sens : LIET-VEAUX (G.), note sous CE, 14 nov. 1958, *Ministre des Affaires économiques et financières c. Union meunière de la Gironde*, JCP 1958 II n°10895.

<sup>1770</sup> Pour reconnaître le caractère administratif des contrats par lesquels l'Etat confie aux compagnies de navigation maritime la gestion du service public du transport maritime de marchandises, Jean Rivero se fonde, plutôt que sur leur objet, sur les clauses dérogatoires qu'ils contiennent et sur les circonstances dans lesquelles ils ont été conclus (note sous Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, art. cit., pp. 131-132).

<sup>1771</sup> Pour Jean-Guy Mérigot, qui vise en particulier les lettres d'agrément, invitations de l'Etat à destination d'une entreprise pour la fabrication, moyennant octroi de certains avantages, d'un produit répondant aux besoins économiques du pays, chacun de ces contrats d'encouragement se présente comme un « quasi-marché » puisqu'il équivaut à une demande de la personne dirigeante, portant sur des prestations qu'elle commande, mais dont elle ne profitera pas directement (*Essai...*, op. cit., p. 217).

<sup>1772</sup> Voir *supra* (pp. 148-151).

<sup>1773</sup> BONNARD, *Précis...*, op. cit., 4<sup>e</sup> édit., pp. 84-86. Voir aussi BOIS DE GAUDUSSON (J. du), *L'usager du service public administratif*, thèse droit, Bordeaux, 1967, Paris, LGDJ, 1974, p. 16.

services publics. Avant 1956, en application de la jurisprudence classique, seuls devraient être administratifs ceux qui sont soumis à des règles exorbitantes du droit commun<sup>1774</sup>. Pourtant, quelle que soit la période où le juge se prononce, et quel que soit l'objet des conventions, il applique la jurisprudence classique en réservant la qualification de contrats administratifs à ceux qui remplissent cette dernière condition<sup>1775</sup>, attribuant une nature privée à tous les autres<sup>1776</sup>, même à ceux conclus sous des formes administratives<sup>1777</sup> ou qui font référence, sans effet utile, à un cahier des charges administratif<sup>1778</sup>. Une partie des contrats conclus par les personnes dirigeantes publiques pour diriger l'éco-

---

<sup>1774</sup> C'est l'opinion d'Albert Croquez (« L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 94) et de Gilbert H. George (*Le régime...*, *op. cit.*, p. 168) pour qui les organismes professionnels sont des établissements publics. Le second tire toutefois les conséquences de la particularité de la nature de ces institutions en admettant qu'en ce qui les concerne, « la présomption de contrats administratifs qui s'attache, sauf disposition contraire, aux contrats passés en vue d'un service public » est inversée, « de sorte que la presque totalité des conventions auxquelles [elles] sont parties, relèvent des tribunaux judiciaires dans les termes du droit commun ».

<sup>1775</sup> Pour l'Etat : CE, 12 nov. 1948, *Compagnie des messageries maritimes*, préc. et CE, 25 mars 1949, *Sté « Les pêcheries de Fécamp »* et *Sté Joseph Huret et Compagnie* [2 esp.], préc. (assurance de navires contre les risques de guerre) ; TC, 19 juin 1952, *Sté des combustibles et carburants nationaux*, R. p. 628 (supervision de la fabrication d'un carburant par une entreprise privée) ; CE Sect., 2 juin 1961, *Secrétaire d'Etat aux affaires économiques contre Sté Laitière de la vallée du Couesnon* et *Sté des établissements Entremont* [2 esp.], préc. et CE Sect., 10 mai 1963, *Sté coopérative agricole de production « La Prospérité fermière »*, préc. (financement de fabrications de démarrage par lettre d'agrément). Pour l'Office national interprofessionnel des céréales : TC, 14 nov. 1960, *Sté Vandroy-Jaspar*, et *Sté anonyme commerciale et agricole* [2 esp.], préc. (acquisition et exportation de denrées) ; CE, 20 mai 1977, *Sté « Union des coopératives agricoles du groupe Lafayette » et autres*, R. p. 232 (stockage-achat de denrées) ; CE, 21 déc. 1960, *Favier*, préc. (ventes de sacs usagés) ; CAA Paris, 4 févr. 1993, *Office national interprofessionnel des céréales c. Comptoir européen des céréales*, R. T. pp. 677 et 820 (acheminement d'une aide alimentaire).

<sup>1776</sup> Pour l'Etat : CE Sect., 20 déc. 1946, *Sté des films Imperia*, préc. (assurance des risques de guerre pour la production cinématographique) ; TC, 6 juill. 1946, *Debray c. Trésor public*, préc. (achat et revente de denrées) ; CE Sect., 25 juill. 1947, *Boulouis*, R. p. 343 (achat de denrées) ; CE Sect., 23 déc. 1949, *Sté électrometallurgique de Saint-Léger*, préc. et CE, 4 juin 1952, *Etablissements Dutrut, Bernier, Descrues et Compagnie*, préc. (garantie de pertes résultant de certaines opérations d'importation) ; CE Sect., 20 oct. 1950, *Stein*, préc. (garantie des capitaux investis dans certaines entreprises) ; CE Sect., 29 juin 1951, *Sté minière du Cap Corse*, préc. (avances remboursables en faveur d'une société produisant des substances minérales nécessaires à la défense nationale) ; Cass. com., 8 mai 1951, *Sté Générale Transports Transatlantiques et Sté Adrien-Martin c. Ministre des Finances*, S. 1953 I p. 53 et Cass. civ., 9 mai 1956, *La Cellulose du Pin c. Etat français*, Bull. civ. I p. 148 (importations de marchandises) ; CE, 5 janv. 1955, *Sté française des carburants et combustibles*, préc., CE, 12 oct. 1956, *Sté « Les Colloïdes industriels français »*, préc., CE, 30 nov. 1960, *Sté « Briqueteries, Tuileries René Lepage » et Lepage*, préc., CE, 13 juill. 1962, *Christory et Ramboz*, préc. et Cass. com., 20 juin 1962, *Laraque et autres c. Trésor public*, préc. (financement de fabrications de démarrage par lettre d'agrément) ; TC, 22 févr. 1960, *Sté Pétronaphte*, préc. (assurance fluviale contre les risques de guerre). Pour l'Office national interprofessionnel des céréales : Aix, 16 oct. 1951, *Compagnie des Docks et entrepôts de Marseille c. ONIC*, D. 1951 J. p. 676 (contrat d'affrètement) ; Cass. civ., 2 déc. 1957, *Section algérienne de l'ONIC*, préc. ; TC, TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de la meunerie*, préc., CE, 20 janv. 1960, *Coopérative agricole de la région de Clermont-d'Oise*, préc. (achats, reventes et stockages de denrées) ; CE, 20 mars 1953, *Association nationale de la meunerie française*, préc. (livraisons de denrées faites par l'Office à des meuniers). Pour l'Office national de la navigation : Paris, 12 mars 1959, *Trésor public c. Sté Pétronaphte*, préc. (assurance fluviale contre les risques de guerre).

<sup>1777</sup> Pour l'Office national interprofessionnel des céréales (acquisition et exportation de denrées) : TC, 14 nov. 1960, *Sté agricole de stockage de la région d'Ablis et Sté anonyme commerciale et agricole* [2 esp.], préc.

<sup>1778</sup> Pour l'Office national interprofessionnel des céréales (acquisition et exportation de denrées) : TC, 14 nov. 1960, *Sté agricole de stockage de la région d'Ablis et Sté anonyme commerciale et agricole* [2 esp.], préc. TC, 10 juin 1963, *Préfet de la Seine c. TGI de la Seine et autres et Union des coopératives du Cher c. ONIC* [2 esp.], préc.

nomie échappe ainsi au juge administratif au profit du juge judiciaire, même si la juridiction administrative demeure compétente pour statuer sur la légalité des actes détachables de la relation contractuelle de droit privé<sup>1779</sup>.

Il semble donc que la qualification des contrats d'accomplissement des missions de direction se réalise selon le même mode opératoire que celle des marchés de fournitures et de services nécessaires au dirigisme : dans l'un et l'autre cas, l'objet de la convention ne suffit pas à lui donner un caractère administratif, il faut que le contenu lui imprime cette nature. Ce rapprochement n'a rien d'étonnant, eu égard à la spécificité de l'objet des contrats d'accomplissement des missions de direction, qui lui donne un caractère hybride. Ceux-ci ne constituent pas uniquement des modalités d'exécution du service public, ils apparaissent aussi, sous certains aspects, comme des marchés de fournitures ou de services et, sous certains autres, comme des contrats de délégation de service public. En passant ce type de conventions avec les personnes dirigeantes, l'entrepreneur privé n'est pas seulement usager mais collaborateur du service de direction, étant tout à la fois fournisseur des personnes dirigeantes et gestionnaire de certaines tâches de direction<sup>1780</sup>.

En plus de bénéficier des avantages du service de direction en acceptant la contre-prestation que la personne dirigeante lui offre, il lui fournit les moyens d'atteindre les objectifs qu'elle fixe en matière économique, en adoptant sur le marché le comportement qu'elle encourage ou en réalisant la tâche de direction qu'elle lui confie. A ce titre, même si les contrats d'accomplissement des missions de direction ne constituent pas des marchés de fournitures ou de services au sens strict du terme<sup>1781</sup>, ils font des cocontractants de la personne dirigeante des fournisseurs de moyens nécessaires à la réalisation des tâches de service public<sup>1782</sup>. En outre, en plus de bénéficier des mêmes avantages, le

---

<sup>1779</sup> Par exemple, échappent ainsi à la compétence du juge judiciaire au profit du juge administratif, les recours pour excès de pouvoir contre les décisions administratives détachables des accords de droit privé intervenus entre l'Etat et une société pour assurer le financement des investissements industriels de celle-ci (CE Sect., 26 nov. 1954, *Syndicat de la raffinerie de soufre française*, préc.) et les actions tendant à mettre en jeu la responsabilité quasi-délictuelle de l'Etat en raison même du contrat portant sur la garantie de capitaux investis dans certaines entreprises (CE Sect., 18 oct. 1957, *Sté industrielle pour l'utilisation du béton et du bois*, préc.).

<sup>1780</sup> Sur la distinction entre les collaborateurs, les usagers et les fournisseurs du service public, voir AUBY, « Les sanctions... », art. cit., pp. 69-72 ; MESTRE (A.), note sous Cass. civ., 22 nov. 1927, *Delprat et autres c. Préfet d'Oran*, S. 1928 I pp. 201-203.

<sup>1781</sup> L'idée est clairement affirmée par le Tribunal des conflits dans l'arrêt *Debray c. Trésor public* du 6 juillet 1946 (préc.) à propos de contrats d'achat et de revente de pommes de terre par le service du Ravitaillement général. Le juge considère qu'ils ont certes été passés « en vue du fonctionnement d'un service public » mais qu'ils « ne se rattachent pas à un marché de fournitures ».

<sup>1782</sup> En ce sens : FOURRE et GENTOT, « Des règles applicables aux litiges opposant les services publics industriels et commerciaux à leurs usagers », AJDA 1963 p. 89.

cocontractant participe à l'exécution de certaines tâches de direction en étant étroitement associé<sup>1783</sup> à la réalisation des opérations économiques que la personne dirigeante accomplit ou à l'accomplissement de celles qu'elle encourage<sup>1784</sup>. A ce titre, même si les contrats d'accomplissement des missions de direction ne constituent pas des contrats de délégation au sens strict du terme<sup>1785</sup>, ils font des cocontractants de la personne dirigeante des gestionnaires de certaines tâches de service public.

Mais il ne faut pas oublier, comme le rappelle Georges Péquignot, que la collaboration au service public est « susceptible d'une infinité de degrés »<sup>1786</sup>. Dans chacun de ces cas, il s'agit donc de vérifier si l'aspect « collaboration au service » prédomine sur l'aspect « utilisation du service » pour savoir en définitive si l'aide apportée par le cocontractant à l'exécution du service public est suffisamment importante pour entraîner le caractère administratif du contrat<sup>1787</sup>. Or, dans chacune de ces hypothèses, comme l'admet Jean du Bois de Gaudusson, « la collaboration (...) reste passive, l'intéressé se bornant à profiter des avantages que distribue l'administration pour favoriser l'atteinte d'objectifs d'intérêt public, et la mission de service public est assurée par l'administration seule »<sup>1788</sup>. Dans de telles situations, comme l'affirme Jean Lamarque, « la participation au service public est insuffisante pour entraîner le caractère administratif du contrat »<sup>1789</sup>. C'est dans cette logique que le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *Perez* du 12 juillet 1949, se déclare incompétent pour connaître d'un litige relatif à un contrat passé par l'Office algérien de la viande, personne dirigeante publique, avec un particulier, parce que, « en admettant qu'il comporte une participation de l'intéressé au service public, il résulte de son examen qu'il ne contient aucune clause exorbitante du droit commun »<sup>1790</sup>. Au contraire, il semble que le juge administratif se serait déclaré compétent s'il avait eu à connaître de litiges relatifs aux « contrats de culture » définis par la loi du 9 février 1941 *tendant à accroître et à mettre à la disposition du ravitaillement général la production de certaines denrées agricoles*. Ces conven-

---

<sup>1783</sup> Au sens large, le concept d'association au service public caractérise l'ensemble des situations par lesquelles les personnes privées sont « en relations étroites avec le service public » (CHEVALLIER (J.), « L'association au service public », JCP 1974 I n°2667 § 17).

<sup>1784</sup> En ce sens : BOIS DE GAUDUSSON, *L'utilisateur...*, op. cit., p. 20 ; PEQUIGNOT, *Contribution...*, op. cit., p. 101.

<sup>1785</sup> L'idée est clairement affirmée dans plusieurs arrêts : TC, 14 nov. 1960, *Société agricole de stockage de la région d'Ablis*, et *Sté Vandroy-Jaspar* [2 esp.], préc. ; TC, 10 juin 1963, *Préfet de la Seine c. TGI de la Seine et autres et Union des coopératives du Cher c. ONIC* [2 esp.], préc. (le contrat « n'a eu ni pour objet ni pour effet de confier [au cocontractant] l'exécution même du service public dont [la personne dirigeante] a la charge »).

<sup>1786</sup> *Contribution...*, op. cit., p. 85.

<sup>1787</sup> En ce sens, AUBY, « Les sanctions... », art. cit., p. 72.

<sup>1788</sup> *L'utilisateur...*, op. cit., pp. 20-21. Dans le même sens : BRAIBANT (G.), concl. sur CE Sect., 10 mai 1963, *Sté coopérative de production « La Prospérité fermière »*, RDP 1963 p. 589 (l'auteur affirme à propos de l'octroi de lettres d'agrément que « la mission de service public est assurée par l'administration seule, qui l'exerce en prenant des mesures réglementaires ou en passant des contrats, sans s'en dessaisir au profit de particuliers »).

<sup>1789</sup> *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, thèse droit, Bordeaux, 1958, Paris, LGDJ, 1960, p. 65. Dans le même sens : PEQUIGNOT, *Contribution...*, op. cit., p. 104.

<sup>1790</sup> R. p. 350.

tions sont passées entre l'Etat et les agriculteurs qui, moyennant une rémunération et certains avantages, s'engagent à mettre une partie de leur production à la disposition du service du Ravitaillement. Indubitablement, les cocontractants sont collaborateurs du service de direction de l'économie puisqu'ils apportent leur concours à la répartition des denrées alimentaires entre les citoyens en produisant les quantités nécessaires au ravitaillement de la population. Mais leur collaboration reste passive, puisque c'est l'Etat qui assure lui-même la répartition effective des denrées entre les distributeurs. Dès lors, même si l'activité des agriculteurs est mise au service de l'intérêt général, elle reste privée. Si les contrats de culture sont administratifs c'est donc moins du fait de leur objet que du fait de la législation<sup>1791</sup>. L'exorbitance se révèle par le régime qui leur est applicable, qui place l'Etat dans une position dominante par rapport aux agriculteurs en lui attribuant des prérogatives de puissance publique pour agir sur la conclusion et l'exécution de ces conventions. C'est lui qui fixe unilatéralement, en fonction d'un plan général de production qu'il établit, « les surfaces à cultiver, les prix, les conditions de livraison, ainsi que les modalités de contrôle destinées à assurer l'exécution du contrat pendant le cycle de production » mais aussi les « avantages particuliers » bénéficiant aux souscripteurs ainsi que « le montant, la nature et les modalités d'utilisation de la prime qui, pour le produit considéré, (...) [vient] majorer le prix à la production »<sup>1792</sup>. En outre, l'Etat se réserve le droit, en cas d'échec des contrats de culture, de recourir au procédé de la réquisition, en émettant des ordres de production<sup>1793</sup>. Des sanctions pénales sont prévues contre les cultivateurs qui n'ont pas satisfait aux obligations, non seulement des ordres de production, mais des contrats de culture<sup>1794</sup>. Dans ce type de contrats, la participation des agriculteurs au service public n'est donc pas une circonstance décisive pour déterminer leur nature, c'est la législation qui leur donne un caractère administratif.

C'est pourtant en privilégiant ce rôle de collaborateur du cocontractant des personnes dirigeantes que certains auteurs considèrent que les contrats d'accomplissement des missions de direction devaient tous être des contrats administratifs. Telle est la position de Jacques Delmas-Marsalet<sup>1795</sup>. Il affirme que, pour ce type de contrats, il conviendrait que « le critère des clauses exorbitantes du droit commun s'efface derrière celui de la participation du cocontractant à l'exécution du service public et que celle-ci soit plus largement admise ». Il lui semble en effet que « toute entreprise qui bénéficie

---

<sup>1791</sup> En ce sens : PEQUIGNOT, *Contribution...*, *op. cit.*, pp. 165-166.

<sup>1792</sup> Art. 3 et 5 de la loi du 9 févr. 1941 *tendant à accroître et à mettre à la disposition du ravitaillement général la production de certaines denrées agricoles*.

<sup>1793</sup> Art. 4 de la loi du 9 févr. 1941 *tendant à accroître et à mettre à la disposition du ravitaillement général la production de certaines denrées agricoles*. Sur l'ensemble de la question : CHAUVEAU (P.), « Contrats de culture et ordres de production », D. C. 1941 (chr.) pp. 41-44.

<sup>1794</sup> Art. 7 de la loi du 9 févr. 1941 *tendant à accroître et à mettre à la disposition du ravitaillement général la production de certaines denrées agricoles*.

<sup>1795</sup> « Le contrôle... », art. cit., p. 145.

d'avantages accordés par l'Etat, ou de sa garantie, pour l'exécution d'opérations se rattachant à l'exécution d'interventions publiques de développement ou de régulation des marchés, devrait être regardée comme directement associée au service public d'intervention économique ». Cette solution n'est pas celle que retient le droit positif. Pour déterminer s'ils sont administratifs ou privés, celui-ci semble tenir compte de l'ambiguïté de l'objet des contrats de ce genre en s'attachant à l'examen de leur contenu plutôt qu'à celui des liens qui les unissent au service public.

Mais lorsque le juge décide que les contrats passés par les personnes dirigeantes publiques ont une nature privée, il ne règle pas pour autant toutes les questions de qualification. Pour décider du droit applicable, il doit aussi savoir s'il s'agit de contrats régis entièrement par le droit civil ou aussi par le droit commercial. Pour ce faire, il doit dire si ces personnes peuvent avoir la qualité de commerçant, auquel cas elles seraient justiciables des dispositions du Code de commerce. La question revient à se demander si les personnes publiques peuvent être considérées comme tels. En d'autres termes, est-il possible de considérer qu'elles peuvent faire, de l'exercice d'actes de commerce, leur profession habituelle, puisque telle est la définition du commerçant ? De manière traditionnelle<sup>1796</sup>, cette qualité est refusée aux personnes publiques<sup>1797</sup>, sauf lorsqu'elles accomplissent des actes de ce type par l'intermédiaire d'un de leurs services, personnalisé ou tout du moins financièrement individualisé, institué dans le but principal de faire de la réalisation d'opérations commerciales son activité habituelle<sup>1798</sup>.

Dans cette logique, il est admis sous le dirigisme que l'Etat a la qualité de commerçant lorsqu'il passe des contrats d'assurance par l'intermédiaire du Groupement pour l'assurance contre

---

<sup>1796</sup> Sur cette question, voir AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 1, pp. 449-450 ; CHAVANON, *Essai...*, op. cit., pp. 195-199 ; ESCARRA (J.), *Manuel de droit commercial*, Paris, Sirey, 1947, tome 1, pp. 90-94 ; LAROQUE, *Les usagers...*, op. cit., pp. 293-307 ; RIPERT, *Traité...*, op. cit., pp. 107-111.

<sup>1797</sup> Cass. civ., 22 juill. 1924, *Etat c. Achard*, S. 1925 I p. 295, note H. R. (vente des stocks américains en 1919-1920). Cette décision de la Cour de cassation brise la jurisprudence des cours d'appel favorables à la compétence commerciale (Paris, 22 mai 1922, *Etat c. Achard*, D. 1924 II p. 91, note A. C. ; Rennes, 4 mai 1923, *Etat c. Fleury et Ravaud*, D. 1924 II p. 49, note Appleton).

<sup>1798</sup> C'est ainsi qu'il est admis que l'Administration des chemins de fer de l'Etat revêt la qualité de commerçant : TC, 22 juin 1889, *Vergnioux c. Administration des chemins de fer de l'Etat*, R. p. 771, D. 1891 III p. 1, concl. Marguerie ; Cass. req., 8 juill. 1889, *Chemins de fer de l'Etat c. Sté d'imprimerie Paul Dupont*, D. 1889 I p. 353, rapport Féraud-Giraud, S. 1890 I p. 473 ; Poitiers, 23 juill. 1894, *Chemins de fer de l'Etat c. Augereau et Mocquais*, D. 1898 I p. 496 ; Cass. civ., 18 nov. 1895, *Pierre c. Chemins de fer de l'Etat*, D. 1898 I p. 497, S. 1898 I p. 385, note Chavegrin ; Cass. crim., 8 févr. 1901, *Ministère public c. Administration des chemins de fer de l'Etat*, D. 1901 I p. 425.

les risques de guerre<sup>1799</sup> ou de son service d'importation et d'exportation<sup>1800</sup>. En revanche, cette qualité doit être refusée à l'Office central de répartition des produits industriels<sup>1801</sup> et à l'Office national interprofessionnel des céréales<sup>1802</sup>. Certes, ce dernier établissement public accomplit des opérations commerciales en se portant acheteur ou vendeur de céréales suivant les nécessités du moment, mais cette activité n'est pas sa tâche principale : il a été créé pour régler le marché des céréales, de la farine et du pain, son activité habituelle ne résidant donc pas dans l'accomplissement d'actes de commerce<sup>1803</sup>.

Mais les difficultés de qualification ne touchent pas seulement les contrats passés par les personnes dirigeantes publiques, elles concernent aussi ceux qui sont conclus par les personnes dirigeantes privées ou innommées.

## *2/ Les contrats conclus par les personnes dirigeantes privées ou innommées*

Selon la jurisprudence classique, confirmée jusqu'à aujourd'hui, ces contrats devraient tous être privés, sauf texte contraire, quels que soient l'objet et le contenu des conventions, en raison de l'absence de personne publique parmi les parties, sauf si l'une d'elles agit au nom et pour le compte d'une personne publique et que l'une des conditions matérielles pour que le contrat puisse avoir une nature administrative est remplie<sup>1804</sup>. C'est la position que défend une partie de la doctrine<sup>1805</sup> et qu'adopte le juge à propos de la direction de l'économie. Dans l'arrêt *Demazure et autres c. Groupement national d'achat des pommes de terre, oignons et aulx* du 17 janvier 1955, le Tribunal des

---

<sup>1799</sup> Trib. com. Seine, 9 juin 1942, *Sté des sucres et produits coloniaux c. Groupement d'assurance des risques terrestres de guerre et autres*, Gaz. Pal. 1942 II p. 68 ; Aix, 18 mai 1943, *Sté France Cuirs c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, Gaz. Pal. 1943 II p. 151. Dans un premier temps, la jurisprudence judiciaire a refusé d'admettre la qualité de commerçant de l'Etat en mettant en avant le fait que l'activité qu'il exerce en procédant à la conclusion de contrats d'assurance des risques de guerre est un service public qui, à ce titre, n'a pas de but lucratif (Trib. com. Seine, 17 juin 1941, *Sté La Française Vinicole c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, Gaz. Pal. 1941 II p. 278).

<sup>1800</sup> Aix, 3 déc. 1947, *Strauss c. Sté maritime nationale et autres*, JCP 1948 IV p. 18 ; Cass. com., 8 mai 1951, *Sté Générale Transports Transatlantiques et Sté Adrien-Martin c. Ministre des Finances*, préc.

<sup>1801</sup> En ce sens : LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 55.

<sup>1802</sup> En ce sens : Dijon, 19 mai 1943, *Nicot c. ONIC*, Gaz. Pal. 1943 II p. 94 ; Aix, 16 oct. 1951, *Compagnie des Docks et entrepôts de Marseille c. ONIC*, préc. Sur ce point, voir COURT, *Le statut...*, op. cit., p. 191.

<sup>1803</sup> En ce sens, voir COURT, *Le statut...*, op. cit., pp. 83-150.

<sup>1804</sup> Sur la qualification de ce type de contrats : BOULOUIS (N.), « Contrats administratifs entre personnes privées : *quid novis sub sole ?* », in *Mélanges Richer*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 27-35 ; DELACOUR (E.), « Les contrats publics des personnes privées en droit français », in *Mélanges Guibal*, op. cit., pp. 633-656 ; LICHERE (F.), *Les contrats administratifs entre personnes privées : représentation, transparence et exceptions jurisprudentielles au critère organique du contrat administratif*, thèse droit, Montpellier, 1998 ; LICHERE (F.), « L'évolution du critère organique du contrat administratif », RFDA 2002 pp. 341-351 ; NEGRIN, *L'intervention...*, op. cit., pp. 187-201 ; POIROT-MAZERES (I.), *La représentation en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse, 1989, pp. 421-424 ; PREVOST (J.-F.), « A la recherche du critère du contrat administratif (la qualité des contractants) », RDP 1971 pp. 817-842.

<sup>1805</sup> GONFREVILLE, « Vers... », art. cit., p. 10 ; GUBAL, *L'ordre...*, op. cit., p. 197 ; SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, op. cit., p. 98.

conflits reconnaît le caractère privé d'un contrat de livraison de pommes de terre à cet organisme au seul motif que cette personne dirigeante est un organisme de droit privé, ayant la forme d'une société commerciale<sup>1806</sup>. Dans l'arrêt *Artaud et autres* du 27 mai 1957, le Conseil d'Etat<sup>1807</sup> reconnaît la nature administrative d'un contrat de stockage de beurre conclu au nom de l'Etat, en vertu d'un mandat du Haut-Commissariat au Ravitaillement, par le Groupement national des produits laitiers, personne dirigeante privée, pour les besoins du service public du ravitaillement à l'exécution duquel les entreprises cocontractantes se trouvent étroitement associées.

En dehors de cette dernière hypothèse, dans la mesure où les personnes dirigeantes privées ou innommées ne peuvent, en théorie, conclure que des contrats privés, la seule question de qualification qui doit se poser est celle de leur nature à l'intérieur du droit privé : sont-ils des contrats régis entièrement par le droit civil, ou également par le droit commercial ? Comme pour les personnes dirigeantes publiques, le problème ne peut se résoudre qu'à partir du moment où l'on sait si les personnes dirigeantes privées ou innommées peuvent avoir la qualité de commerçant. Pour qu'il en soit ainsi, il faut qu'elles aient été créées dans le but principal de réaliser des actes de commerce. Ainsi, alors que la qualité de commerçant est refusée aux organismes de direction qui ont pour but principal de régler l'exercice des professions dont ils ont la charge<sup>1808</sup>, elle est admise pour le Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre<sup>1809</sup>, pour les groupements d'achat<sup>1810</sup>, pour les compagnies de navigation maritime<sup>1811</sup> et pour le Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de

---

<sup>1806</sup> R. p. 611, AJDA 1955 II p. 105, note Pinto. Dans le même sens : Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, préc. (contrat de transport de marchandises par cette Compagnie) ; Angers, 18 déc. 1945, *Gullat et Malin c. Groupement d'achat et de répartition des viandes de la Mayenne*, préc. (contrats d'achat par le Groupement de bovins maigres à plusieurs éleveurs pour les livrer à une société allemande) ; CE, 9 janv. 1952, *Sté coopérative agricole « Les Planteurs de Sassandra »*, R. p. 20 (contrat d'achat par le Groupement national d'achat des cafés d'une certaine quantité de cette denrée à cette société). Parfois le juge reconnaît la nature privée du contrat sans expliquer les raisons de cette qualification. Voir par ex. : Rouen, 10 juill. 1942, *Sté des filatures Frémaux c. maison Westphalen*, Gaz. Pal. 1942 II p. 162 (contrat d'achat par une entreprise d'une quantité de cotons sur le marché international pour le compte du Groupement d'importation et de répartition des cotons).

<sup>1807</sup> R. p. 350, RPDA 1957 n°254.

<sup>1808</sup> CPH Rochefort-sur-mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. ; Cass. soc., 5 mars 1948, *Office de l'Huilerie c. Fraggi*, Bull. soc. p. 286. Pour le juge, ces organismes ont « un rôle d'autorité et de décision » ; « ils ne sauraient donc être considérés comme un commerçant, un industriel ou un agriculteur » au sens du Code du travail (Cass. soc., 5 mars 1948, *Office de l'Huilerie c. Fraggi*, préc.). Ils exercent selon lui « de toute évidence (...) un service d'intérêt public qui n'a rien de commun avec une entreprise ou un négoce » (CPH Rochefort-sur-mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc.).

<sup>1809</sup> La jurisprudence considère que cet organisme est mandataire de l'Etat pour la conclusion des conventions d'assurance des risques terrestre de guerre. On se reportera donc aux développements relatifs à la nature des contrats privés conclus par les personnes dirigeantes publiques.

<sup>1810</sup> Rouen, 10 juill. 1942, *Sté des filatures Frémaux c. maison Westphalen*, préc. ; Angers, 18 déc. 1945, *Gullat et Malin c. Groupement d'achat et de répartition des viandes de la Mayenne*, préc. ; CE, 9 janv. 1952, *Sté coopérative agricole « Les Planteurs de Sassandra »*, R. p. 20 ; TC, 17 janv. 1955, *Demazure et autres c. Groupement national d'achat des pommes de terre, oignons et aulx*, préc.

<sup>1811</sup> Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, préc.

bois et combustibles<sup>1812</sup>, constitués avant tout pour effectuer des opérations commerciales. Seuls les contrats conclus par ces derniers ont donc une nature commerciale.

Cette application des règles classiques aux contrats conclus par les personnes dirigeantes privées ou inconnues pour diriger l'économie pose la question de la disparition de la nécessité d'une personne publique partie au contrat administratif. Nous avons vu en effet que les arrêts *Monpeurt* et *Morand* remettent en cause la conception classique de l'acte administratif unilatéral en admettant que certaines mesures unilatérales émanant de personnes dirigeantes privées ou inconnues constituent des actes administratifs. Cette solution consacre l'abandon du critère organique dans la définition de ce type d'actes : la circonstance que la personne dirigeante qui a édicté l'acte unilatéral ne soit pas publique ne suffit plus pour exclure la possibilité qu'il soit administratif. S'il est pris pour l'exercice d'une fonction administrative et qu'il révèle l'emploi de prérogatives de puissance publique, l'acte unilatéral est administratif, quelle que soit la personne dont il émane.

Dans la logique de cette évolution, la question se pose de l'extension de cette jurisprudence aux contrats des personnes dirigeantes : celles qui sont privées ou inconnues ne devraient-elles pas pouvoir conclure des contrats administratifs puisqu'il est admis qu'elles peuvent édicter des actes administratifs unilatéraux ? Certains auteurs estiment que tel doit être le cas<sup>1813</sup>. Pour eux, les contrats, quelle que soit la nature des parties, devraient pouvoir être administratifs par leur objet ou par leur contenu. Georges Péquignot l'admet clairement pour les comités d'organisation : selon lui, les contrats que ces organismes sont amenés à conclure pour accomplir leur mission de service public sont administratifs « s'ils y ont inséré des clauses exorbitantes du droit commun »<sup>1814</sup>. Cette solution aurait l'avantage d'éliminer du raisonnement la difficulté tenant à l'identification du caractère de la personne dirigeante contractante, question qui n'a aucune réponse définitive lorsqu'elle est inconnue.

---

<sup>1812</sup> Trib. com. Seine, 27 avr. 1948, *Sté des charbons Priba c. Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et combustibles*, préc.

<sup>1813</sup> DELMAS-MARSALET, « Le contrôle... », art. cit., p. 142 ; KAHN, concl. sur TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 309 ; LACHAUME (J.-F.), « Remarques sur quelques aspects récents du renforcement jurisprudentiel de la compétence de la juridiction administrative », in *Mélanges Marcel Waline, op. cit.*, tome 2, pp. 490-491 ; LAUBADERE (A. de), note sous TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, AJDA 1969 p. 312 ; VENEZIA, « Sur... », art. cit., pp. 148-149 ; WEIL, « Le critère », art. cit., pp. 840-841 et 845 ; WEIL, « Le renouveau... », art. cit., pp. 223 et 227.

<sup>1814</sup> *Contribution...*, op. cit., p. 126. Voir aussi PEQUIGNOT (G.), « Revue sommaire de jurisprudence : les contrats administratifs (avril 1949-février 1951) », RDP 1952 p. 195. C'est aussi l'opinion de Maurice Duverger qui affirme que toutes les personnes professionnelles, quelle que soit leur nature, peuvent conclure des contrats de droit privé, comme l'Administration (« Essai... », art. cit., p. 21). Dans le même sens, voir aussi CORAIL, *La crise...*, op. cit., p. 196 (quant aux contrats passés par des institutions de ce type, « nous ne voyons pas de raison, dit-il, pour qu'ils n'aient pas le caractère de contrats administratifs dans la mesure où la situation juridique en cause se révélerait une situation de droit public »).

Le Conseil d'Etat<sup>1815</sup> et le Tribunal des conflits<sup>1816</sup>, dans deux arrêts successifs, semblent ouvrir la voie à cet alignement de la jurisprudence relative aux compétences en matière de litiges contractuels sur celle adoptée en matière d'actes unilatéraux. Dans la seconde affaire, l'Office national de la navigation, personne dirigeante publique, agissant pour le compte d'un particulier en vertu d'un mandat légal, avait conclu un marché avec une société privée pour l'installation d'un gazogène à bord d'un remorqueur. Le Tribunal des conflits admet le caractère privé de ce contrat uniquement parce que celui-ci « ne contient pas de dispositions dérogatoires au droit commun de nature à justifier la compétence administrative ». On pourrait croire qu'il considère implicitement que ce contrat, passé en réalité entre deux personnes privées, aurait été administratif s'il avait contenu de telles dispositions. Mais cette décision ne doit pas être surinterprétée dans la mesure où le Tribunal des conflits précise que c'est en recevant des mandats des propriétaires de bateaux, pour faire exécuter les travaux d'installation de gazogènes, que l'Office national de la navigation « assure une utilisation (...) au mieux de l'intérêt général » de la subvention consentie par l'Etat pour aider au financement de l'équipement. Ainsi, c'est en passant des contrats au nom des propriétaires de bateaux avec les sociétés d'installation de gazogènes que l'Office, personne publique, exécute la tâche de direction qui lui est confiée. Ces contrats sont donc des modalités d'exécution d'un service public. En affirmant qu'ils ne sont administratifs que dans la mesure où leurs règles d'exécution dérogent au droit commun, le Tribunal des conflits ne fait donc qu'appliquer les principes applicables à la qualification des contrats d'accomplissement des missions de direction conclus par les personnes dirigeantes publiques.

L'arrêt du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> juillet 1949 pose davantage question. Dans cette affaire, une société privée conteste l'exécution d'un contrat de concentration volontaire conclu avec le Comité d'organisation de la meunerie, personne dirigeante inconnue. Puisqu'il statue sur le fond, le juge donne implicitement à cette convention le caractère d'un contrat administratif. Cette solution contredit la jurisprudence classique puisque parmi les parties au contrat litigieux ne figure aucune personne publique<sup>1817</sup>, à moins de considérer que les comités d'organisation ont cette nature, ce qui n'est pas la position retenue par le droit positif. Mais il faut relativiser, là encore, l'importance de l'arrêt en remarquant que le juge statue après que l'Office national interprofessionnel des céréales, personne dirigeante publique, ait été substitué aux droits et obligations du Comité d'organisation de la meunerie. Dès lors, il est possible de penser, qu'à l'occasion de cette affaire, le juge s'est prononcé par dérogation au principe selon lequel la nature d'un contrat s'apprécie au jour de sa conclusion, en

---

<sup>1815</sup> CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Sté Les moulins de Boissy l'Aillier*, R. p. 315.

<sup>1816</sup> TC, 27 mars 1952, *Office national de la navigation*, R. p. 623.

<sup>1817</sup> Pour Jean Lamarque, cet arrêt est la preuve « qu'aucune raison de principe ne s'oppose pas à ce que [les] contrats [des organismes professionnels] puissent être des contrats administratifs s'ils en réunissent par ailleurs les conditions » (*Recherches...*, *op. cit.*, p. 60).

considérant que celui dont il a été saisi lie la société non pas au Comité, mais à l'Office. Dans le cadre de cette fiction, le juge a donc pu se borner à appliquer les règles générales en matière de qualification des contrats.

En ce qui concerne la remise en cause de la pertinence du critère organique en matière de qualification des contrats passés par les personnes dirigeantes privées ou innommées, c'est un jugement du Tribunal de commerce de la Seine, rendu le 27 avril 1948, qui semble être le plus audacieux<sup>1818</sup>. Dans cette affaire, un contrat relatif à l'achat et à la fabrication de bois pour gazogènes et de charbon de bois avait été conclu par le Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et combustibles, personne dirigeante innommée. Saisi d'un litige relatif à son exécution, le juge judiciaire devait se prononcer sur le caractère juridique de la convention pour statuer sur sa compétence. Après avoir souligné que le Comité d'organisation de la distribution et du commerce des combustibles pour gazogènes est un organisme public, ce qui est hautement contestable<sup>1819</sup>, il refuse explicitement de reconnaître cette qualité au Comptoir, au motif qu'il a été « constitué pour effectuer des opérations commerciales que ledit comité d'organisation n'avait pas la capacité de faire », sans toutefois trancher la question de sa nature propre. Il transpose pourtant les règles applicables à la qualification des contrats conclus par les personnes publiques à celui qui fait l'objet du litige. Ainsi, après avoir observé que « l'Administration contracte selon les modes du droit privé » lorsqu'elle « ne fait pas usage de ses prérogatives de puissance publique, mais se place, de sa propre volonté, dans la même situation qu'un simple particulier », il constate que le contrat « est intervenu suivant les normes du droit privé, et ceci même si cet acte a pour but de pourvoir à l'exécution d'un service public » : il participe en effet « de tractations commerciales toutes étrangères aux règles administratives ». En allant plus loin dans l'opération de qualification, il soumet le litige à l'application du droit commercial, en admettant que l'organisme a la qualité de commerçant lorsqu'il réalise les opérations d'achat et de vente qu'il a pour mission d'accomplir dans l'intérêt général.

En raisonnant de la sorte, le juge judiciaire abandonne l'exigence de la présence d'une personne publique parmi les parties au contrat : il se contente d'examiner le contenu de l'acte pour décider s'il est administratif ou privé<sup>1820</sup>. L'annotateur anonyme de cette décision dans les colonnes de la *Gazette du Palais* affirme même qu'elle « pose le principe (...) qu'il faut s'attacher, non à la nature

---

<sup>1818</sup> *Sté des charbons Priba c. Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et combustibles*, préc.

<sup>1819</sup> Voir *supra* (pp. 221-233).

<sup>1820</sup> On peut remarquer que, comme pour les contrats passés par les personnes dirigeantes publiques (voir *supra*, pp. 314-319), le juge semble tenir compte de l'ambiguïté de l'objet des contrats d'accomplissement des missions de direction en s'attachant à l'examen de leur contenu plutôt qu'à celui des liens qui les unit au service public, pour déterminer s'ils sont administratifs ou privés.

juridique de l'organisme qui a passé le contrat, ni au but en vue duquel le contrat a été conclu, mais à la nature et à la forme du contrat lui-même »<sup>1821</sup>. On ne saurait mieux affirmer que le raisonnement doit être non seulement exclusivement matériel, mais aussi purement formel, et rompre ainsi avec les principes traditionnels applicables en la matière.

Malgré cette tentative de l'ordre judiciaire, la règle selon laquelle il ne peut y avoir de contrat administratif que si l'une au moins des parties est une personne publique est réaffirmée avec force par le Tribunal des conflits dans l'arrêt *Sté Interlait*, rendu le 3 mars 1969<sup>1822</sup>. Dans cette affaire, la question se posait de la nature juridique du refus opposé par la Société interprofessionnelle du lait et de ses dérivés, dite « Société Interlait », à un négociant en produits laitiers de contracter avec lui. Le Tribunal des conflits considère que ce refus est un acte de droit privé, puisqu'il attribue au juge judiciaire la compétence pour connaître de l'action en responsabilité engagée par le négociant en vue d'obtenir réparation du refus. Pour arriver à cette conclusion, il applique la jurisprudence *Campanon-Rey* en affirmant que la Société Interlait est chargée d'un service public industriel et commercial et que les litiges qui l'opposent à ses fournisseurs et à ses clients sont ainsi de la compétence judiciaire<sup>1823</sup>. Le juge résout donc implicitement la question de la nature juridique des contrats passés par les personnes dirigeantes privées pour diriger l'économie. La Société Interlait, constituée sous la forme d'une société commerciale en application de l'article 9 du décret du 30 septembre 1953 *relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique de caractère privé*<sup>1824</sup>, a en effet hérité des attributions du Groupement national des produits laitiers créé en application de l'article 49 de la loi du 11 juillet 1938 *sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre* en vue de procéder, sous le contrôle de l'Etat, à toutes les opérations de réunion et de répartition d'une catégorie déterminée de ressources : comme lui, elle est donc une personne dirigeante privée. Ainsi, en jugeant que le refus de cet organisme de contracter avec ce négociant est un acte de droit privé, alors qu'incontestablement il est détachable des futures relations contractuelles<sup>1825</sup>, le Tribunal des conflits considère que la convention qu'ils auraient conclue aurait eu une

---

<sup>1821</sup> 1948 II p. 238.

<sup>1822</sup> Arrêt préc.

<sup>1823</sup> Il faut observer que le Tribunal des conflits n'emploie pas explicitement l'expression « service public industriel et commercial » : il affirme que la société est chargée d'une « activité de commerce » qui est « une mission de service public ». Mais dans une autre affaire cette juridiction procède de la même manière pour qualifier l'activité du Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, personne dirigeante publique née après Vichy. Au lieu de dire directement qu'il gère un service public administratif, il affirme que cet organisme est chargé d'un « service public » qui consiste en « une action purement administrative » (TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA et Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], R. p. 801, concl. Gégout, AJDA 1969 p. 311, note Laubadère, D. 1969 p. 116, note Chevallier, JCP 1969 II n°15764, concl. Gégout, note Dufau).

<sup>1824</sup> JO 1<sup>er</sup> oct., p. 8591.

<sup>1825</sup> Voir KAHN, concl. sur TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 309. *Contra* : WALINE (M.), note sous TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, RDP 1969 p. 696 (pour l'auteur, il n'y a pas d'acte détachable car aucun contrat n'a été conclu en l'espèce).

nature privée<sup>1826</sup>, en vertu de la théorie des actes détachables<sup>1827</sup>. Il confirme ainsi la jurisprudence classique en matière de qualification des contrats.

Parmi les agissements des personnes dirigeantes, les actes juridiques qu'elles prennent, qu'ils soient contractuels ou unilatéraux, ne sont pas les seuls dont la qualification est délicate. C'est aussi le cas des actes matériels que ces organismes accomplissent dans le cadre de l'exercice de leurs missions de direction.

### ***Sous-section 2 : Les actes matériels***

Selon la doctrine classique<sup>1828</sup>, les actes matériels sont des gestes accomplis par les personnes pour réaliser concrètement les effets de droit que produisent des actes juridiques qu'elles ont édictés ou qu'elles sont chargées d'appliquer. Ce sont les mesures d'application pratique des opérations intellectuelles de volonté que constituent les actes juridiques. Comme le souligne Charles Eisenmann, les actes de ce type se distinguent selon qu'ils sont licites ou illicites<sup>1829</sup>. Ils appartiennent à la première catégorie lorsqu'ils transposent dans le réel les effets de droit produits par des actes juridiques réguliers, à la seconde lorsqu'ils mettent à exécution, dans les faits, les conséquences juridiques qu'entraînent ceux qui sont illégaux.

Pour que les actes juridiques du dirigisme ayant une nature unilatérale ou contractuelle produisent concrètement leurs effets de droit, ils entraînent la réalisation d'une multitude d'opérations matérielles qui, selon les situations, sont licites ou illicites. Sous Vichy, il n'est pas toujours facile de savoir si ces différents actes relèvent du droit public ou du droit privé car la mise en œuvre des principes est rendue délicate (§ 1) et celle des exceptions, discutable (§ 2).

---

<sup>1826</sup> Dans la même logique : CE, 20 mars 1953, *Association nationale de la meunerie française*, préc. (la lettre par laquelle le directeur de l'Office national interprofessionnel fait savoir que les meuniers seraient remboursés de la majoration du prix des blés d'importation à raison de livraisons faites à eux, par cet organisme, en exécution de contrats de droit commun a le caractère d'un acte de droit privé). En revanche, si le refus avait été jugé administratif, il n'aurait pas été possible de se prononcer sur la nature du contrat duquel il se serait détaché puisque la convention aurait alors pu être tout autant privée qu'administrative.

<sup>1827</sup> En application de cette même théorie, les actes administratifs détachables des contrats passés par les personnes dirigeantes privées ou innommées sont de la compétence du juge administratif. Voir ainsi : CE, 23 juin 1976, *Ministre de l'Agriculture c. Sté Thomas-Herpe agriculteurs réunis*, R. T. p. 764 (décisions prises par la Commission des prix des poudres de lait, détachables des contrats de stockage passés par la Société Interlait). Sur la théorie des actes détachables : CHARLES (H.), « *Actes rattachables* » et « *actes détachables* » en droit administratif français : contribution à une théorie de l'opération administrative, thèse droit, Nice, 1965, Paris, LGDJ, 1968 ; COLLIARD (C.-A.), « La notion d'acte détachable et son rôle dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », in *Mélanges Mestre*, op. cit., pp. 115-145 ; KRASSILCHIK (M.), *La notion d'acte détachable en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1964.

<sup>1828</sup> EISENMANN, *Cours...*, op. cit., tome 2, pp. 187-191.

<sup>1829</sup> *Cours...*, op. cit., tome 2, pp. 190-191.

## § 1/ Une mise en œuvre délicate des principes

C'est dans le cas où des actes matériels provoquent des dommages ou constituent des infractions que la question de leur nature se pose, que le préjudice ou le manquement à la règle ait été causé ou commis à l'occasion de l'exécution d'un contrat ou dans un contexte extra-contractuel. S'ils sont soumis aux règles de la responsabilité publique, c'est qu'il s'agit d'actes matériels de droit public. En revanche, si ce sont les règles de la responsabilité privée qui leur sont applicables, c'est qu'ils sont de droit privé. Mais les questions de responsabilité ne se posent pas seulement à l'occasion de l'accomplissement d'actes matériels. En effet, un dommage peut être provoqué et une infraction commise par le fait même de prendre un acte juridique. Toutefois, dans la mesure où toute opération juridique nécessite une transposition concrète plus ou moins lointaine, il est possible de considérer que les problèmes de responsabilité qui se posent à l'occasion de l'accomplissement d'actes matériels sont de la même nature que ceux qui surviennent lors de l'édition d'actes juridiques. Les raisonnements que nous tiendrons dans la suite de nos développements, à propos des actes juridiques, seront donc transposables aux actes matériels qu'ils impliquent. Malheureusement, sous le dirigisme, il n'est pas toujours simple de savoir de quelle responsabilité relèvent les agissements des personnes chargées de la direction de l'économie : qu'ils soient matériels ou juridiques, il est donc difficile de dire s'ils sont de droit public ou de droit privé.

Classiquement<sup>1830</sup>, les règles de responsabilité publique sont applicables aux faits des agents qui constituent des infractions pénales mais aussi à ceux qu'ils commettent dans l'exercice des missions de services publics accomplies au nom de la personne publique qui les emploie<sup>1831</sup>. Dans le premier cas, ce sont les règles du droit pénal qui sont applicables (on parle de responsabilité pénale), dans le second, celles du droit administratif (on parle de responsabilité administrative). Les règles de responsabilité privée s'appliquent quant à elles aux faits dommageables commis au nom des personnes privées qui les emploient, même dans le cas où l'activité en cause est un service public<sup>1832</sup>,

---

<sup>1830</sup> Sur cette question, voir en particulier : CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée*, thèse droit, Paris, 1952, Paris, LGDJ, 1954 ; DUEZ (P.), *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, Paris, Dalloz, 1938, 2<sup>e</sup> édit.

<sup>1831</sup> TC, 8 févr. 1873, *Blanco*, R. 1<sup>er</sup> suppl. p. 61, concl. David, D. 1873 III p. 20, concl. David, S. 1873 III p. 153, concl. David ; CE, 10 févr. 1905, *Tomaso Greco*, R. p. 139, concl. Romieu, D. 1906 p. 381, concl. Romieu, S. 1905 III p. 113, note Hauriou.

<sup>1832</sup> Cass. civ., 13 juill. 1921, *Sté générale des chemins de fer économiques c. Le Louarn*, D. 1923 I p. 193 ; CE, 21 janv. 1925, *Administration des chemins de fer algériens*, R. p. 64 ; CE, 1<sup>er</sup> févr. 1933, *Catagnino*, R. p. 145 ; CE Sect., 14 mai 1937, *Sté des forces motrices de la Tarde*, R. p. 503, D. H. 1937 p. 397. Cette solution est rappelée pendant la guerre, en ce qui concerne la Cité universitaire dont il est reconnu qu'elle collabore à un service public mais pour laquelle il n'est pas admis que la réparation des préjudices qu'elle cause relève de l'application des règles de la responsabilité administrative (CE Ass., 27 févr. 1942, *Mollet, Dehouve et autres*, R. p. 64, S. 1942 III p. 41, note P. L.). Toutefois, si la personne privée gestionnaire du service public est insolvable, il est admis que la personne publique qui a concédé l'activité doit

mais aussi à ceux que commettent les agents des personnes publiques dans le cadre de la gestion d'une activité privée<sup>1833</sup>. Par exception, le droit privé est aussi applicable à ceux qui sont accomplis par les agents des personnes publiques, lorsqu'ils résultent de l'édition ou de l'exécution d'un acte juridique de droit privé<sup>1834</sup>, lorsqu'ils sont totalement ou partiellement détachables de l'exercice des services publics qu'ils accomplissent pour leur compte<sup>1835</sup> ou lorsqu'il s'agit de voies de fait<sup>1836</sup>. C'est à la lumière de cet état du droit qu'il convient de rechercher les règles encadrant la responsabilité des personnes dirigeantes dans l'exercice de leurs missions.

S'agissant des personnes dirigeantes publiques<sup>1837</sup>, la jurisprudence applique les règles classiques. Elle soumet aux règles de la responsabilité privée la réparation des dommages causés par les fautes personnelles<sup>1838</sup> des agents de ces organismes (sauf s'il s'agit d'infractions pénales<sup>1839</sup>), par les

---

réparer les conséquences de l'action dommageable : le cas échéant la responsabilité est engagée selon les règles du droit administratif (CE, 23 mai 1913, *De Madron*, R. p. 575 ; CE, 28 janv. 1920, *Compagnie P. L. M.*, R. p. 99).

<sup>1833</sup> Voir ainsi, pour les dommages ayant leur origine dans la gestion du domaine privé (position confirmée pendant la guerre) : Cass. req., 17 févr. 1868, *Ville de Rennes c. Lebrun*, D. 1868 I p. 273 ; Aix-en-Provence, 4 mai 1874, *Ville de Nice c. Veuve Baudoin*, D. 1875 II p. 52 ; TC, 24 mai 1884, *Linat*, S. 1886 III p. 17 ; Cass. civ., 12 juin 1901, *Etat c. Dessauer*, D. 1902 I p. 376, S. 1906 I p. 41, concl. Laferrière, note Ferron ; CE, 12 juin 1914, *Abbé Hardel*, R. p. 693 ; CE, 11 mai 1928, *Chauvenet*, R. p. 612 ; CE Sect., 3 mai 1934, *Epoux Heiser*, R. p. 529 ; Cass. req., 23 juill. 1935, *Hériot, Haupin, Laire et Lemoine c. Verhaege et autres*, D. H. 1935 p. 538 ; CE Ass., 13 févr. 1942, *Commune de Sarlat*, R. p. 49 ; CE Sect., 5 févr. 1943, *Commune de Forcelles-sous-Gugney*, R. p. 30.

<sup>1834</sup> TC, 13 juill. 1938, *Sté Forclum*, préc.

<sup>1835</sup> Dans ce cas, il y a acte personnel de l'agent : TC, 30 juill. 1873, *Pelletier*, R 1<sup>er</sup> suppl. p. 117, concl. David, D. 1874 III p. 5, concl. David.

<sup>1836</sup> TC, 13 déc. 1884, *Neveux*, R. p. 909.

<sup>1837</sup> Pour l'Office national interprofessionnel des céréales, voir COURT, *Le statut...*, op. cit., pp. 203-207. Voir aussi BERTON, *Les ordres...*, op. cit., p. 332 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 93 ; GEORGE, *Le régime...*, op. cit., pp. 167-171 ; MESTRE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., pp. 39-40 (ces auteurs classent les comités d'organisation et les ordres professionnels parmi les établissements publics).

<sup>1838</sup> Pour les comités départementaux d'organisation et de contrôle de la production et du commerce des céréales (absence de faute personnelle) : Riom, 22 févr. 1938, *Pettex Sabarot c. Comité départemental de l'Office du blé pour la Haute-Loire*, préc.

<sup>1839</sup> Dans ce cas, les règles de la responsabilité pénale sont applicables : Orléans, 3 juill. 1945, *Clouzeau c. Moran et Martin-Sané*, D. 1946 J. p. 176, note Waline (l'incarcération dans une prison, et non, comme le prescrivaient les lois et règlements en vigueur, dans un centre désigné par décision ministérielle, d'un individu soupçonné de se livrer au marché noir, contre lequel a été pris un arrêté d'internement administratif, constitue à la charge du préfet et du directeur de son cabinet qui ont donné l'ordre d'emprisonnement, le crime prévu par les articles 114 et 122 du Code pénal). Cet arrêt infirme le jugement du Tribunal civil d'Orléans qui avait déclaré incompétente la juridiction judiciaire en l'absence de faute personnelle (24 mai 1943, *Clouzeau c. Moran et Martin-Sané*, D. A. 1943 J. p. 84).

voies de fait<sup>1840</sup> ou par l'édiction ou l'exécution d'actes juridiques de droit privé<sup>1841</sup>. Elle soumet, au contraire, aux règles de la responsabilité administrative l'indemnisation des préjudices causés par les faits accomplis par leurs agents trouvant leur origine dans l'édiction ou l'exécution d'actes juridiques de droit public<sup>1842</sup>.

En ce qui concerne les personnes dirigeantes privées ou innommées<sup>1843</sup>, c'est le droit privé qui devrait être applicable selon les règles traditionnelles, sauf pour les agissements constituant des infractions pénales. Le juge ne soumet pourtant au droit civil que la réparation des faits dommageables résultant de l'édiction ou de l'exécution d'actes juridiques de droit privé<sup>1844</sup>. Pour ceux qui trouvent leur origine dans l'édiction ou l'exécution d'actes juridiques de droit public, c'est le droit

---

<sup>1840</sup> Pour les communes (voies de fait) : Trib. civ. Le Havre, 26 févr. 1941, *Vincent c. commune de Bléville*, Gaz. Pal. 1941 I p. 439 ; CP Rouen, 29 mai 1941, *Dlle Dutilleux c. commune de Bléville*, Gaz. Pal. 1942 I p. 218 ; Trib. civ. Barle-Duc, 10 févr. 1942, *Sté Gorel et Compagnie c. commune de Ravigny*, Gaz. Pal. 1942 II p. 79 ; Trib. civ. Sens, 11 févr. 1942, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. ; Trib. civ. Rouen, 17 juin 1942, *Jean c. commune de Mesnil-Esnard*, Gaz. Pal. 1942 II p. 61 ; Trib. civ. Béthune, 14 janv. 1943, *Docks du Nord c. Ville de Billy-Montigny*, Gaz. Pal. 1943 I p. 159 ; Paris, 24 mars 1943, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. Pour les communes (absence de voie de fait) : Trib. civ. Valenciennes, 11 sept. 1941, *Sté des Verreries à Bouteilles du Nord c. Thiery*, Gaz. Pal. 1941 II p. 427 ; CE Sect., 24 déc. 1943, *Devaux*, préc. ; TC, 8 juill. 1944, *Sté des raffineries et sucreries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. Pour l'Etat (voie de fait) : Trib. civ. Montpellier, 1<sup>er</sup> sept. 1948, *Poulitou c. Préfet de l'Hérault*, Gaz. Pal. 1948 II p. 197. Pour l'Etat (absence de voie de fait) : Trib. civ. Lille, 21 déc. 1950, *Dame Lemman Van de Kerckhove et Syndicat des grossistes en céramique et verreries c. Etat français et ministre de la Production industrielle*, Gaz. Pal. 1951 I p. 121. Pour les comités départementaux d'organisation et de contrôle de la production et du commerce des céréales (absence de voie de fait) : Riom, 22 févr. 1938, *Pettex Sabarot c. Comité départemental de l'Office du blé pour la Haute-Loire*, préc. ; Cass. req., 29 juin 1942, *Pettex-Sabarot c. Comité départemental de l'Office du blé pour la Haute-Loire*, préc.

<sup>1841</sup> Pour l'Etat : CE Sect., 25 juill. 1947, *Boulouis*, préc. ; Cass. com., 8 mai 1951, *Sté Générale Transports Transatlantiques et Sté Adrien-Martin c. Ministre des Finances*, préc. Pour l'Office national de la navigation : TC, 10 févr. 1949, *Guis c. Compagnie fluviale du midi et Office national de la navigation*, préc. Pour l'Office national interprofessionnel des céréales : CE, 2 juill. 1952, *Union des coopératives de vente des associations agricoles du Loir-et-Cher*, préc. ; TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de la meunerie*, préc. ; CE, 21 déc. 1960, *Favier*, préc.

<sup>1842</sup> Pour l'Office national de la navigation : TC, 10 févr. 1949, *Guis c. Compagnie fluviale du midi et Office national de la navigation*, préc. Pour l'Etat : CE Sect., 2 mai 1947, *Etablissements G. Catiaux et fils*, R. p. 171 ; CE Sect., 26 mai 1950, *Sté laitière provençale*, R. p. 314 ; Trib. civ. Lille, 21 déc. 1950, *Dame Lemman Van de Kerckhove et Syndicat des grossistes en céramique et verreries c. Etat français et ministre de la Production industrielle*, préc. ; CE, 14 févr. 1951, *Groupement des mareyeurs de Brest*, R. p. 85 ; CE, 6 juin 1951, *Sté La meunerie coopérative de Sauqueville et autres*, R. p. 316. Pour l'Office national interprofessionnel des céréales : CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Epoux Picard*, préc.

<sup>1843</sup> Spécifiquement sur la question, voir : DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; DESMOULIEZ, « La responsabilité... », art. cit. ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., pp. 50-51 ; IZARD, « Les recours... », art. cit. ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 49.

<sup>1844</sup> Pour les comités d'organisation : Trib. com. Toulon, 3 déc. 1941, *Comité d'organisation du bâtiment et des travaux publics c. Bava*, préc. En ce qui concerne les dommages commis dans le cadre de l'exercice, par les organismes professionnels, de leurs activités privées d'intérêt professionnel : IZARD, « Les recours... », art. cit., p. 15 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 49.

administratif qui est applicable<sup>1845</sup>, sauf si l'agent commet une faute personnelle<sup>1846</sup> ou une voie de fait<sup>1847</sup>, auxquels cas c'est le droit pénal ou le droit civil. La révolution est bien plus importante qu'en ce qui concerne le contentieux de la légalité car, contrairement à lui, le contentieux de l'indemnisation n'a pas un caractère objectif<sup>1848</sup> : il naît de la confrontation directe des droits subjectifs de la personne qui se dit victime à ceux de la personne présentée par la première comme étant responsable de son dommage. C'est donc moins l'acte de la personne dirigeante privée ou inconnue, facilement détachable de sa personnalité par la technique de la représentation<sup>1849</sup>, qui est soumis à l'application du droit administratif que la personne elle-même, qui n'est pas publique.

Pour identifier le droit applicable à la réparation des dommages provoqués par les agents des personnes dirigeantes, le juge est donc indifférent à la nature de ces organismes. Adoptant un raisonnement matériel, il se réfère aux mêmes principes, qu'ils soient publics, privés ou inconnus. La difficulté d'identification du caractère privé ou public des actes matériels accomplis par les personnes dirigeantes résulte donc directement de celle de la qualification des actes juridiques dont ils constituent des mesures d'exécution. C'est pourquoi les auteurs s'appuient sur les mêmes éléments pour

---

<sup>1845</sup> Pour les groupements interprofessionnels laitiers : CE Sect., 6 oct. 1944, *Etablissements Sassot*, préc. ; CE, 4 févr. 1949, *Feray du Coudray*, préc. Pour le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers : Cass. civ., 7 juill. 1953, *Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, préc. Pour l'Ordre des médecins : CE Sect., 5 déc. 1947, *Froustey*, préc. ; CE Sect., 8 nov. 1957, *Dame Barthel-Wegmann*, R. p. 594, AJDA 1957 II p. 486, concl. Gazier. Pour les comités centraux de ravitaillement : TC, 21 juill. 1949, *Hauptmann*, préc. Pour les comités d'organisation : CE Sect., 8 nov. 1946, *Martinais* [2<sup>nd</sup> esp.], R. p. 261 ; Aix-en-Provence, 16 déc. 1942, *Bava c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. Pour les groupements d'achat : Rennes, 10 févr. 1944, *Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucheries, des porcins et des viandes du Morbihan c. Perono*, préc. ; Cass. com., 12 mars 1952, *Etablissements Laurent*, JCP 1952 IV p. 69 ; Cass. civ., 6 oct. 1953, *Haut-Commissariat au Ravitaillement c. maire de la commune de Quesnoy-sur-Deule*, préc. ; Cass. civ., 29 janv. 1957, *Perono c. Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucherie, porcins et viandes du Morbihan*, Bull. civ. I p. 39 ; Cass. civ., 11 janv. 1960, *Pecqueur c. Groupement d'achat et de répartition des denrées et produits alimentaires*, Bull. civ. I p. 16.

<sup>1846</sup> Pour les comités d'organisation (faute personnelle) : Trib. civ. Seine, 26 nov. 1941, *Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris c. Comité interprofessionnel de la conchyliculture*, Gaz. Pal. 1942 I p. 78, DS 1942 p. 108, note Teitgen ; Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, D. C. 1942 p. 123, note Blaëvoet, JCP 1942 II n°1834, note Laroque, Gaz. Pal., 1942 I p. 77, concl. Bastide, DS 1942 p. 108, note Teitgen. Pour les comités d'organisation (absence de faute personnelle) : Trib. civ. Seine, 27 mars 1942, *Sté Degond c. Painvin*, préc. ; Paris, 30 juill. 1942, *Sté Degond c. Painvin*, préc. ; Aix-en-Provence, 16 déc. 1942, *Bava c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. Pour les groupements d'achat (absence de faute personnelle) : Cass. civ. 29 janv. 1957, *Perono c. Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucherie, porcins et viandes du Morbihan*, préc. Pour les commerçants investis de fonctions administratives de répartition : Paris, 18 mai 1943, *Gillet et autres c. Daguet*, JCP 1943 II n°2404.

<sup>1847</sup> Pour les comités d'organisation (voie de fait) : Trib. civ. Seine, 26 nov. 1941, *Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris c. Comité interprofessionnel de la conchyliculture*, préc. ; Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, préc. Pour les comités d'organisation (absence de voie de fait) : Trib. civ. Seine, 27 mars 1942, *Sté Degond c. Painvin*, préc. ; Paris, 30 juill. 1942, *Sté Degond c. Painvin*, préc. ; Aix-en-Provence, 16 déc. 1942, *Bava c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. Pour les groupements d'achat (voie de fait) : Cass. civ., 21 avr. 1950, *Perono c. Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucherie, porcins et viandes du Morbihan*, Bull. civ. I p. 69, S. 1950 T. p. 29.

<sup>1848</sup> Cf. DESMOULIEZ, « La responsabilité... », art. cit.

<sup>1849</sup> Il est toujours possible de dire que la personne privée ou inconnue agit au nom d'une personne publique (l'Etat).

déterminer le caractère des uns et des autres, en se fondant sur les décisions de justice qui leur semblent les plus pertinentes. Certains avancent ainsi l'hypothèse de la toute-puissance du critère fonctionnel<sup>1850</sup> alors que d'autres soutiennent la thèse de la toute-puissance du critère formel<sup>1851</sup>, et que d'autres encore les relativisent toutes les deux en défendant l'idée que c'est la combinaison de ces deux critères<sup>1852</sup> qui permet d'identifier la nature des actes matériels des personnes dirigeantes. Mais s'il n'est pas toujours facile de savoir si ces différents actes relèvent du droit public ou du droit privé, c'est surtout parce que les exceptions applicables en la matière sont mises en œuvre d'une manière discutable sous le dirigisme de Vichy.

## **§ 2/ Une mise en œuvre discutable des exceptions**

Le dirigisme économique de Vichy provoque une dénaturation des théories de l'acte personnel (A) et de la voie de fait (B), ce qui accentue les difficultés pour déterminer le droit applicable aux actes matériels accomplis par les personnes dirigeantes dans l'accomplissement de leurs missions.

---

<sup>1850</sup> GONFREVILLE, « Vers... », art. cit., p. 10 ; SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., pp. 140-141 ; TIMSIT, *Le rôle...*, op. cit., pp. 309-310. Dans ce sens, certains arrêts ne mettent en avant explicitement que la mission de service public dans le cadre de l'exercice de laquelle a été commis le fait préjudiciable : CE Sect., 6 oct. 1944, *Etablissements Sassot*, préc. ; CE Sect., 5 déc. 1947, *Froustey*, préc. ; CE, 10 janv. 1949, *Feray du Coudray*, préc. ; TC, 21 juill. 1949, *Hauptmann*, préc. L'arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 10 février 1944 (*Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucheries, des porcins et des viandes du Morbihan c. Perono*, préc.) va aussi dans ce sens (la complexité de la nature des groupements d'achat, « cette dualité dans leur essence aura pour résultat une activité différente et dont les conséquences entraîneront les compétences de diverses juridictions ; (...) il y aura lieu d'étudier les circonstances particulières de chaque litige et de décider s'il a un caractère public ou privé ; (...) dans le premier cas, les tribunaux de droit commun ne seront pas compétents, mais (...) dans l'hypothèse contraire, ils le deviendront »).

<sup>1851</sup> CHAPUS, *Responsabilité...*, op. cit., p. 139 ; CORAIL, *La crise...*, op. cit., p. 190 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., p. 51. Dans ce sens, l'arrêt Cass. com., 12 mars 1952, *Etablissements Laurent*, préc. ne met en avant explicitement que les pouvoirs exorbitants dans l'exercice desquels a été commis le fait préjudiciable.

<sup>1852</sup> DESMOULIEZ, « La responsabilité... », art. cit. ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 38-39 ; TRICOT, *Essai...*, op. cit., pp. 157-159 ; VEDEL « Les bases... », art. cit., p. 47.

## A/ Une dénaturation de la théorie de l'acte personnel

Selon les règles classiques<sup>1853</sup>, applicables tant pour les agents des personnes publiques<sup>1854</sup> que pour les salariés des entreprises privées<sup>1855</sup>, il y a acte personnel quand le fait d'un employé est détachable, en totalité ou seulement en partie, de l'exercice des fonctions que son employeur lui a confiées. Lorsqu'un dommage résulte d'un acte de ce type, il est possible d'engager la responsabilité individuelle de l'agent, selon les règles du droit civil et éventuellement du droit pénal si l'agissement constitue une infraction pénale. Ce n'est que s'il existe un rapport entre l'acte dommageable et l'activité exercée par le préposé au nom du commettant que la responsabilité de ce dernier peut être engagée du fait de son employé, selon les règles du droit administratif ou du droit civil, en fonction de la nature de l'employeur et, s'il s'agit d'une personne publique, du caractère du service en cause<sup>1856</sup>. Il convient donc de préciser ce qu'il faut entendre par ce rapport mettant en relation l'acte du préposé et la fonction du commettant. René Chapus répond qu'il s'analyse à la fois comme un lien de temps et comme un lien de but ou de moyen. Pour que le commettant réponde de l'acte dommageable de son préposé, il faut que l'individu qu'il a sous ses ordres l'ait accompli « dans le temps (...)

---

<sup>1853</sup> Pour une synthèse de droit comparé : CHAPUS, *Responsabilité...*, *op. cit.*, pp. 201-263.

<sup>1854</sup> A ce sujet, voir en particulier : COT (P.-J.), *La responsabilité civile des fonctionnaires publics*, thèse droit, Paris, 1922, Paris, LGDJ, 1922 ; COUZINET (P.), « L'infraction pénale de l'agent public », in *Mélanges Magnol*, Paris, Sirey, 1948, pp. 115-152 ; DUPEYROUX (H.), *Faute personnelle et faute de service : étude jurisprudentielle sur les responsabilités de l'administration et de ses agents*, thèse droit, Paris, 1922, Paris, A. Rousseau, 1922 ; DIVANACH (Y.), *La responsabilité civile des fonctionnaires en droit français*, thèse droit, Rennes, 1935, Rennes, Imprimeries réunies, 1935 ; DROUILLAT (R.), « Séparation des pouvoirs et faute de service du fonctionnaire », S. 1954 (chr.) pp. 109-112 ; LIARD (D.-L.), *L'infraction pénale dans le fonctionnement des services publics*, thèse droit, Paris, 1939, Paris, Sirey, 1939 ; MESTRE (A.), « Faute administrative et faute pénale », D. H. 1935 (chr.) pp. 57-60 ; RASY (D.), *Les frontières de la faute personnelle et de la faute de service en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1963, Paris, LGDJ, 1963 ; WALINE (M.), « De l'irresponsabilité des fonctionnaires pour leurs fautes personnelles et des moyens d'y remédier », RDP 1948 pp. 5-18.

<sup>1855</sup> A ce sujet, voir en particulier : BARUFFOLO (R.), *L'activité du préposé et la responsabilité du commettant*, thèse droit, Paris II, 2007 ; BENOIT-RENAUDIN (C.), *La responsabilité du préposé*, thèse droit, Paris I, 2008, Paris, LGDJ, 2010 ; FLOUR (J.), *Les rapports de commettant à préposé dans l'article 1384 du Code civil*, thèse droit, Caen, 1933, Paris, Dalloz, 1933 ; VAN DEN DRIESSCHE (J.-E.), *De la faute de fonction du préposé, génératrice de la responsabilité civile du commettant*, thèse droit, Lille, 1924, Lille, O. Marquant, 1924.

<sup>1856</sup> Si l'acte de l'agent n'est pas entièrement détachable de l'exercice des fonctions qui lui sont confiées, c'est le principe du cumul de responsabilités qui s'applique. Le choix est alors laissé à la victime : elle peut engager la responsabilité du préposé, celle du commettant ou celle de l'un et de l'autre. Celle-ci peut donc faire en sorte que la question soit résolue selon les règles du droit privé ou du droit administratif ou des deux à la fois (pour le droit privé : Cass. req., 17 juill. 1876, *Sebire c. Horgues et Bazillac*, S. 1876 I p. 477 ; Trib. civ. Seine, 24 déc. 1928, *Epoux Hirvois et Guillou c. Chalvet*, Gaz. Pal. 1929 I p. 639 ; pour le droit administratif : TC, 6 mai 1918, *Lempereur*, R. p. 417 ; CE, 26 juill. 1918, *Epoux Lemonnier*, R. p. 772, RDP 1919 p. 41, note Jèze, S. 1918-1919 III p. 41, concl. Blum, note Hauriou). Le commettant qui a dû indemniser la victime reste libre d'actionner à son tour les règles de droit privé, en se retournant contre son préposé pour faire retomber sur lui toute la charge de la réparation. Et si le comportement du préposé est constitutif d'une infraction pénale, les autorités compétentes peuvent même agir pour que le problème soit aussi traité en application du droit pénal (lorsque le commettant est une personne privée : Cass. crim., 3 déc. 1846, *Bousquet*, S. 1847 I p. 302 ; lorsqu'il est une personne publique : TC, 14 janv. 1935, *Thépaz c. Mirabel*, R. p. 1224, S. 1935 III p. 17, note Alibert). Lorsque deux fautes, l'une imputable à la personne du préposé et l'autre à celle du commettant, concourent à la réalisation d'un dommage, c'est le principe du cumul des fautes qui s'applique : le commettant est responsable de la faute qu'il a commise et le préposé, de la sienne (CE, 3 févr. 1911, *Anguet*, R. p. 146, S. 1911 III p. 137, note Hauriou).

du service »<sup>1857</sup> et « avec l'intention de remplir [ses] fonctions, d'atteindre le but en vue duquel elles [lui] ont été confiées, ou bien qu'[il ait] usé des moyens que [son] travail mettait à [sa] disposition pour accomplir l'acte dommageable sans cependant remplir [sa] fonction »<sup>1858</sup>. En d'autres termes, la présence du commettant doit se révéler dans l'agissement de son préposé. Le juge applique cette théorie sous le dirigisme de Vichy en ce qui concerne les actes accomplis par les agents des personnes dirigeantes<sup>1859</sup>. Mais dans deux décisions, la jurisprudence de l'ordre judiciaire tend à la dénaturer.

Dans l'arrêt *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, rendu par la Cour d'appel de Paris le 16 janvier 1942<sup>1860</sup>, il était demandé au juge de passer outre la décision d'une personne dirigeante ayant pour objet d'interdire l'expédition de certains produits de la mer aux mandataires des Halles centrales. L'autorité judiciaire considère qu'elle « ne peut ni interpréter un acte administratif, ni en apprécier les motifs et l'opportunité, ni en arrêter l'exécution, mais qu'elle est compétente pour constater si l'acte, d'après les principes généraux du droit, est conforme ou non à la loi, s'il a été fait par un agent administratif en dehors du pouvoir que lui donnait la loi ». Elle ajoute que « les tribunaux de droit commun (...) ont alors la qualité pour décider qu'il s'agit d'un acte non plus administratif, mais personnel, et que l'exécution de l'acte doit être arrêtée comme contraire à la loi ». Considérant, en l'espèce, que la décision de l'organisme de direction est illégale, le juge judiciaire se déclare compétent pour ordonner qu'elle soit paralysée dans la production de ses effets, confirmant l'ordonnance rendue en première instance par le Tribunal civil de la Seine<sup>1861</sup>.

Cette décision est doublement surprenante. D'abord, parce qu'elle étend de manière considérable la définition de l'acte personnel ; ensuite, parce qu'elle méconnaît les conséquences à tirer de cette qualification. En décidant que la décision de l'organisme de direction, parce qu'elle est illégale, constitue un acte « non plus administratif, mais personnel », le juge judiciaire fait du caractère licite ou illicite de l'agissement du représentant d'une personne dirigeante l'élément qui détermine sa nature. C'est aller à l'encontre de l'esprit même de la théorie de l'acte personnel, puisqu'elle a vocation à s'appliquer, non pas quand l'agissement d'un préposé est illégal, mais quand son comportement révèle une intention de se conduire en tant qu'individu libéré du lien de subordination qui l'unit à son commettant. La contradiction est d'autant plus forte que le juge, après avoir décidé que l'acte, dont il s'autorise à connaître, est personnel, en impute la responsabilité non au préposé (le représentant de la

---

<sup>1857</sup> *Responsabilité...*, *op. cit.*, p. 236.

<sup>1858</sup> *Ibid.*, p. 238.

<sup>1859</sup> Voir *supra* (pp. 328-330)

<sup>1860</sup> Arrêt préc.

<sup>1861</sup> Trib. civ. Seine, 26 nov. 1941, *Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris c. Comité interprofessionnel de la conchyliculture*, préc.

personne dirigeante) mais au commettant (la personne dirigeante). En optant pour cette solution qui a pour effet de renforcer la responsabilité de l'organisme de direction, il dénature la théorie de l'acte personnel. Celle-ci a en effet pour but de transférer dans le chef d'un individu l'obligation d'assumer les conséquences d'un acte qu'il prétendait avoir pris au nom de son employeur. Même s'il reste possible d'engager la responsabilité de ce dernier dans le cas où l'acte du préposé n'est pas entièrement détachable de l'exercice de la fonction qui lui a été confiée, c'est le patrimoine de l'employé qui réapparaît, alors que le rapport de subordination avait précisément pour objet de l'effacer. Dans la décision de la Cour d'appel, le juge judiciaire semble ignorer que ce patrimoine existe. Que l'acte soit purement personnel ou qu'il ait un lien quelconque avec l'exercice de la fonction confiée au préposé<sup>1862</sup> (le juge ne tranche pas cette question en l'espèce), son existence doit être mise en avant pour l'application à son égard des règles de droit civil. Mais ce paradoxe trouve sa logique dans le fait que le juge judiciaire ne peut aller, sans contredire le bon sens, jusqu'à imputer à l'agent la responsabilité de tous les actes illégaux pris par lui au nom de l'organisme qui l'emploie. A contrecourant de l'esprit de la théorie de la responsabilité des commettants du fait de leur préposés, ce serait consacrer l'irresponsabilité systématique des personnes dirigeantes, qui se trouveraient ainsi, d'une manière très curieuse, protégées par leurs agents.

Cette position critiquable a été confirmée par la même Cour d'appel, quelques mois plus tard, dans l'arrêt *Sté Degond c. Painvin* rendu le 30 juillet 1942<sup>1863</sup>. Il était demandé au juge civil de passer outre la décision prise par le président d'un comité d'organisation qui, dans le cadre de la répartition des quantités de travail entre les entreprises de la branche industrielle, appliquait un abattement de 15 % sur le chiffre des livraisons d'une société au motif qu'elle n'a pas fait partie d'une entente pendant la période d'avant-guerre. L'entreprise prétend que l'agissement du président est détachable de ses fonctions en ce qu'il manifeste la volonté de lui nuire. Après avoir souligné qu'il est compétent « pour dire, au cas où l'acte est à l'évidence, non plus administratif, mais personnel (...), c'est-à-dire illégal, qu'il n'y a lieu de l'exécuter », le juge judiciaire accepte d'examiner le moyen mais rejette le bien-fondé de l'argument en affirmant que « l'intention mauvaise, l'esprit de rancune ou de représailles ne sont pas assez caractérisés » pour lui permettre de dire qu'il y a « faute lourde personnelle ». Pour lui, l'agissement du président doit donc être regardé comme ne pouvant engager que la responsabilité de l'organisme qui est son commettant<sup>1864</sup>. Confirmant ainsi le caractère administratif de l'acte, le juge

---

<sup>1862</sup> Sur cette distinction : CHAPUS, *Droit administratif...*, tome 1, *op. cit.*, pp. 1387-1393.

<sup>1863</sup> Arrêt préc.

<sup>1864</sup> Sur ce point, le juge confirme la décision rendue en première instance (Trib. civ. Seine, 27 mars 1942, *Sté Degond c. Painvin*, préc.) rejetant le moyen de l'incompétence de l'ordre judiciaire au motif que l'agissement du président de la personne dirigeante n'est pas « détachable de la fonction » qu'il exerce au nom et pour le compte de celle-ci.

judiciaire se déclare incompétent pour connaître de la requête, qui pose une question de droit administratif. Mais se prononçant en ce sens, il ne rejette pas la possibilité que le préposé d'une personne dirigeante voie sa responsabilité individuelle engagée selon les règles de droit civil ou du droit pénal, si l'acte qu'il prend est « à l'évidence (...) illégal ».

Il confirme ainsi la position qu'il avait défendue dans l'arrêt du 16 janvier 1942, même s'il en restreint la portée. Pour lui, l'acte personnel se révèle dans l'illégalité du comportement de l'agent de la personne chargée de l'action administrative, mais il ne retient l'existence d'un acte personnel que dans le cas où cette illégalité est manifeste puisqu'il ressort de son considérant de principe que les notions d'acte personnel et d'acte administratif frappé d'une illégalité évidente sont synonymes. C'est, grammaticalement, le sens de la formule « acte (...) à l'évidence (...), non plus administratif, mais personnel (...), c'est-à-dire illégal ». C'est pourquoi, il se limite en l'espèce à rechercher une « faute lourde personnelle », c'est-à-dire d'une illégalité flagrante, imputable à la personne de l'agent. En son absence, il confirme le caractère administratif de l'acte litigieux, l'irresponsabilité individuelle du préposé et, par voie de conséquence, l'application du droit administratif au commettant.

Ce faisant, il redonne à la théorie de l'acte personnel sa pleine signification puisqu'il considère qu'elle permet de rechercher, et éventuellement d'engager, non la responsabilité du commettant, mais celle du préposé. Cette logique, qui apparaît dans la lettre de l'arrêt, est rappelée par le substitut du procureur général Bastide dans ses conclusions<sup>1865</sup>. L'auteur souligne que la faute personnelle du président d'un comité d'organisation est celle qu'il commet « en vue d'un but extra-fonctionnel, non pour satisfaire l'intérêt public mais pour satisfaire ses propres intérêts ». Il ajoute qu'il importe peu « que les faits constituant cette faute soient inclus dans un acte administratif » puisque ce qui compte, c'est qu'ils « révèlent une intention mauvaise de la part de leur auteur, intention pouvant être détachée intellectuellement de cet acte administratif ». Or, en sondant la volonté personnelle du président du comité d'organisation, le juge ne parvient pas à déceler « l'intention mauvaise, l'esprit de rancune ou de représailles » allégués par les requérants. C'est donc clairement le patrimoine propre de l'agent qui est visé et non celui de la personne dirigeante. Ce retour dans l'ordre des choses s'explique par le recours à la notion de voie de fait dans ce même arrêt du 30 juillet 1942.

Dans cette décision, la Cour d'appel de Paris affirme que le droit privé est applicable à l'acte qui est « à l'évidence, non plus administratif, mais personnel ou constituant une voie de fait, c'est-à-

---

<sup>1865</sup> Gaz. Pal. 1942 II p. 138.

dire illégal ». Il confirme ainsi l'indépendance des deux notions et clarifie les conséquences qui résultent de chacune d'elles quant au patrimoine auquel sont imputables les faits dommageables des agents des personnes dirigeantes. La première implique la responsabilité personnelle du préposé, la seconde, celle du commettant. Toutefois, les difficultés restent nombreuses puisque la théorie de la voie de fait est elle aussi dénaturée sous le dirigisme de Vichy.

## **B/ Une dénaturation de la théorie de la voie de fait**

Selon la théorie classique, il y a voie de fait<sup>1866</sup> quand une personne chargée d'une action administrative provoque une atteinte matérielle grave au droit de propriété ou à une liberté fondamentale en ayant agi « en méconnaissance flagrante des pouvoirs qui lui sont expressément reconnus »<sup>1867</sup>, soit parce qu'elle a pris une décision manifestement insusceptible d'être rattachée à un pouvoir quelconque de l'Administration<sup>1868</sup>, soit parce qu'elle a procédé à l'exécution forcée, dans des conditions irrégulières, d'une décision, même régulière<sup>1869</sup>, c'est-à-dire, pour reprendre les formules de Maurice Hauriou, « par manque de droit » ou « par manque de procédure »<sup>1870</sup>. En présence d'une voie de fait, l'agissement d'une personne chargée d'une activité administrative perd sa nature publique : il est considéré comme le fait matériel d'un simple particulier qui, en tant que tel, est soumis à l'application des règles de droit privé. L'irrégularité constituant une voie de fait est si grave, en raison des circonstances et des conséquences de sa commission, qu'elle entraîne, pour la personne

---

<sup>1866</sup> Sur cette matière : ARBUS (A.), *Etudes sur la voie de fait et ses sanctions dans l'ordre interne et dans l'ordre international*, thèse droit, Paris, 1925, Paris, Dalloz, 1925 ; BLAEVOET (C.), « Variations sur la voie de fait administrative », D. 1950 (chr.) pp. 85-88 ; BOCKEL (A.), « La voie de fait : mort et résurrection d'une notion discutable », D. 1970 (chr.) pp. 29-32 ; CHABERT-OSTLAND (A. de), *Contribution à l'étude des voies de fait en droit administratif : agissements matériels des agents administratifs constituant des voies de fait et leurs conséquences*, thèse droit, Lille, 1907, Paris, V. Giard et E. Brière, 1907 ; DEBARY (M.), *La voie de fait en droit administratif*, thèse droit, Paris, 1958, Paris, LGDJ, 1960 ; DESGRANGES (E.), *Essai sur la notion de voie de fait en droit administratif français*, thèse droit, Poitiers, 1937, Paris, Sirey, 1937 ; GOUTAGNY (J.), *La théorie des voies de fait : étude de droit administratif français*, thèse droit, Lyon, 1945, Saint-Etienne, Bornier et De Mans, 1945 ; GUILLON-COUDRAY (S.), *La voie de fait administrative et le juge judiciaire*, thèse droit, Paris II, 2002 ; LANVERSIN (J. de), « Voie de fait et réalité », JCP 1970 I n°2337 ; LECLERCQ (C.), « Le déclin de la voie de fait », RDP 1963 pp. 657-713 ; MEURISSE (R.), « La définition de la voie de fait », Gaz. Pal. 1950 II (doct.) pp. 28-31 ; VALSON (L.), *Contribution à l'étude de la voie de fait et de sa sanction en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1946 ; VEDEL (G.), « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », JCP 1950 I n°851.

<sup>1867</sup> RIGAUD (J.), « Voie de fait », in ODENT et WALINE, *Répertoire...*, op. cit., tome 2, p. 1062.

<sup>1868</sup> TC, 13 déc. 1884, *Neveux*, préc. ; TC, 8 mai 1886, *Senlis-Botte*, R. p. 391, S. 1888 III p. 11 ; TC, 4 juin 1910, *Abbé Mignon et autres c. Godet*, R. p. 442 ; TC, 4 juill. 1934, *Curé de Réalmont*, R. p. 1247, S. 1935 III p. 37, note Laroque ; TC, 8 avr. 1935, *Sté du Journal l'Action française*, R. p. 1226, D. 1935 III p. 76, concl. Josse, note Waline. Voir aussi, pendant la guerre : TC, 4 juin 1940, *Sté Schneider*, R. p. 248.

<sup>1869</sup> TC, 22 déc. 1930, *Union Villeneuveoise de conserves et produits alimentaires c. Ministre de la Guerre*, R. p. 1096, D. H. 1931 p. 135 ; Cass. req., 4 nov. 1931, *Sté des forces motrices du Vercors c. Commune de Parizet et autres*, D. 1931 I p. 77, note Blaevoet ; Besançon, 10 oct. 1933, *Sté des Houillères de Ronchamp c. Follot*, Gaz. Pal. 1933 II p. 896 ; TC, 1<sup>er</sup> juill. 1935, *Escard*, R. p. 1236 ; CE, 16 déc. 1936, *Dlle Valossière*, R. 1119.

<sup>1870</sup> HAURIOU, *Précis...*, op. cit., 12<sup>e</sup> édit., p. 27.

qui s'en rend coupable, à titre de sanction, la déchéance de son droit de bénéficier d'un régime juridique exorbitant.

Sous le dirigisme de Vichy, les juges sont amenés à dire si les personnes dirigeantes commettent ou non des voies de fait pour décider du droit applicable à leurs actes matériels<sup>1871</sup>. Dans plusieurs décisions, ils appliquent la jurisprudence classique en mettant en avant l'existence de voies de fait par manque de droit<sup>1872</sup> ou par manque de procédure<sup>1873</sup>. Mais parfois, ils s'éloignent des critères traditionnels d'identification de la notion.

Dans l'arrêt du 16 janvier 1942 dont il a déjà été question, la Cour d'appel de Paris, confirmant une ordonnance du Tribunal civil de la Seine du 9 septembre 1941, se déclare compétente pour arrêter l'exécution de l'agissement d'une personne dirigeante qui, par suite de son illégalité, doit être considéré non pas comme un acte administratif, mais comme un acte personnel<sup>1874</sup>. Nous avons vu qu'il était possible d'interpréter cette décision à la lettre et, dès lors, de penser que le juge fait application de la théorie de l'acte personnel, en l'étendant toutefois au point de la dénaturer. Certains commentateurs, analysant l'esprit de l'arrêt, ont avancé la thèse selon laquelle le juge aurait plutôt fait application de la théorie de la voie de fait. L'un d'eux, Charles Blaevoet, approuve la solution : il affirme

---

<sup>1871</sup> Pour Charles Blaevoet (note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 128) et Jean Personnaz (« Le régime... », art. cit., p. 17), les comités d'organisation commettraient des voies de fait en appliquant, sans attendre l'approbation ministérielle ou malgré le refus d'approbation opposé par l'autorité compétente, les règles de conduite professionnelles qu'elles élaborent.

<sup>1872</sup> Trib. civ. Seine, 26 nov. 1941, *Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris c. Comité interprofessionnel de la conchyliculture*, préc. (décision de ce comité ayant pour objet d'interdire l'expédition de certains produits de la mer aux mandataires des Halles centrales) ; Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, préc. (confirmant le jugement précédent) ; Paris, 6 mars 1943, *Ministère de l'agriculture et du Ravitaillement c. Droguerie de l'Est parisien et B.N.C.I.*, préc. (ordre d'un ministre de bloquer certains produits rationnés, ne présentant aucune des formes habituelles à un acte administratif) ; Trib. civ. Montpellier, 1<sup>er</sup> sept. 1948, *Poulitou c. Préfet de l'Hérault*, préc. (retrait de la carte professionnelle de représentant de commerce d'un professionnel par un préfet alors que cette sanction n'est pas prévue par la loi réprimant les infractions en matière de répartition des produits industriels) ; Cass. civ., 21 avr. 1950, *Perono c. Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucherie, porcins et viandes du Morbihan*, préc. (sanction prononcée par un groupement d'achat en dehors de tout titre de compétence et portant une atteinte arbitraire grave à la liberté commerciale).

<sup>1873</sup> Prises de possession de marchandises à des particuliers ou entreprises privées par des maires, commissaires de police ou conseillers municipaux en dehors des formes prescrites pour les réquisitions : Trib. civ. Le Havre, 26 févr. 1941, *Vincent c. commune de Bléville*, préc. ; CP Rouen, 29 mai 1941, *Dlle Dutilleux c. commune de Bléville*, préc. ; Trib. civ. Bar-le-Duc, 10 févr. 1942, *Sté Gorel et Compagnie c. commune de Ravigny*, préc. ; Trib. civ. Sens, 11 févr. 1942, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. ; Trib. civ. Rouen, 17 juin 1942, *Jean c. commune de Mesnil-Esnard*, préc. ; Trib. civ. Béthune, 14 janv. 1943, *Docks du Nord c. Ville de Billy-Montigny*, préc. ; Paris, 24 mars 1943, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc.

<sup>1874</sup> Voir *supra* (pp. 328-330).

que la personne dirigeante a commis, en l'espèce, une voie de fait « évidente » en prenant une « mesure contraire à la loi » ; or, de tels agissements « ne sont pas en réalité des actes administratifs »<sup>1875</sup>, mais des actes privés. Les autres ne partagent cependant pas cet avis. Pour Pierre Laroque, Achille Mestre et Pierre-Henri Teitgen, les conditions de la voie de fait ne sont pas réunies<sup>1876</sup>.

Pour le juge, la décision de la personne dirigeante incriminée interdisant l'expédition de produits de la mer aux mandataires des Halles centrales « manque de base légale » car elle ne rentre pas dans le cadre de ses attributions limitées à la réglementation de l'exercice des professions dont elle a la charge, et qu'elle a été prise en violation des dispositions de la loi du 11 juin 1896<sup>1877</sup> qui leur reconnaît le droit d'y vendre les denrées alimentaires expédiées par leurs mandants, quels qu'ils soient. En agissant de la sorte, elle porte gravement atteinte au droit des mandataires d'exercer librement leur commerce. Elle aurait donc commis une voie de fait, entraînant l'application du droit privé.

Le raisonnement est très discutable car le mode d'opération utilisée par l'organisme de direction n'est pas au nombre de ceux qui peuvent constituer une voie de fait, selon la jurisprudence classique. En prenant la mesure litigieuse, la personne dirigeante a agi dans le cadre de ses attributions, puisqu'elle a pour objet d'imposer à ses ressortissants (les pêcheurs et les ostréiculteurs) une obligation professionnelle ; or, cet organisme a précisément pour mission d'encadrer l'exercice de leur profession. Certes, cette décision touche les mandataires qui ne sont pas représentés par l'organisme mais, comme l'observe Pierre-Henri Teitgen, il n'est pas possible de considérer que cette circonstance la rend illégale « puisque toute réglementation d'une des opérations du circuit économique a des répercussions sur les tiers »<sup>1878</sup>. Du reste, ce n'est pas parce que cette mesure porte atteinte à leurs droits qu'elle est entachée d'irrégularité, puisque « toute réglementation corporative des relations professionnelles restreint nécessairement les droits et facultés » des membres des professions concernées<sup>1879</sup>. Enfin, l'auteur souligne que la loi de 1896 a pour objet de fixer les droits et obligations des mandataires en tant qu'occupants du domaine public : ce qu'elle leur attribue, « c'est donc moins le

---

<sup>1875</sup> Note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 128.

<sup>1876</sup> LAROQUE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; MESTRE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., pp. 38-39 ; TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., pp. 113-114.

<sup>1877</sup> Loi portant réglementation des Halles centrales de Paris, JO 13 juin, p. 3265.

<sup>1878</sup> Note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 114. Sur l'effet de la réglementation professionnelle sur les tiers, voir *infra* (p. 562, note 3233).

<sup>1879</sup> Note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 114.

droit de vendre des marchandises que le droit d'occuper pour les vendre un emplacement aux Halles »<sup>1880</sup>. Il appartient à la personne dirigeante, en tant qu'autorité de police économique, de limiter l'exercice du droit des mandataires pour garantir le bon ordre professionnel. Il est donc loin d'être certain que la décision litigieuse est illégale, et quand bien même elle le serait – en justifiant, par exemple, de son caractère disproportionné –, ce n'est de toute manière pas de telle façon qu'on puisse la considérer comme une voie de fait car un « acte administratif, par le fait de son illégalité, ne cesse pas d'être un acte administratif »<sup>1881</sup>.

L'arrêt du 16 janvier 1942, parce qu'il reconnaît malgré tout l'existence d'un comportement de ce type, a lieu de surprendre. Le raisonnement de la Cour d'appel conduit à penser que toute illégalité commise par une personne chargée de l'action administrative, quel que soit son degré d'évidence, constitue une voie de fait. Le droit privé serait donc applicable toutes les fois qu'un service public est exercé de manière illégale. Cette position est indéfendable, car elle conduit à restreindre considérablement le domaine du droit administratif, condamné à ne régir que les actes de gestion publique légaux des personnes chargées de l'action administrative<sup>1882</sup>. Pierre-Henri Teitgen n'hésite pas à dire qu'elle conduit à supprimer le « régime administratif »<sup>1883</sup>.

Cette position a pourtant été confirmée par le juge judiciaire à propos des prises de possession, effectuées par les maires, les conseillers municipaux ou les commissaires de police, en dehors des formes régulières de la réquisition<sup>1884</sup>, de marchandises appartenant à des entreprises privées ou à des particuliers, pour éviter les pillages et pourvoir au ravitaillement de la population. Quel que soit le degré de l'illégalité observée, les tribunaux civils et les cours d'appel, sauf rares exceptions<sup>1885</sup>, considèrent que ces agissements constituent des voies de fait qui, à ce titre, doivent être soumis aux règles de droit privé<sup>1886</sup>. Ils sont confirmés dans leur attitude par les conseils de préfecture<sup>1887</sup>. Mais cette jurisprudence allait être brisée.

---

<sup>1880</sup> *Ibid.*

<sup>1881</sup> MESTRE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 39.

<sup>1882</sup> Les actes de gestion privée sont régis par le droit privé.

<sup>1883</sup> Note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 114.

<sup>1884</sup> Par exemple en ne dressant pas l'inventaire descriptif et estimatif imposé par l'article 33 du décret du 28 novembre 1938 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre (JO, 29 nov., p. 13423).

<sup>1885</sup> Trib. civ. Valenciennes, 11 sept. 1941, *Sté des Verreries à Bouteilles du Nord c. Thiery*, préc.

<sup>1886</sup> Trib. civ. Le Havre, 26 févr. 1941, *Vincent c. commune de Bléville*, préc. ; Trib. civ. Bar-le-Duc, 10 févr. 1942, *Sté Gorel et Compagnie c. commune de Ravigny*, préc. ; Trib. civ. Sens, 11 févr. 1942, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. ; Trib. civ. Rouen, 17 juin 1942, *Jean c. commune de Mesnil-Esnard*, préc.

<sup>1887</sup> CP Rouen, 29 mai 1941, *Dlle Dutilleux c. commune de Bléville*, préc.

Le juge judiciaire lui-même, entendant les critiques de la doctrine, décida, quelques mois après l'arrêt *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, d'en restreindre la portée. Dans l'arrêt du 30 juillet 1942 dont il a déjà été question<sup>1888</sup>, la Cour d'appel de Paris, confirmant une ordonnance du Tribunal civil de la Seine du 27 mars 1942, se déclare incompétente pour arrêter l'exécution de l'agissement d'une personne dirigeante, au motif que l'acte n'est pas « à l'évidence, non plus administratif, mais (...) constituant une voie de fait, c'est-à-dire illégal ». Ce faisant le juge considère toujours que la voie de fait se révèle dans l'illégalité du comportement de la personne chargée de l'action administrative, mais il décide qu'elle ne s'en rend coupable que dans le cas où cette illégalité est manifeste. Il ressort en effet de son considérant de principe que les notions de voie de fait et d'acte administratif frappé d'une illégalité évidente sont synonymes. C'est grammaticalement le sens de la formule « acte (...) à l'évidence (...), non plus administratif, mais (...) constituant une voie de fait, c'est-à-dire illégal ». C'est pourquoi il se limite en l'espèce à la recherche de l'existence d'une « violation flagrante de la loi », c'est-à-dire d'une illégalité manifeste imputable à la personne dirigeante, en l'absence de laquelle il confirme le caractère public de l'acte litigieux. Il refuse donc de connaître du litige puisqu'il pose des questions non de droit privé mais de droit administratif.

En réduisant de la sorte les effets de sa jurisprudence, le juge judiciaire se rapproche de la définition classique de la voie de fait. Il ne s'y conforme toutefois pas totalement puisqu'en considérant que toute illégalité manifeste constitue une voie de fait, il englobe non seulement les cas de voies de fait classiques (acte manifestement insusceptible de se rattacher à l'exercice d'un pouvoir administratif ou exécution forcée irrégulière d'une décision même régulière), mais aussi les cas d'illégalités dont le règlement des conséquences relève du droit administratif. Il est en effet possible pour une personne chargée de l'action administrative de commettre une illégalité flagrante en utilisant des pouvoirs qui lui appartiennent. Pourtant, traditionnellement, les agissements de ce type ne constituent pas des voies de fait : même entachés de ce degré d'irrégularité, ils conservent une nature administrative.

Le juge judiciaire ne procéda d'ailleurs pas immédiatement au revirement de sa jurisprudence en matière de prises de possession irrégulière de marchandises pour le ravitaillement. Dans un premier temps, il confirma sa position en considérant qu'ils constituent des voies de fait<sup>1889</sup> malgré la

---

<sup>1888</sup> Voir *supra* (pp. 334-336).

<sup>1889</sup> Trib. civ. Béthune, 14 janv. 1943, *Docks du Nord c. Ville de Billy-Montigny*, préc. ; Paris, 24 mars 1943, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc.

résistance du Conseil d'Etat qui voyait en elles de véritables actes administratifs<sup>1890</sup>. Mais dans un second temps, il finit par s'incliner pour se conformer à une décision du Tribunal des conflits qui approuvait la position du juge administratif<sup>1891</sup>. Pour lui, de telles prises de possession, même effectuées sans aucune des formalités prescrites par la loi, conservent le caractère de réquisition : elles ne constituent donc pas des voies de fait mais des agissements de nature administrative, devant, comme tels, être régis par le droit administratif.

Les agissements des personnes dirigeantes ne sont pas les seuls objets juridiques dont la nature est brouillée ; tel est aussi le cas des ressources qui leur permettent de remplir les différentes missions dont elles sont chargées dans le cadre du dirigisme.

## **Section 2 : Les ressources des personnes dirigeantes**

Les incertitudes concernent non seulement les ressources humaines (Sous-section 1) mais aussi les ressources matérielles (Sous-section 2) affectées à la direction de l'économie.

### ***Sous-section 1 : Les ressources humaines***

Sous le dirigisme de Vichy, il est difficile de distinguer les agents publics et les agents privés (§ 1) et, parmi les premiers, les fonctionnaires et les non-fonctionnaires (§ 2).

#### **§ 1/ La distinction entre agents publics et agents privés**

Dans la conception classique du droit administratif, un agent public se définit, par opposition à l'agent privé, comme un individu assurant pour le compte d'une personne publique une mission de

---

<sup>1890</sup> CE Sect., 24 déc. 1943, *Devaux*, préc.

<sup>1891</sup> TC, 8 juill. 1944, *Sté des raffineries et sucreries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. Il faut toutefois signaler l'attitude prudente du Conseil d'Etat même après cette date. Dans l'arrêt *Sté coopérative agricole de la quatrième circonscription de Rouen* du 14 septembre 1945 (R. p. 192, concl. Lefas) il se déclare incompétent pour connaître d'une demande de paiement de la valeur d'un stock de blé appartenant à une entreprise privée que des fonctionnaires de l'intendance militaire ont fait charger pendant la guerre dans un train de ravitaillement militaire. Pour justifier sa position, il souligne que la question relève des attributions du juge judiciaire, quelle que soit la qualification de l'acte : « soit que cet acte ait constitué une réquisition, même irrégulière, soit qu'il s'agisse d'une voie de fait, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de statuer sur ce litige, qui ressortit aux tribunaux judiciaires ». Il faut en effet souligner que le contentieux relatif aux indemnités de réquisition est de la compétence des tribunaux civils en vertu de la loi (voir *infra*, p. 441). En se prononçant de la sorte le juge administratif évite de résoudre le délicat problème de qualification puisqu'il laisse au juge judiciaire le soin de le faire.

service public administratif, conformément aux stipulations d'un contrat passé avec la personne publique ou aux termes de la décision unilatérale d'une autorité administrative<sup>1892</sup>. En fonction de leur mode de recrutement, les individus sont appelés agents contractuels de droit public, par opposition aux agents contractuels de droit privé<sup>1893</sup>, ou agents statutaires de droit public, par opposition aux agents statutaires de droit privé<sup>1894</sup>. La situation des agents publics est soumise au droit administratif, celle des agents privés, au droit du travail.

Quel que soit le mode de recrutement de l'individu, les critères organique et fonctionnel sont cumulatifs. Les agents d'une personne privée investie d'une mission de service public sont donc des agents privés, parce qu'ils ne travaillent pas pour le compte d'une personne publique<sup>1895</sup>, tout comme ceux d'une personne publique chargée uniquement de l'exécution d'une mission de service public industriel et commercial, puisqu'ils ne participent pas à l'exécution d'une mission de service public administratif<sup>1896</sup>. Les agents publics d'une personne publique mis à la disposition d'une personne privée sont dans une situation hybride : ils demeurent des agents publics dans les liens qui les unissent encore à la personne publique, mais ils apparaissent comme des agents privés lorsqu'il est question de leurs liens avec la personne privée<sup>1897</sup>.

Par exception, les agents des personnes publiques recrutés par contrat ou à la suite d'une décision unilatérale pour accomplir une mission de service public industriel et commercial sont des agents publics s'ils occupent une fonction de direction<sup>1898</sup> ou s'ils ont la qualité de comptable public<sup>1899</sup>. Egalement par exception, les agents des personnes publiques recrutés par voie contractuelle

---

<sup>1892</sup> Sur la question des critères de distinction des agents publics et des agents privés : CHARDEAU, concl. sur CE Sect., 4 juin 1954, *Affortit et Vingtain*, R. pp. 342-347 ; LAMARQUE, *Recherches...*, op. cit., pp. 227-258 ; NEGRIN, *L'intervention...*, op. cit., pp. 203-219 ; RUZIE (D.), *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français*, thèse droit, 1958, Paris, LGDJ, 1960, pp. 7-101.

<sup>1893</sup> Sur cette distinction : BRIMO (A.), « Le fonctionnaire contractuel », RDP 1944 pp. 107-132 ; SOTO (J. de), « Les fonctionnaires contractuels », in *Mélanges Mestre*, op. cit., pp. 493-512.

<sup>1894</sup> Par « agents statutaires », nous entendons, avec David Ruzié (*Les agents...*, op. cit., p. 91), ceux qui, par opposition aux agents contractuels, « sont soumis à un statut au sens large, c'est-à-dire un ensemble de règles » qui, relèvent du droit privé (agents statutaires de droit privé) ou du droit public (agents statutaires de droit public) et dont ils n'ont pas décidé du contenu avec la personne pour le compte de qui ils travaillent.

<sup>1895</sup> CE, 29 mai 1908, *Alessandri*, R. p. 575 ; CE, 10 janv. 1931, *Jeandel*, R. p. 30 ; CE, 4 juin 1931, *Marius*, R. p. 592 ; CE, 10 juill. 1934, *Dame Masson*, R. p. 800 ; CE, 24 mai 1938, *Burelle*, R. p. 473 ; CE, 12 juill. 1938, *Bourdeu*, R. p. 666.

<sup>1896</sup> CE, 14 déc. 1928, *Pilliard*, R. p. 1310, RDP 1929 p. 106, concl. Rivet ; CE Sect., 4 nov. 1929, *Dürr*, R. p. 935 ; CE Sect., 8 nov. 1929, *Mounier*, R. p. 978, D. 1930 III p. 41, note Bienvenüe, S. 1930 III p. 39 ; CE Sect., 24 janv. 1930, *Diverrès*, R. p. 101 ; CE, 15 mai 1930, *Corbin*, R. p. 507 ; CE, 21 juin 1933, *Leleup*, R. p. 667 ; CE Sect., 24 juin 1938, *Dlle Ambrosini*, R. p. 577.

<sup>1897</sup> Sur ce point : NEGRIN, *L'intervention...*, op. cit., pp. 204-207.

<sup>1898</sup> CE, 26 janv. 1923, *De Robert Lafrégeyre*, R. p. 67, RDP 1923 p. 237, concl. Rivet ; CE, 23 mars 1928, *Aggéri*, R. p. 410 ; CE, 27 oct. 1937, *Revol*, R. p. 865.

<sup>1899</sup> CE Sect., 7 juin 1935, *Pichou*, R. p. 667, S. 1936 III p. 6. *A contrario*, les agents des services publics industriels et commerciaux recrutés par les personnes publiques sont privés s'ils n'occupent pas une telle fonction et s'ils n'ont pas une telle qualité (CE Sect., 22 juill. 1938, *Verchère*, R. p. 709, RDP 1938 p. 819, concl. Latournerie).

pour assurer une mission de service public administratif sont des agents privés si le contrat leur confie un emploi qui n'est pas au nombre de ceux qui ne sauraient être attribués qu'à des agents publics<sup>1900</sup> et si son exécution n'est soumise à aucune règle exorbitante<sup>1901</sup>. La première de ces dérogations a été confirmée après la guerre<sup>1902</sup>, tout comme la seconde<sup>1903</sup> même si dans ce cas, à partir de 1954, le juge modifie sa façon d'appréhender les choses pour se conformer aux principes généraux de qualification des contrats administratifs : il considère que les emplois qui ne sauraient être attribués à des

---

<sup>1900</sup> CE, 22 nov. 1918, *Mieville*, R. p. 1025. Le juge admet en particulier que seul un agent public peut participer de manière permanente à l'exécution du service public (TC, 15 janv. 1938, *Eric de Mare*, R. p. 1001, S. 1938 III p. 28). Voir aussi, pendant la guerre : CE, 22 mai 1942, *Commune de Clichy-sous-Bois c. Benedetti*, R. p. 159 ; CE, 18 déc. 1942, *Boursiac*, R. p. 355.

<sup>1901</sup> CE, 23 juill. 1924, *Dame Veuve Bouvier*, R. p. 723 ; CE, 29 juin 1927, *Finck*, R. p. 733 ; CE, 20 janv. 1928, *Marthoud c. Département de la Seine-et-Loire*, R. p. 99 ; CE Sect., 31 janv. 1930, *Ministère des Travaux publics c. Dame Veuve Dolé*, R. p. 133, S. 1930 III p. 119 ; CE Sect., 8 déc. 1931, *Dlle Dumy*, R. p. 1084, S. 1932 III p. 101 ; CE Sect., 8 déc. 1933, *Lembeye, Dallemagne et Rousseau* [3 esp.], R. p. 1160 ; CE, 30 janv. 1935, *Lemaire et autres*, R. p. 130 ; CE, 19 juin 1935, *Blin*, R. p. 691 ; CE, 17 mars 1937, *Rouquette*, R. p. 349 ; CE, 6 déc. 1939, *Chapelet*, R. p. 583). *A contrario*, sont publics les agents des services publics administratifs recrutés par les personnes publiques dont l'exécution des contrats d'embauche est soumise à des règles exorbitantes, du fait de la volonté des parties par l'introduction dans la convention de clauses dérogoatoires au droit commun (CE, 3 juill. 1925, *De Mestral*, R. p. 639, D. 1926 III p. 17, concl. Cahen-Salvador, note Trotabas ; voir aussi, pendant la guerre : CE, 13 juin 1941, *Gerbier*, R. p. 109 ; TC, 24 oct. 1942, *Balliasse-Richaud*, Pen. 1947 p. 3, note Lampué) ou du fait de la législation ou de la réglementation en vigueur (CE, 8 janv. 1925, *Ratillon*, R. p. 25).

<sup>1902</sup> Sont en effet privés les agents des services publics industriels et commerciaux qui n'exercent pas une fonction de direction ou de comptable public : CE, 20 avr. 1951, *Fauquier*, R. p. 204 ; CE, 6 févr. 1952, *Pujol*, R. p. 88 ; CE Sect., 22 janv. 1954, *Wittwer*, R. p. 42 ; CE, 26 févr. 1954, *Attane*, R. p. 129 ; CE, 30 nov. 1956, *Pommier*, R. T. pp. 639, 640 et 681, RDP 1957 p. 372 ; Cass. civ. 13 févr. 1957, *Chambre de commerce de Boulogne*, AJDA 1957 II p. 196, note Pinto. A partir de 1952, le juge restreint la dérogation en n'accordant pas un statut de droit public à tous ceux qui occupent une fonction de direction (CE Sect., 25 janv. 1952, *Boglione, Coujas et autres*, R. p. 55). En adoptant le critère « du plus haut emploi » (cf. DELVOLVE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, op. cit., tome 1, pp. 363-366), il le réserve à celui qui est chargé de la direction de l'ensemble du service et au chef de la comptabilité s'il a la qualité de comptable public (CE Sect., 15 déc. 1967, *Level*, préc. ; CE, 11 déc. 1968, *Calloud*, R. T. pp. 889, 970, 974 et 989). Toutefois, les juges semblent revenir à partir de 1976 à la jurisprudence classique en considérant que les agents affectés à des services publics industriels et commerciaux sont privés « s'ils n'occupent pas un emploi de direction et n'ont pas la qualité de comptables publics » (TC, 13 déc. 1976, *Chambre de commerce et d'industrie de Marseille c. Syndicat CFDT des transports des Bouches-du-Rhône et Malaval*, R. p. 705, JCP 1978 II n°19006, note Saint-Jours, Gaz. Pal. 1978 II p. 402, note Moderne ; TC, 23 janv. 1978, *Marchand c. Syndicat CFT du Languedoc-Roussillon*, R. p. 643, D. 1978 J. p. 584, note Delvolvé, JCP 1978 II n°19006, note Saint-Jours ; TC, 28 mai 1979, *Chambre de commerce et d'industrie d'Angers c. Gaudin*, R. p. 566, D. 1980 J. p. 391, note Chapus, CJEG 1979 J. p. 115, note Virole, DA 1979 n°234).

<sup>1903</sup> Sont publics les agents des services publics administratifs recrutés par les personnes publiques si l'exécution de leur contrat d'embauche est soumise à des règles exorbitantes du droit commun (CE, 7 mars 1947, *Dlle Chaminade*, R. p. 99 ; CE, 8 avr. 1949, *Dame Citerne-Chevallier*, R. p. 175 ; CE, 18 janv. 1950, *Sté anonyme des procédés Fouque*, R. p. 35 ; CE, 7 mars 1951, *Thomas*, R. T. p. 731, RDP 1952 p. 513 ; CE, 18 janv. 1952, *Dame Kissin*, R. T. p. 771, RDP 1952 p. 513) ou s'ils sont affectés en vertu de cette convention à un emploi réservé aux agents publics (CE, 23 avr. 1947, *Segol*, R. p. 158 ; CE, 8 déc. 1948, *Pasteau*, R. p. 464, RDP 1948, note Waline, S. 1949 III p. 41, note Rivero ; CE, 1<sup>er</sup> févr. 1950, *Lecoeur*, R. T. p. 775 ; CE, 15 févr. 1950, *Dlle Philippon*, R. p. 107 ; CE, 29 juill. 1950, *Blouin*, R. p. 485 ; CE, 17 oct. 1951, *Mekkideche*, R. T. p. 738 ; CE, 1<sup>er</sup> févr. 1952, *Langevin*, R. p. 77 ; CE, 25 juin 1952, *Marmignon*, R. p. 331 ; CE, 22 janv. 1954, *Dame Loubie*, R. p. 43 ; TC, 13 juin 1955, *Bechmann c. Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme*, R. p. 619 ; CE, 20 janv. 1956, *Dombret*, R. p. 27) ou encore s'il présente l'une et l'autre de ces caractéristiques (CE Sect., 24 janv. 1947, *Joly*, R. p. 27). *A contrario*, sont privés ceux qui ne sont pas affectés à un tel emploi et dont l'exécution du contrat de recrutement n'est pas soumise à de telles règles (CE Sect., 20 déc. 1946, *Colonie de Madagascar c. Ravelonahina*, R. p. 317, D. 1947 J. p. 464, note Huet ; CE, 5 mars 1947, *Champoiral*, R. p. 93 ; CE, 30 janv. 1948, *Mitrany*, R. p. 45 ; CE, 1<sup>er</sup> avr. 1949, *Degat*, R. p. 164 ; CE, 9 nov. 1949, *Dumont*, R. p. 466 ; CE, 21 avr. 1950, *Lutel*, R. T. p. 775 ; CE, 28 oct. 1950, *Kohler*, R. T. p. 775 ; CE, 28 mai 1952, *Choppin de Janvry*, R. p. 282 ; CE, 25 juill. 1952, *Broquet*, S. 1952 III p. 117, note A. P. ; CE Sect., 20 févr. 1953, *Echourin*, R. p. 91).

agents privés sont ceux qui font directement participer le cocontractant à l'exécution du service public, et il admet ainsi que seuls sont des agents publics les membres du personnel qui sont recrutés par des contrats qui ont cet objet<sup>1904</sup> ou qui contiennent des clauses exorbitantes du droit commun<sup>1905</sup>. Il était toutefois difficile de distinguer les agents qui ont pour mission d'assurer le fonctionnement du service public administratif et ceux qui sont engagés pour des activités qui ne sont que des « tâches annexes, accessoires »<sup>1906</sup> de la mission de service public. Pour rompre avec « des décennies de complications et d'incertitudes »<sup>1907</sup>, le Tribunal des conflits s'est résolu à juger en 1996 que tous les agents des services publics administratifs sont des agents publics, quels que soient la nature de leur fonction et le mode de leur recrutement<sup>1908</sup>.

En tout état de cause, le juge reste fidèle après la guerre à la conception organique de l'agent public : bien qu'il ne s'oppose pas à ce que des agents d'une personne publique puissent être des agents privés<sup>1909</sup>, il refuse d'admettre que les agents d'une personne privée puissent être publics<sup>1910</sup>. Mais il faut noter que pour l'application de l'ordonnance du 27 juin 1944 *relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine*<sup>1911</sup> il qualifie d'agents publics les salariés de certaines personnes privées<sup>1912</sup>. Cette jurisprudence n'est toutefois que la conséquence de la volonté expresse du législateur de traiter comme des agents publics les personnels des organismes privés ou innommés intervenant dans l'action administrative pour mener à bien la politique de l'épuration<sup>1913</sup>.

---

<sup>1904</sup> CE Sect., 4 juin 1954, *Affortit et Vingtain* [2 esp.], R. p. 342, concl. Chardeau, AJDA 1954 II bis p. 6, note Gazier et Long.

<sup>1905</sup> TC, 25 nov. 1963, *Dame Veuve Mazerand c. Commune de Jonquières*, R. p. 792, JCP 1964 II n°13406, note R. C.

<sup>1906</sup> CHAPUS (R.), *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1970-1971, p. 29. Sur cette question : QUEROL (F.), « Réflexions sur la jurisprudence récente relative à la participation directe à l'exécution du service public administratif », RDP 1995 pp. 1269-1292.

<sup>1907</sup> CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 2, p. 27.

<sup>1908</sup> TC, 25 mars 1996, *Berkani*, R. p. 535, concl. Martin, AJDA 1996 p. 355, note Stahl et Chauvaux, CJEG 1997 p. 35, note Lauchaume, D. 1996 p. 598, note Saint-Jours, DA 1996 n°319, note J-B. A., DA 1996 p. 735, note Prétot, JCP 1996 II n°22664, note Moudoudou, LPA 1997 n°7, note Alberelli-Francfort, RFDA 1996 p. 819, concl. Martin.

<sup>1909</sup> CE Sect., 13 nov. 1959, *Navizet*, R. p. 592, RDP 1960 p. 1034, concl. Heumann.

<sup>1910</sup> CE, 28 avr. 1950, *Charbonnier*, R. p. 237 ; CE, 18 oct. 1950, *Charropin*, R. p. 503 ; CE, 29 nov. 1950, *Le Roux*, R. p. 583 ; CE, 2 févr. 1951, *Dlle Bodin*, R. p. 70 ; CE, 19 déc. 1952, *Dlle Fievet*, R. T. p. 736 ; TC, 20 nov. 1961, *Centre régional de lutte contre le cancer « Eugène Marquis »*, R. p. 879, AJDA 1962 p. 17, note Galabert et Gentot, D. 1962 p. 389, note de Laubadère, JCP 1962 II n°12572, note Auby, RDP 1962 p. 964, note Waline, RA 1961 p. 621, note Liet-Veaux ; CE, 4 avr. 1962, *Chevassier*, R. p. 244, D. 1962 p. 327, concl. Braibant ; CE, 13 nov. 1964, *Guivel*, R. p. 538 ; CE, 15 oct. 1965, *Bagnaro*, R. T. p. 959. Dans cette logique, un agent public perd sa qualité en devenant salarié d'une personne privée (CE, 22 févr. 1963, *Biret*, R. T. p. 837), tout comme un agent privé mis à la disposition d'une personne publique peut perdre la sienne si les critères matériels tenant à la nature du service et à la nature de la participation à l'activité sont réunis (CE, 3 juill. 1969, *Dlle Dupont*, R. p. 415).

<sup>1911</sup> JO Alger 6 juill., p. 358.

<sup>1912</sup> CE Sect., 25 juin 1948, *Delaruelle*, R. p. 296 ; CE, 27 oct. 1948, *Mialon*, R. p. 392 ; CE, 12 mars 1954, *Villette*, R. p. 155.

<sup>1913</sup> L'article 2 de l'ordonnance précise que pour elle les termes « fonctionnaires » et « agents publics » ont un sens particulier. Cette disposition fait d'ailleurs la liste des individus qui doivent être considérés comme tels pour l'application du texte.

C'est dans cet état du droit qu'il convient d'analyser le statut juridique des agents des personnes dirigeantes en distinguant la situation des individus qui sont recrutés par celles qui sont publiques (A) et ceux recrutés par celles qui sont privées ou innommées (B)<sup>1914</sup>.

### **A/ Le statut des agents recrutés par les personnes dirigeantes publiques**

Il faut distinguer selon que ces agents sont ou non recrutés à titre professionnel. Dans le second cas, les individus sont des collaborateurs bénévoles lorsqu'ils choisissent de leur propre initiative d'apporter leur concours à la gestion d'un service public. Sous le dirigisme de Vichy, des agents de ce type se rencontrent, incarnés dans des « fonctionnaires de fait », suppléant la carence de personnes dirigeantes publiques. Ces individus restent des particuliers mais « le public leur a fait confiance ou a ignoré leur qualité (...) : aussi tient-on leurs actes pour valables dès lors que leur investiture a paru plausible et qu'ils ont exercé leurs fonctions sans contestations »<sup>1915</sup>. Ces individus ont un statut de droit public dans l'image qu'ils renvoient : comme nous l'avons vu, leurs décisions engagent la personne publique au nom et pour le compte de laquelle ils agissent, selon la théorie du mandat entendue largement<sup>1916</sup>.

Les individus sont au contraire des collaborateurs requis lorsqu'ils sont contraints, par mesures d'autorité émanant de l'Etat agissant en tant que personne dirigeante, à participer à la gestion du service public de direction, en application des dispositions régissant le droit de réquisition<sup>1917</sup>. Les requis ont un statut de droit public lorsqu'ils sont affectés au service d'une personne publique<sup>1918</sup>, sauf s'ils sont chargés pour son compte d'une activité industrielle et commerciale<sup>1919</sup> ; ils sont des agents privés lorsqu'ils sont contraints de travailler pour une entreprise privée, ou que l'établissement

---

<sup>1914</sup> La distinction entre les agents recrutés par les personnes dirigeantes publiques et les agents recrutés par les personnes dirigeantes privées ou innommées ne recoupe pas celle entre les agents des personnes dirigeantes publiques et les agents des personnes privées ou innommées. L'Etat, personne dirigeante publique, recrute en effet un certain nombre d'individus qu'il affecte, à la suite de décisions unilatérales, au service d'autres personnes dirigeantes publiques ou de personnes dirigeantes privées ou innommées. Les individus travaillant pour le compte de ces dernières en vertu de telles décisions sont donc des agents de personnes dirigeantes privées ou innommées recrutés par une personne dirigeante publique, à savoir l'Etat.

<sup>1915</sup> PLANTEY (A.), *Traité pratique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, 1956, p. 29.

<sup>1916</sup> Voir *supra* (pp. 273-274).

<sup>1917</sup> Sur cette catégorie d'agents : DUCOS-ADER (R.), *Le droit de réquisition : théorie générale et régime juridique*, thèse droit, Bordeaux, 1955, Paris, LGDJ, 1956, pp. 430-433 ; PLANTEY, *Traité...*, *op. cit.*, pp. 27-28 ; RUZIE, *Les agents...*, *op. cit.*, pp. 74-75 et 91-92. Sur l'utilisation de la réquisition dans le cadre du dirigisme, voir *supra* (p. 143).

<sup>1918</sup> A défaut de décisions touchant à la direction de l'économie, nous pouvons citer, par analogie, concernant le service des pompiers (réquisition d'une commune) : CE Sect., 5 mars 1943, *Chavat*, R. p. 62, S. 1943 III p. 40 ; CE, 2 févr. 1944, *Commune de Saint-Nom-la-Bretèche*, R. p. 40.

<sup>1919</sup> Dans ce cas, ils sont des agents de droit privé : CE, 9 mars 1951, *Ali Abd-el-Kader*, R. p. 151.

qui les emploie est lui-même réquisitionné<sup>1920</sup>. Dans les deux hypothèses, la situation de l'individu est mixte « en ce qu'elle combine les règles du salariat privé et celles du droit public »<sup>1921</sup> puisqu'ils bénéficient de la législation ouvrière et sociale, selon l'article 15 de la loi du 11 juillet 1938 *sur l'organisation générale de la nation en temps de guerre*<sup>1922</sup>.

En ce qui concerne les individus recrutés à titre professionnel, par voie contractuelle ou à la suite d'une décision unilatérale, par les personnes dirigeantes publiques, la circonstance qu'ils soient chargés d'une mission de service public ne suffit pas à en faire des agents publics. C'est la solution qui se dégage d'un certain nombre d'arrêts qui, après avoir constaté que l'organisme de direction au service duquel l'individu est affecté exerce une mission de service public, lui attribue pourtant la qualité d'agent privé<sup>1923</sup>.

Selon la jurisprudence classique, ceux qui sont chargés pour le compte de ces organismes de la réalisation de tâches qui présentent le caractère de services publics industriels et commerciaux devraient tous être des agents privés, à l'exclusion de ceux qui occupent une fonction de direction et ceux qui ont la qualité de comptable public. Cette position est confirmée par le juge qui reconnaît que ceux qui n'occupent pas une fonction de ce type ou qui n'ont pas cette qualité sont des agents privés<sup>1924</sup>. Le juge reste également fidèle aux règles traditionnelles lorsqu'il s'agit de déterminer le statut juridique des individus recrutés à titre professionnel par les personnes dirigeantes publiques et qui sont chargés de réaliser pour le compte de ces organismes des tâches qui ont le caractère de services publics administratifs. Pour ceux qui sont embauchés par voie contractuelle, les juges reconnaissent la qualité d'agents publics à ceux dont le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun, quelle que soit la nature de la fonction que l'individu est chargé d'occuper<sup>1925</sup>. Ils admettent que les membres de ce personnel ont la qualité d'agents privés<sup>1926</sup> si les contrats d'embauche ne comportent

---

<sup>1920</sup> CE, 28 nov. 1947, *Boishardy*, R. p. 446, JCP 1948 IV p. 67 ; CE, 19 janv. 1951, *Joffre*, R. p. 30 ; Cass. civ., 25 mai 1951, *Gicanon c. Houillères du Bassin des Cévennes*, S. 1952 I p. 54.

<sup>1921</sup> RUZIE, *Les agents...*, *op. cit.*, p. 74.

<sup>1922</sup> Voir ainsi, pour les accidents du travail : CE Sect., 15 févr. 1946, *Terrien*, préc. ; CE, 20 mars 1946, *Noailles*, préc. ; CE Sect., 21 févr. 1947, *Dame Veuve Le Gall*, R. p. 70. Pour les indemnités de licenciement : Trib. civ. Dole, 5 janv. 1940, *Trémouillat c. Chandiox*, préc. ; Cass. soc., 4 avr. 1941, *Sté des Huiles Renault c. Dame Tchaïkowski*, préc. ; Cass. soc., 30 oct. 1941, *Sté des Huiles Renault c. Jacquemin*, préc.

<sup>1923</sup> Voir par ex. : CE, 28 févr. 1947, *Bruhais*, R. p. 88 ; CE, 31 juill. 1948, *Boulic*, préc. ; CE, 11 mars 1949, *Clément*, préc. ; CE, 28 oct. 1949, *Dufour*, préc. Sur ce point, voir CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, pp. 191-195.

<sup>1924</sup> Pour l'Office national interprofessionnel des céréales : CE, 28 févr. 1947, *Carpentier*, R. T. p. 618 (auxiliaires de la section algérienne de l'Office).

<sup>1925</sup> Pour l'Etat : CE Sect., 7 mars 1947, *De la Chaise*, R. p. 98 (ingénieur en chef du service de l'artisanat au ministère de la Production industrielle) ; CE, 3 déc. 1947, *Perronnard*, R. T. pp. 617 et 630 (agent du ministère du Travail) ; CE, 9 juin 1948, *Cousin*, R. p. 254 (ingénieur intégré dans le cadre des auxiliaires au ministère de la Production industrielle).

<sup>1926</sup> Dans le même sens, en dehors du dirigisme, concernant les agents du Commissariat général de la main d'œuvre française en Allemagne institué par le régime de Vichy en application de la législation du Service du travail obligatoire :

aucune disposition de droit public et s'ils ne confient aucun emploi au nombre de ceux qui ne sauraient être attribués qu'à des agents publics<sup>1927</sup>. De manière systématique, il accorde la qualité d'agents publics à ceux qui sont recrutés à la suite d'une décision unilatérale de l'Etat et qui sont affectés au service d'une personne dirigeante publique<sup>1928</sup>.

Mais ce statut est aussi accordé aux individus recrutés selon les mêmes modalités par l'Etat pour réaliser des tâches de direction pour le compte de personnes dirigeantes privées ou inconnues<sup>1929</sup>. Cette solution s'explique logiquement : comme l'observe André Hayet, ils ne peuvent pas être des agents privés puisqu'à l'origine de leurs fonctions, « on n'aperçoit aucun échange de consentements qui puisse fonder un contrat de travail, de louage de services ou de mandat » ; « il n'existe, par ailleurs, aucune similitude entre leurs attributions qui impliquent toujours, et nécessairement, de leur part une participation plus ou moins étendue à l'exercice de prérogatives de puissance publique, et celles des préposés à la direction d'entreprises privées »<sup>1930</sup>. Les choses sont pourtant plus complexes qu'elles n'y paraissent. Albert Croquez met ainsi en avant la « nature double » des dirigeants des organismes professionnels, conséquence directe du « caractère hybride » de ces institutions<sup>1931</sup>. Ceux-ci se révèlent dans leur qualité d'agent public lorsqu'ils agissent, par délégation de l'Etat, pour la gestion du service public de direction mais « ils sont aussi, et *parallèlement*, autre chose » : lorsqu'ils « représentent la profession, et même l'ensemble de la profession dans ses rapports avec

---

CE Sect, 2 févr. 1945, *Lecte*, R. p. 28, S. 1946 III p. 36 ; CE, 2 févr. 1945, *Dame Derrien*, R. T. p. 340, S. 1946 III p. 53, note Liet-Veaux ; CE, 6 nov. 1946, *Ghio*, R. p. 256.

<sup>1927</sup> Pour l'Etat : CE, 9 juin 1948, *Cousin*, préc. (ingénieur au ministère de la Production industrielle) ; CE, 24 nov. 1948, *Dame Mazé*, R. T. p. 616 (auxiliaire du service de l'Artisanat au ministère de la Production industrielle) ; CE, 28 oct. 1949, *Dufour*, préc. (contrôleurs du Commissariat à la mobilisation des métaux non ferreux). Pour l'Office central de répartition des produits industriels : CE, 11 mars 1949, *Clément*, préc. (contrôleur de seconde classe de l'Office) ; TC, 14 nov. 1953, *Muller c. l'OCRPI et Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation*, R. T. p. 692, AJDA 1954 II p. 43 (chef de service à l'Office). Sur le personnel de l'Office national interprofessionnel des céréales : COURT, *Le statut...*, *op. cit.*, pp. 190-192. Sur celui de l'Office central de répartition des produits industriels : LAROQUE, « La répartition... », art. cit., §§ 7 et 14 ; SCALLE, « Quelques... », art. cit., p. III. Tirant les conséquences de leur opinion, les auteurs qui classent les organismes professionnels parmi les établissements publics adoptent aussi cette position : LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 7.

<sup>1928</sup> Pour l'Office central de répartition des produits industriels : CE, 14 mars 1947, *De Talencé*, préc. (chefs des services départementaux) ; CE, 19 nov. 1958, *Le Page*, R. T. p. 921 (chef de section). Pour l'Office national interprofessionnel des céréales : CE, 20 janv. 1956, *Gaultier*, R. T. p. 681 (chefs des services régionaux).

<sup>1929</sup> Pour les comités d'organisation : CE Sect., 8 nov. 1946, *Martinis* [1<sup>ère</sup> esp.], R. p. 261. Telle est la position de la doctrine en ce qui concerne les conseillers des ordres professionnels, même recrutés par la voie de l'élection (GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 211-212 et 219). La fonction juridictionnelle qu'ils exercent renforce cette position, leur statut étant comparable à celui des magistrats. La jurisprudence reconnaît d'ailleurs qu'ils puissent être récusés dans les conditions prévues par la loi (CE, 2 févr. 1957, *Jockel*, R. p. 82), qu'ils ne peuvent pas prendre de position publique contre un justiciable (CE Sect., 18 févr. 1949, *Viet*, R. p. 84) et que la juridiction ordinale puisse ajourner ses débats pour cause de suspicion légitime (CE, 12 mai 1958, *Demaret*, R. p. 271)

<sup>1930</sup> « Le statut des présidents, directeurs responsables et membres des comités d'organisation », DS 1943 p. 198. C'est aussi l'opinion de Maurice Duverger pour qui il ne fait pas de doute que les autorités nommées par le gouvernement à la tête des personnes professionnelles, quelle que soit leur nature, sont des agents publics (« Essai... », art. cit., p. 21). Voir aussi, dans le même sens : HUET, note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, art. cit., p. 20.

<sup>1931</sup> « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 89.

tous les organismes publics ou privés français ou étrangers », ils apparaissent comme des agents privés<sup>1932</sup>. Toutefois, pour cet auteur, statutairement le caractère d'agent public prédomine « *pour le moment, (...) pour les raisons d'opportunité qu'expliquent les circonstances* »<sup>1933</sup>. Les dirigeants des organismes professionnels pourront néanmoins, dans un avenir plus ou moins proche, devenir pleinement des agents privés, véritables représentants des professions concernées si « une décentralisation plus effective »<sup>1934</sup> devait s'imposer<sup>1935</sup>. Une telle réforme permettrait de se mettre en conformité avec la jurisprudence classique contredite par la reconnaissance de la qualité d'agent public à des individus travaillant au service de personnes qui ne sont pas publiques. Qu'en est-il des agents recrutés par les personnes dirigeantes privées ou innommées elles-mêmes ?

### **B/ Le statut des agents recrutés par les personnes dirigeantes privées ou innommées**

Pour accomplir leurs missions, ces personnes recrutent un certain nombre d'individus par voie contractuelle afin qu'ils travaillent pour elles. En vertu de la jurisprudence classique, ils devraient tous être des agents privés, puisque la présence d'une personne publique fait défaut, l'incompatibilité de la notion d'agent public et d'agent d'une personne morale qui n'est pas publique ne cédant ni devant la participation directe de l'agent à l'exécution du service public aux termes du contrat de recrutement, ni devant la présence d'éléments exorbitants du droit commun dans les clauses de la convention<sup>1936</sup>. C'est d'ailleurs la solution retenue par la doctrine<sup>1937</sup> et le juge<sup>1938</sup>, même lorsque les membres du personnel dont il s'agit sont des agents publics mis à la disposition de la personne dirigeante privée ou innommée, par une personne dirigeante publique<sup>1939</sup>. Il n'en demeure pas moins que

---

<sup>1932</sup> *Ibid.* L'auteur souligne.

<sup>1933</sup> *Ibid.* L'auteur souligne.

<sup>1934</sup> *Ibid.*

<sup>1935</sup> Tel est le vœu du gouvernement de Vichy (voir *supra*, pp. 207-209).

<sup>1936</sup> A propos des notions d'agent public et d'agent d'une personne morale de droit privé, Jean-Paul Négrin parle d'une « incompatibilité (...) absolue » (*L'intervention..., op. cit.*, p. 208). Sur cette question, voir *ibid.*, pp. 208-219.

<sup>1937</sup> CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 91 ; DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; DONNEDIEU DE VABRES, « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit. ; ESCALIER, « L'organisation... », art. cit., p. 9 ; GUIBAL, *L'ordre..., op. cit.*, p. 212 ; GONFREVILLE, « Vers... », art. cit., p. 10 ; HUET, note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, art. cit., p. 20 ; LIET-VEAUX, « La théorie des... », art. cit., p. 155 ; LAROQUE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; LASCOMBE, *Les ordres..., op. cit.*, p. 199 ; MASPETIOL, « La notion... », art. cit., p. 168 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22.

<sup>1938</sup> Pour les personnes dirigeantes privées : CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, préc. (membres des syndicats agricoles corporatifs) ; Cass. civ., 7 nov. 1955, *Pey c. Groupement national d'achat des poissons de mer et d'eau douce*, AJDA 1956 II p. 104, note Pinto (employé d'un groupement d'achat). Pour les personnes dirigeantes innommées (employés de comités d'organisation) : CPH Rochefort-sur-mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. ; CE, 28 févr. 1947, *Bruhais*, préc. ; Cass. soc., 5 mars 1948, *Office de l'Huilerie c. Fraggi*, préc. Pour les personnes dirigeantes innommées (employés des ordres professionnels) : Cass. soc., 22 mai 1979, *Bouchez-Panier c. Conseil national de l'Ordre des médecins*, Bull. soc. n°437.

<sup>1939</sup> Dans leur relation avec la personne dirigeante privée ou innommée, ce sont des agents privés. Voir en ce sens : COURT, *Le statut..., op. cit.*, p. 33 (personnel de l'Office interprofessionnel des céréales, personne dirigeante publique, mis à la disposition des groupements de répartition des farines, personnes dirigeantes privées) ; DONNEDIEU DE

le statut privé de ces agents ne conduit pas le juge à les soumettre intégralement au droit commun du travail. Par dérogation, ils sont soumis à certaines règles de droit administratif en raison de leur participation à l'exécution d'un service public<sup>1940</sup>. Malgré ce statut hybride, ils restent classés parmi les agents privés.

Mais les tribunaux adoptent une position parfois ambiguë. Pour déterminer la nature du statut des individus embauchés par certaines personnes dirigeantes privées ou inconnues, ils ne se bornent pas à relever qu'il ne s'agit pas d'organismes publics : avant de conclure, ils examinent la nature des fonctions confiées aux individus et les conditions de leur recrutement. Les agents de ces organismes sont ainsi privés si les conditions d'embauchage ne diffèrent pas de celles d'un contrat de travail de droit commun<sup>1941</sup> et si les fonctions qu'ils exercent en vertu du contrat ne sont pas au nombre de celles qui ne sauraient être attribuées qu'à des agents publics<sup>1942</sup>. Une telle démarche n'exclut pas que certains agents contractuels des personnes dirigeantes privées ou inconnues soient des agents publics. C'est ce qu'admet la Cour d'appel de Limoges dans un arrêt du 10 décembre 1942 en reconnaissant la qualité de fonctionnaire, et donc d'agent public, à M. Dougreih, engagé par le Groupement d'achat et de répartition de la Viande pour le département de la Corrèze en qualité de directeur général et de directeur administratif, eu égard à l'ensemble de ses attributions<sup>1943</sup>. Le Conseil d'Etat ne semble pas contredire cette position du juge judiciaire. Dans l'arrêt *Boulic*, il admet que le requérant, membre du personnel du Groupement d'achat et de répartition des viandes de Seine-et-Oise, a la qualité

---

VABRES, note sous CE Ass., 2 avr. 1944, *Bouguen*, art. cit., p. 54 (l'auteur évoque un avis du Conseil d'Etat en date du 6 févr. 1943 qui « soumet le détachement des fonctionnaires auprès des comités d'organisation [personnes dirigeantes inconnues] aux règles applicables au détachement auprès des établissements privés, et non à celles concernant les personnes publiques »).

<sup>1940</sup> Sur ce point, voir : DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; LAMARQUE, *Recherches...*, op. cit., pp. 259-346 ; NEGRIN, *L'intervention...*, op. cit., pp. 221-254. Dans la plupart des cas, les agents sont soumis au secret professionnel, et, parfois, à un statut spécial qui les oblige à une prestation de serment, à une incompatibilité avec toute fonction dans une entreprise privée et à une interdiction, pendant un an à compter de la cessation de l'emploi, d'être recrutés par un établissement figurant parmi les ressortissants de l'organisme de direction pour lequel ils ont travaillé (cf. DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit.).

<sup>1941</sup> CPH Versailles, 16 févr. 1943, *Alloi c. Groupement d'achat et de répartition des viandes en Seine-et-Oise*, Gaz. Pal. 1943 I p. 155 (« l'embauchage d'Alloi par [ce] Groupement (...) n'a fait l'objet d'aucune autorisation ou nomination émanant d'une autorité administrative ; que le contrat intervenu entre [ce] Groupement (...) et Alloï présente donc le caractère d'un contrat de travail de droit commun à durée indéterminée ») ; Trib. civ. Versailles, 8 juill. 1943, *Groupement d'achat et de répartition des viandes en Seine-et-Oise c. Alloï*, préc. (confirmant le jugement précédent) ; CE, 7 juill. 1948, *Mignon*, R. T. p. 616, Gaz. Pal. 1948 II p. 124 (« il résulte des conditions dans lesquelles était recruté et licencié le personnel des groupements d'achat et de répartition des viandes, ainsi que du caractère de ces groupements, que ce personnel se trouvait dans la situation de salariés de droit privé, liés à leur employeur par un contrat de travail ») ; CE, 31 juill. 1948, *Boulic*, préc. (le statut des employés de la catégorie à laquelle appartenait le requérant au sein du groupement d'achat et de répartition des viandes de Seine-et-Oise était « exclusivement défini par la législation du travail »).

<sup>1942</sup> CE, 31 juill. 1948, *Boulic*, préc. (« les employés de la catégorie à laquelle appartenait le requérant [au sein du groupement d'achat et de répartition des viandes de Seine-et-Oise] étaient placés sous la dépendance du personnel de direction » de cet organisme) ; Cass. civ., 13 févr. 1957, *Cottez c. Petit*, préc. (« la qualité de fonctionnaire ne saurait être attribuée à Petit, employé d'un service public, présentant de toute évidence un caractère industriel et commercial »).

<sup>1943</sup> Limoges, 10 déc. 1942, *Groupement d'achat et de répartition de la viande pour le département de la Corrèze c. Daugreih*, préc.

d'agent privé, en observant que « les employés de la catégorie à laquelle [il] appartenait (...) étaient placés sous la dépendance du personnel de direction du groupement, dont ils n'étaient que les agents d'exécution », sous-entendant ainsi qu'ils n'ont pas le même statut que les agents de direction, dont on peut penser qu'ils sont des agents publics<sup>1944</sup>. Par ces décisions, le juge n'attache pas à la nature organique de l'employeur l'importance qu'il lui donne dans sa jurisprudence classique : le fait qu'il ne s'agisse pas d'une personne publique n'est pas une circonstance suffisante pour écarter la qualité d'agents publics des membres de son personnel.

La difficulté est de savoir si, dans tous les cas où les membres du personnel des personnes dirigeantes sont des agents publics, ils ont la qualité de fonctionnaires de nature à leur attribuer des droits et des obligations particulières conformément à la législation en vigueur.

## **§ 2/ La distinction entre fonctionnaires et non-fonctionnaires**

La question est fondamentale sous Vichy puisque le régime, fort de son autorité, parvient à élaborer, par trois lois du 14 septembre 1941, le premier statut de la fonction publique<sup>1945</sup>. Déclaré nul par l'ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*<sup>1946</sup>, ce texte est remplacé après la fin de la guerre par une loi du 19 octobre 1946<sup>1947</sup>, inspirée de celle de 1941 et limitée, comme elle, aux agents de l'Etat et de ses établissements publics.

---

<sup>1944</sup> CE, 31 juill. 1948, préc.

<sup>1945</sup> Loi portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat ; loi relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 4218 ; loi portant extension de l'article 22 et du titre VIII de la loi du 14 septembre 1941 aux fonctionnaires des collectivités locales et aux agents et ouvriers de l'administration publique, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 4219. Sur la question : BIGOT et LE YOUNG, *L'administration...*, op. cit., tome 2, pp. 443-455 ; CHARLIER (R.-E.), « Le statut des fonctionnaires civils de l'Etat en France, d'après les lois du 14 septembre 1941 », JCP 1943 I n°347 ; LAGRANGE (M.), « L'Etat nouveau et les fonctionnaires », *Revue des deux mondes*, 1944, pp. 20-32, 156-173 et 270-281 ; MARTIN (M.), com. sur la loi du 14 sept. 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, D. C. 1942 L. pp. 45-61 ; MARTIN (M.), *La fonction publique. Etude de droit public comparé : France, Allemagne, Angleterre, Belgique*, Paris, Sirey, 1943 ; THULLIER (G.), « Le statut des fonctionnaires de 1941 », RA 1979 pp. 480-494.

<sup>1946</sup> Cf. le « tableau II » annexé à l'ordonnance.

<sup>1947</sup> Loi relative au statut général des fonctionnaires, JO 20 oct., p. 8910. Sur ce texte : GAUDEMET (P.-M.), « Le déclin de l'autorité hiérarchique », D. 1947 (chr.) pp. 137-140 ; GAZIER (F.), com. de la loi préc., D. 1947 L. pp. 177-190 ; GAZIER (F.), « La renaissance de la fonction publique au lendemain de la Libération. Souvenirs et impressions d'un témoin », RA 1995 pp. 84-87 ; GIRAUD (E.), « Le déclin de la fonction publique. Le socialisme sans esprit social », in *Mélanges Mestre*, op. cit., pp. 251-266 ; GREGOIRE (R.), *La fonction publique*, Paris, Armand Colin, 1954 ; MARTIN (R.), com. de la loi préc., S. 1947 L. pp. 665-678 ; PLANTEY, *Traité...*, op. cit. ; RIVERO (J.), « Vers la fin du droit de la fonction publique ? », D. 1947 (chr.) pp. 149-152 ; SIWEK-POUYDESSEAU (J.), « Les conditions d'élaboration du statut général des fonctionnaires de 1946 », AIFP 1970-1971 pp. 11-39. L'ordonnance du 4 février 1959 *relative au statut général des fonctionnaires* (JO 8 févr., p. 1747) s'est substituée au texte de 1946. Elle a elle-même été remplacée par les lois des 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires* (JO 14 juill., p. 2174) et 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat* (JO 12 janv., p. 271), toujours en vigueur aujourd'hui. Sur le statut de 1959 : RUZIE (D.), « Vers un renouveau du droit de la fonction publique ? », D. 1959 (chr.) pp. 85-90 ;

Le problème nécessite de déterminer les critères qui permettent d'identifier un fonctionnaire. D'après l'opinion s'imposant à partir des années 1930 tant en doctrine qu'en jurisprudence<sup>1948</sup>, cette qualité est celle de « toute personne qui participe de façon normale à la gestion d'un service public en régie, en occupant autrement que par intérim, un poste permanent compris dans les cadres administratifs »<sup>1949</sup>, quelle que soit sa dénomination<sup>1950</sup>, quelle que soit la manière dont elle a été recrutée<sup>1951</sup>, et quelle que soit la nature du service auquel elle est affectée<sup>1952</sup>. Ne sont donc pas des fonctionnaires les individus qui ne travaillent pas pour le compte d'une personne publique<sup>1953</sup>, ni ceux qui ne participent pas à la gestion d'un service public<sup>1954</sup> puisque ni les uns ni les autres ne remplissent les conditions susvisées. Ne sont pas non plus des fonctionnaires les individus qui remplissent les conditions pour être agents privés, car cette qualité est incompatible avec celle de fonctionnaire<sup>1955</sup>. Ne sont pas davantage des fonctionnaires, même s'ils sont des agents publics : les « gouvernants »<sup>1956</sup>, individus qui, en vertu d'une élection, sont habilités à participer à la gestion d'un service public par

---

SILVERA (V.), « Le nouveau statut général des fonctionnaires », AJDA 1959 I pp. 45-52. Sur celui de 1983-1984 : BALDOUS (A.), « La loi du 13 juillet 1983 », RFDA 1984 pp. 111-121 ; BALLUTEAU (M.), « Premières observations sur le projet de statut général des fonctionnaires », RA 1983 pp. 327-334 ; BARGAS (D.), « La loi du 11 janvier 1984 », RFDA 1984 pp. 121-123 ; GABORIT (P.), « Droits et obligations du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales », AJDA 1984 pp. 180-190 ; LE PORS (A.), « Le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales », RFAP janv.-mars 1983 pp. 31-40 ; PLANTEY (A.), « Quelques réflexions sur le nouveau statut général de la fonction publique », RDP 1984 pp. 21-46 ; SALON (S.) et SAVIGNAC (J.-C.), « Le statut général des fonctionnaires de l'Etat », AJDA 1984 pp. 191-198.

<sup>1948</sup> BICHOFFE (G.), *Fonction publique et contrat : qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?*, thèse droit, Nancy, 1927, Paris, Sirey, 1927 ; DUVERGER, « La situation... », art. cit. ; JEZE (G.), *Le statut des fonctionnaires publics*, Paris, M. Giard, 1928 ; LATOURNERIE (R.), concl. sur CE, 25 févr. 1938, *Jacquet, Wicker et autres*, RDP 1938 pp. 804-819 ; LE BERRE (H.), « Réflexions sur la définition du fonctionnaire », CFP avr. 2003 pp. 4-6 ; RENAUDIN (P.), concl. sur CE, 24 janv. 1941, *Pontremoli et Patouillard-Demoriane*, D. C. 1941 J. pp. 135-138 ; STAINOF (P.), *Le fonctionnaire*, Paris, Delegrave, 1933.

<sup>1949</sup> WALINE, *Manuel...*, op. cit., 4<sup>e</sup> édit., p. 281. Voir en ce sens, pour la condition de l'occupation d'un emploi permanent faisant partie des cadres administratifs : CE, 24 mars 1905, *Dame Vauthron*, R. p. 308 ; CE, 13 mars 1908, *Héligon, Chapuis et autres*, R. p. 268 ; CE, 6 mai 1921, *Mourgues*, R. p. 450 ; CE Sect., 19 juin 1936, *Chaussemiche*, R. p. 670 ; CE, 2 mars 1937, *Voirin*, R. p. 268 ; CE, 1<sup>er</sup> févr. 1939, *Moulis*, R. p. 53. Pour la condition de la permanence de l'occupation de cet emploi : CE, 15 févr. 1907, *Moulié*, R. p. 159 ; CE, 10 mai 1918, *Claudé*, R. p. 455.

<sup>1950</sup> CE, 15 déc. 1937, *Bouakline*, R. p. 1035.

<sup>1951</sup> Les fonctionnaires peuvent être recrutés par contrat : CE, 7 août 1909, *Winkell*, R. pp. 826 et 1294, concl. Tardieu, S. 1909 III p. 145, concl. Tardieu, note Hauriou, D. 1911 III p. 17, concl. Tardieu, RDP 1909 III p. 145, note Jèze ; CE, 16 juill. 1920, *Chirac*, R. p. 708, RDP 1920 p. 737, concl. Corneille ; CE Sect., 19 juin 1936, *Mandrin*, R. p. 666 ; TC, 15 janv. 1938, *Eric de Mare*, préc. Dans ce cas, comme l'écrit Marcel Martin (com. sur la loi du 14 sept. 1941 portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, art. cit., p. 51), « le contrat apparaît comme un acte conditionnel qui déclenche, dans certaines limites fixées par lui, après entente entre les parties, l'application à l'une d'elles d'un statut préalablement établi en dehors du contrat et par voie réglementaire » ou législative.

<sup>1952</sup> Les fonctionnaires peuvent être affectés à la gestion de services publics administratifs ou de services publics industriels et commerciaux (CE Sect., 7 juin 1935, *Pichou*, préc. : comptable d'un service industriel et commercial exploité en régie par une commune, qualifié de « fonctionnaire »).

<sup>1953</sup> CE, 12 juill. 1938, *Bourdeu*, préc.

<sup>1954</sup> CE Sect., 18 déc. 1936, *Association professionnelle des fonctionnaires et agents des Affaires étrangères*, R. p. 1123, S. 1937 III p. 41.

<sup>1955</sup> Voir *supra* (p. 342, notes 1895 et 1896).

<sup>1956</sup> Sur cette catégorie particulière d'agents publics, voir DUGUIT, *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., tome 3, p. 1 ; RUZIE, *Les agents...*, op. cit., pp. 93-94 ; WALINE, *Manuel...*, op. cit., 4<sup>e</sup> édit., p. 280 ; VEDEL, *Droit...*, op. cit., pp. 483-484. Il semble que ce statut soit celui des membres des organes de direction des ordres professionnels lorsqu'ils sont élus par leurs pairs (cf. SPILIOPOULOS, *La distinction...*, op. cit., p. 93-94).

l'exercice d'une fonction politique temporaire et non professionnelle<sup>1957</sup> ; les « collaborateurs » non bénévoles et non requis, appelés en fonction des cas « auxiliaires » ou « temporaires »<sup>1958</sup>, individus qui participent à titre professionnel à la gestion d'un service public de manière temporaire<sup>1959</sup> ; les « stagiaires »<sup>1960</sup>, individus qui participent à la gestion d'un service public de façon temporaire en vue de leur recrutement en qualité de fonctionnaire<sup>1961</sup> ; et, enfin, les officiers ministériels<sup>1962</sup> individus qui, en vertu d'une nomination par l'Etat, sont habilités à exercer des fonctions de service public à titre professionnel et de manière permanente, mais sans être inscrits dans les cadres administratifs<sup>1963</sup>.

Le législateur de Vichy codifie ces solutions jurisprudentielles pour les membres du personnel de l'Etat et de ses établissements publics, en opposant deux catégories d'agents : les « fonctionnaires » et les « employés »<sup>1964</sup>. Les premiers sont soumis au droit spécial fixé par le statut, les seconds, au droit privé. Pour savoir si les individus sont des fonctionnaires, il faut combiner les dispositions de l'article 2 de la loi du 14 septembre 1941 *portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat* avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi du même jour *relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat*. Dans les services publics industriels et commerciaux de l'Etat et de ses établissements publics, est fonctionnaire celui qui est investi de fonctions de direction et celui qui a la qualité de comptable public<sup>1965</sup> ; les autres sont des employés<sup>1966</sup>. Dans les services publics administratifs de ces mêmes personnes publiques, est fonctionnaire celui qui est recruté par engagement contractuel de droit public<sup>1967</sup> ainsi que

---

<sup>1957</sup> CE Sect., 8 mars 1935, *Magnon*, R. p. 307, S. 1935 III p. 73, note Laroque (maire).

<sup>1958</sup> Sur la subtile distinction entre ces différentes catégories : GREGOIRE, *La fonction...*, *op. cit.*, pp. 77-84 ; PLANTEY, *Traité...*, *op. cit.*, pp. 22-23.

<sup>1959</sup> CE, 9 mars 1923, *Hardouin de la Forge*, R. p. 239 (secrétaire d'une commission arbitrale) ; TC, 12 déc. 1938, *Sté cotonnière du Sud-Est*, R. p. 1014, D. H. 1939 p. 87 (arbitre).

<sup>1960</sup> Sur cette catégorie de fonctionnaires « en puissance » ou « en devenir » (RUZE, *Les agents...*, *op. cit.*, p. 37) : BOCKEL (A.), « La condition juridique du stagiaire dans le régime français de la fonction publique », RDP 1966 pp. 265-294 ; CLEMENT (C.), « Le statut du fonctionnaire stagiaire : entre précarité et renforcement de ses droits », LPA 1<sup>er</sup>-2 mai 2002 pp. 12-16 ; JEAN-PIERRE (D.), « Le stagiaire dans la fonction publique de l'Etat », JCP A 2003 n°1259 ; KOUBI (G.), « Situation juridique du stagiaire dans la fonction publique », RA 1989 pp. 19-26 ; SAINT-JAMES (V.), « Le fonctionnaire stagiaire », AJFP 3-2000 pp. 4-6, « La nomination du stagiaire dans un emploi permanent », AJFP 3-2000 pp. 17-25, « La vocation du stagiaire à être titularisé », AJFP 4-2000 pp. 17-27.

<sup>1961</sup> CE, 8 janv. 1930, *Mariani*, R. p. 11 ; CE Sect., 13 mai 1932, *De Paul*, R. p. 487, D. H. 1932 p. 386 ; CE, 28 avr. 1938, *Dlle Weiss*, R. p. 379, D. 1939 III p. 41, concl. Dayras, note Waline. Voir aussi, pendant la guerre : CE, 29 mai 1942, *Dlle Stoeik*, R. p. 167 ; CE Sect., 5 mars 1943, *Dame Raison*, R. p. 57.

<sup>1962</sup> Sur cette catégorie d'agents publics : RUZIE, *Les agents...*, *op. cit.*, pp. 77-82.

<sup>1963</sup> Pour les notaires : CE, 19 oct. 1934, *Jolivet*, préc. Voir aussi, pendant la guerre : Cass. crim., 2 déc. 1942, *Sola*, S. 1943 I p. 107, note Rousseau.

<sup>1964</sup> Cf. GELINEAUD (E.), *Employés et fonctionnaires : recherche d'une distinction fondamentale entre les agents des services publics français en régie*, thèse droit, Paris, 1945.

<sup>1965</sup> Art. 2 (2° et 3°) de la loi du 14 sept. 1941 *portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat*.

<sup>1966</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 14 sept. 1941 *relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat (a contrario)*.

<sup>1967</sup> Art. 2 (4°) de la loi du 14 sept. 1941 *portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat*.

celui qui est investi d'un emploi permanent qui, par sa nature, n'est pas analogue à un emploi privé et qui répond à l'objet propre du service, c'est-à-dire participe directement à l'exécution du service public<sup>1968</sup>. Dans ces services, ceux qui ne remplissent pas ces conditions ne sont pas nécessairement des employés. Il faut distinguer selon qu'ils sont ou non investis d'un emploi permanent. Dans le premier cas, sont employés tous ceux qui ne répondent pas à l'objet propre du service public et qui occupent un emploi par nature analogue à un emploi privé ; les autres sont des fonctionnaires<sup>1969</sup>. Dans le second cas, seuls sont fonctionnaires ceux qui sont recrutés par un contrat administratif<sup>1970</sup> ; les autres sont des employés, sauf s'ils répondent à l'objet propre du service public ou s'ils occupent un emploi qui par nature n'est pas analogue à un emploi privé ; ils sont alors des agents publics non-fonctionnaires<sup>1971</sup>.

Le domaine d'application de la loi de 1941 est réduit aux membres du personnel de l'Etat et de ses établissements publics, tout comme celui de la loi du 19 octobre 1946 qui le restreint même « aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des cadres »<sup>1972</sup> de ces administrations, en excluant celles qui présentent un caractère industriel et commercial<sup>1973</sup>. Il ne faut pourtant pas en déduire que la liste que ces deux lois dressent est exhaustive. En application des règles jurisprudentielles, une partie des agents des autres personnes publiques demeurent des fonctionnaires, même s'ils ne sont pas justiciables des principes de ces statuts<sup>1974</sup>. En tout état de cause, la loi de 1946, répondant aux vœux de la doctrine<sup>1975</sup>, rejette explicitement la théorie du fonctionnaire contractuel. En disposant que « le fonctionnaire est vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire »<sup>1976</sup> et en prévoyant qu'un agent doit être nommé pour acquérir cette qualité, elle la rend incompatible avec un recrutement par contrat<sup>1977</sup>.

---

<sup>1968</sup> Art. 2 (1<sup>o</sup>) de la loi du 14 sept. 1941 *portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat* et art. 1<sup>er</sup> (al. 3) de la loi du 14 sept. 1941 *relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat*.

<sup>1969</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 3 et 4) de la loi du 14 sept. 1941 *relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat*.

<sup>1970</sup> Art. 2 (4<sup>o</sup>) de la loi du 14 sept. 1941 *portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat*.

<sup>1971</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 14 sept. 1941 *relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat (a contrario)*.

<sup>1972</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 1).

<sup>1973</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 2).

<sup>1974</sup> Voir par ex. : CE, 24 juin 1949, *Hôpital-hospice de Dreux c. Dame Mathieu Fageoles*, R. T. p. 726 (chef de laboratoire d'un hôpital communal). D'une manière générale, la qualité de fonctionnaire est reconnue par la loi du 28 avril 1952 *portant statut général du personnel des communes et des établissements communaux* (JO 29 avr., p. 4349, rectific., JO 6 juin, p. 5691) aux agents des communes ou des établissements publics communaux titularisés dans un emploi permanent à temps complet.

<sup>1975</sup> Cf. BRIMO, « Le fonctionnaire... », art. cit., pp. 131-132.

<sup>1976</sup> Art. 5 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 19 oct. 1946 *relative au statut général des fonctionnaires*.

<sup>1977</sup> Voir d'ailleurs en ce sens : CE, 7 nov. 1954, *Montenot*, R. p. 751 (un contractuel ne peut pas revendiquer la qualité de fonctionnaire).

C'est au vu de cet état du droit qu'il faut s'interroger sur le statut des agents publics employés par les personnes dirigeantes : sont-ils ou non des fonctionnaires ? La doctrine se divise. Le désaccord touche à la question de savoir si ces agents occupent un emploi permanent. Il s'explique par l'ambiguïté du dirigisme : Vichy vise à gouverner l'économie dans le but immédiat de faire face aux difficultés que traverse le marché du fait de la guerre, mais aussi, à une fin plus lointaine, d'instaurer un nouveau régime économique destiné à se substituer durablement au libéralisme, dans la logique de la Révolution nationale. Les personnes dirigeantes autres que l'Etat ont donc toutes un caractère provisoire : elles sont mises en place, selon les termes même du législateur, jusqu'à « l'établissement du cadre définitif de l'organisation professionnelle »<sup>1978</sup>.

Pour certains auteurs, il ne fait pas de doute que leurs agents sont des fonctionnaires<sup>1979</sup>. Ils avancent en effet qu'« ils sont investis d'un "emploi permanent" car leur nomination est faite sans stipulation de durée »<sup>1980</sup>. Bien que les personnes dirigeantes au service duquel ils sont affectés soient établis à titre provisoire, il n'en reste pas moins, suivant la remarque d'Albert Croquez, « qu'aussi longtemps que le législateur n'aura pas créé un cadre définitif, la loi actuelle existe avec le caractère de permanence qui s'attache à toute loi dont les effets ne sont pas limités dans le temps avec un terme préfix et autrement que par une éventualité à plus ou moins longue échéance »<sup>1981</sup>. Dans l'arrêt *De Talencé*, le Conseil d'Etat semble suivre cette position puisqu'il reconnaît que les chefs des services départementaux des sections de l'Office central de répartition des produits industriels sont des fonctionnaires<sup>1982</sup>. Mais cette décision est trompeuse car elle est rendue dans le cadre de l'application de l'ordonnance du 27 juin 1944 *relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine*, dont on a vu qu'elle attribuait aux termes « agents publics » et « fonctionnaires » un sens propre.

Les tribunaux se rallient en réalité à la thèse défendue par l'autre partie de la doctrine<sup>1983</sup>. Pour ces auteurs, la condition de la permanence de l'emploi fait défaut car le dirigisme a un caractère

---

<sup>1978</sup> Art. 2 (al. 1<sup>er</sup>) de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>1979</sup> COURT, *Le statut...*, *op. cit.*, pp. 187-190 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 88-90 ; CROQUEZ, « L'organisation... », 1941 II, art. cit., p. 41 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1942, pp. 29-30 ; E. D., note sous CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, art. cit., p. 263 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 62.

<sup>1980</sup> E. D., note sous CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, art. cit., p. 263.

<sup>1981</sup> Cité par E. D., note sous CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, art. cit., p. 263.

<sup>1982</sup> CE, 14 mars 1947, préc.

<sup>1983</sup> CE Sect., 8 nov. 1946, *Martinis* [1<sup>ère</sup> esp.], préc. (directeurs des comités d'organisation) ; CE, 19 nov. 1958, *Le Page*, préc. (chef de section de l'Office central de répartition des produits industriels) ; CE, 20 janv. 1956, *Gaultier*, préc. (chefs des services régionaux de l'Office national interprofessionnel des céréales).

provisoire<sup>1984</sup>. C'est le cas de Gilbert H. George pour qui la participation à l'exercice des tâches de direction « n'est pas un emploi mais une mission » ; « l'objet de celle-ci, si vaste soit-il, est limité dans le temps par le résultat à atteindre » ; « celui-ci acquis, la mission remplie, les pouvoirs dont était investi l'agent deviennent sans fondement, et en quelque sorte, s'évaporent »<sup>1985</sup>. Cette position semble conforme aux vœux du législateur. En disposant dans son article 10 que « les répartiteurs, le directeur de la Section de récupération et de mobilisation ainsi que tous les préposés et collaborateurs de l'Office central de répartition des produits industriels et de ses diverses sections (...) sont (...) assimilés à des fonctionnaires publics pour l'application des articles 177 à 179 du Code pénal » qui punissent les contraintes et la corruption des agents publics<sup>1986</sup>, la loi du 19 janvier 1943 *portant réorganisation de la répartition des produits industriels* refuse explicitement cette qualité aux membres du personnel de cette personne dirigeante publique, dont certains sont pourtant des agents publics<sup>1987</sup>.

Il n'en demeure pas moins que ces agents, même s'ils ne sont pas fonctionnaires, sont étroitement associés au fonctionnement d'un service public. C'est pourquoi leur statut reste proche de celui des fonctionnaires : ils sont soumis à des obligations et bénéficient de protections similaires<sup>1988</sup>. Pour autant certaines règles qui s'imposent aux fonctionnaires ne les concernent pas : par exemple, l'interdiction de cumuler une fonction publique avec un emploi privé<sup>1989</sup>. Ces circonstances les placent dans une situation particulière, que les auteurs ont du mal à caractériser. Pour certains, ils sont des « requis »<sup>1990</sup>. Mais cette position est discutable car contrairement aux requis, les membres des organismes de direction sont recrutés à titre professionnel, même si l'emploi qu'ils occupent n'est pas leur profession principale. Pour d'autres, il s'agit plutôt de « collaborateurs » à la gestion d'un service public<sup>1991</sup>, car le caractère temporaire de leur emploi empêche de les qualifier de fonction-

---

<sup>1984</sup> DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 21 ; GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 139-150 ; HAYET, « Le statut... », art. cit., p. 198 ; HUET, note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, art. cit., p. 20 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 270-273 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., §§ 10 et 15 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 301-303 ; MIGNONAC, « L'Office... », art. cit., p. 2 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 23 ; SCALLE, « Quelques... », art. cit., p. II ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22.

<sup>1985</sup> *Le régime...*, *op. cit.*, p. 141.

<sup>1986</sup> Nous soulignons. Cet article reprend les termes de l'article 11 de la loi du 9 mars 1941 *modifiant la loi du 10 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels et réglant le contrôle de la répression des infractions*.

<sup>1987</sup> Voir en ce sens : LAROQUE, « La répartition... », art. cit., §§ 10 et 15 ; MIGNONAC, « L'Office... », art. cit., p. 2.

<sup>1988</sup> Sur ce point : GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 139-150 ; HAYET, « Le statut... », art. cit.

<sup>1989</sup> CE Sect., 8 nov. 1946, *Martinais* [1<sup>ère</sup> esp.], préc.

<sup>1990</sup> BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., p. 305 ; SCALLE, « Quelques... », art. cit., p. II ; SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, p. 93.

<sup>1991</sup> GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, p. 142 ; HAYET, « Le statut... », art. cit., p. 198 (l'auteur parle aussi d'« associés au fonctionnement d'un service public »).

naires et aucun élément ne permet de les rattacher à une autre catégorie d'agents publics non-fonctionnaires<sup>1992</sup>. Ils les comparent aux maires<sup>1993</sup>, aux arbitres<sup>1994</sup>, aux présidents et membres des chambres de commerce<sup>1995</sup> ou encore aux membres de l'Académie française<sup>1996</sup>. Le parallèle avec les maires est d'autant plus pertinent que sous Vichy, les autorités municipales des communes de plus de 2000 habitants sont nommées par le pouvoir central et soumises à son pouvoir hiérarchique<sup>1997</sup>. En accord avec Gilbert H. George<sup>1998</sup>, il est possible de classer ces travailleurs dans la catégorie que prévoit l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi du 14 septembre 1941 *portant extension de l'article 22 du titre VIII de la loi du même jour aux fonctionnaires des collectivités locales et aux agents et membres des administrations publiques* et qui regroupe « ceux qui, sans appartenir au cadre permanent d'une telle administration, collaborent à titre principal à la marche d'un service administratif ».

### ***Sous-section 2 : Les ressources matérielles***

Une personne morale dispose de deux types de ressources matérielles, des biens et des deniers, qui constituent, avec ses obligations, son patrimoine. Les premiers sont les meubles et les immeubles qu'elle utilise pour entreprendre ses activités, et les seconds, les sommes d'argent dont elle dispose pour couvrir ses dépenses de fonctionnement.

Selon les règles classiques un bien ou un denier est public s'il appartient à une personne publique alors qu'il est privé s'il est la propriété d'une institution qui n'a pas cette nature<sup>1999</sup>. En la matière, le critère organique est donc déterminant. Les biens et les deniers des personnes dirigeantes ne devraient donc être publics que dans le cas où ces institutions sont de cette nature<sup>2000</sup>. C'est en

---

<sup>1992</sup> Puisqu'ils n'ont pas vocation à être titularisés, ils ne sont pas stagiaires et puisqu'ils ne sont pas titulaires d'une charge, ils ne sont pas des officiers ministériels.

<sup>1993</sup> LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 10.

<sup>1994</sup> HAYET, « Le statut... », art. cit., p. 199.

<sup>1995</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 271.

<sup>1996</sup> *Ibid.*

<sup>1997</sup> Art. 4 de la loi du 16 nov. 1940 *relative à la réorganisation des corps municipaux*, JO 12 déc., p. 6074 (le maire est nommé par le ministre de l'Intérieur dans les communes de plus de 10 000 habitants et par le préfet dans celles de 2001 à 10 000 habitants). Dans les départements, la loi du 12 octobre 1940 *portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement* (JO 13 oct., p. 5274) suspend les conseils généraux élus pour les remplacer par des commissions départementales composées de membres nommés et placés sous les ordres du préfet, que la loi du 7 août 1942 *portant institution de conseils départementaux* (JO 27 août, p. 2922) transforme en conseils départementaux constitués de la même manière. Sur la suppression de la démocratie locale sous le régime de Vichy, voir BIGOT et LE YONCOURT, *L'administration...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 356-363 ; DOUEIL, *L'administration...*, *op. cit.*

<sup>1998</sup> *Le régime...*, *op. cit.*, p. 142.

<sup>1999</sup> Voir : CHAMARD (C.), *La distinction des biens publics et des biens privés : contribution à la définition de la notion de biens publics*, thèse droit, Lyon III, 2002, Paris, Dalloz, 2004 ; MAGNET (J.), « La notion de deniers publics en droit financier français », *Revue de science financière*, 1974, pp. 129-146.

<sup>2000</sup> Dans cette logique, les auteurs qui défendent la nature publique des organismes professionnels militent en faveur de la reconnaissance du caractère public des deniers qu'ils détiennent, des biens qu'ils possèdent et des travaux qui sont

appliquant ce principe que le juge reconnaît que les travaux immobiliers que les personnes dirigeantes publiques exécutent peuvent avoir le caractère de travaux publics, que les immeubles qu'elles aménagent dans l'intérêt général sont des ouvrages publics, qu'elles bénéficient de la technique du recouvrement des créances publiques, qu'elles sont soumises aux règles de la comptabilité publique et que leurs biens se distinguent selon qu'ils relèvent du domaine privé ou du domaine public<sup>2001</sup>. Du fait de cette dernière circonstance, la notion de « bien public » n'est donc, pas plus sous le dirigisme que sous le libéralisme, un concept-critère du droit administratif car elle n'entraîne pas nécessairement le rejet de l'application du droit privé<sup>2002</sup>. Les biens du domaine privé des personnes dirigeantes publiques échappent à la juridiction d'une grande partie des règles de droit administratif, puisqu'ils sont en principe gérés par elles comme un simple particulier gère ses propres biens. C'est un litige impliquant une personne dirigeante publique, l'Office national de navigation, qui donne l'occasion au juge de renouveler la définition du domaine public. En modifiant la frontière qui le sépare du domaine privé, il redélimite ainsi le champ d'application du droit administratif et, par suite, celui du droit privé.

Dans les faits ayant donné lieu à l'arrêt *Sté « Le Béton »*<sup>2003</sup>, l'Office, concessionnaire d'un port fluvial, avait été chargé par l'Etat, autorité concédante, d'aménager dans le voisinage du port existant un port industriel en utilisant des terrains dépendant de lui devant être raccordés aux routes et à la voie ferrée. Le cahier des charges précisait que l'Office pouvait louer les terrains à des particuliers pour être affectés à l'usage industriel. Tel fut l'objet d'un bail consenti à une société qui aménagea une cimenterie sur le terrain loué. Un litige s'étant élevé entre les parties, la question se posa de savoir si le terrain faisait ou non partie du domaine public. En vertu de la doctrine majoritaire au

---

engagés pour leur compte. Voir ainsi : GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 150-154 (comités d'organisation) ; LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 95 (ordres professionnels) ; MESTRE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 42 (comités d'organisation) ; OUDIN, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 130-131 (Ordre des médecins).

<sup>2001</sup> Pour l'Office national interprofessionnel des céréales : CE, 11 janv. 1952, *Compagnie continentale d'importation du Sud-Ouest*, R. p. 24 ; CE Ass., 30 mars 1962, *Association nationale de la meunerie*, préc. Pour les commissions communales et les commissions départementales de remembrement (organes de l'Etat) : CE, 3 déc. 1955, *Ministre de l'Agriculture c. Delétoile*, R. p. 572 ; CE, 3 déc. 1955, *Dame de Kergolay veuve de Montholon*, R. T. p. 642.

<sup>2002</sup> La notion de « bien privé » reste pourtant un concept-critère du droit privé car elle entraîne nécessairement l'application de ce droit, si l'on met de côté le cas très particulier des immeubles privés spécialement aménagés qui, parce qu'ils sont l'accessoire d'un ouvrage public (CE, 21 janv. 1927, *Compagnie générale des eaux c. Dame veuve Berluque*, R. p. 94, D. 1928 III p. 57, note Blaevoet), qu'ils sont affectés à l'usage direct du public et dont une personne publique assure l'entretien, la gestion ou la surveillance (CE, 30 mai 1947, *Ville de Rueil*, R. p. 234) ou qu'ils sont *directement* affectés à un service public, c'est-à-dire qu'ils sont indispensables à l'exercice d'une telle mission (CE Sect., 30 sept. 1955, *Caisse régionale de Sécurité sociale de Nantes*, R. p. 459, AJDA 1956 II p. 456, note Rossillion), ont la qualité d'ouvrage public (cf. AUBY (J.-M.), AUBY (J.-B.), BON (P.) et TERNEYRE (P.), *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 2016, 7<sup>e</sup> édit., pp. 231-235).

<sup>2003</sup> CE Sect., 19 oct. 1956, R. p. 375, D. 1956 J. p. 681, concl. Long, RDP 1957 p. 310, concl. Long, AJDA 1956 II p. 472, concl. Long et p. 488, note Fournier et Braibant, JCP 1957 II n°9765, note Blaevoet, RA 1956 p. 617 et 1957 p. 131, notes Liet-Veaux et Morice.

XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>2004</sup> confirmée par la jurisprudence<sup>2005</sup>, tout bien public affecté à l'usage de tous, c'est-à-dire pouvant faire l'objet d'un usage direct, sans autorisation, par les particuliers, relève du domaine public. Cette conception était critiquée car elle conduisait à exclure de ce régime des biens qui, sans être utilisés par tous, sont affectés à l'utilité publique en ce qu'ils permettent l'exploitation de services publics<sup>2006</sup>. Pour autant le critère du service public ne peut à lui seul suffire pour déterminer si les biens des personnes publiques sont compris dans le domaine public car il est trop large : dès lors que tous les biens publics présentent un lien plus ou moins direct avec un service public, la catégorie du domaine privé se réduirait comme peau de chagrin. C'est pourquoi la doctrine proposa de réduire la portée de ce critère grâce à la condition de l'aménagement spécial<sup>2007</sup> : pour elle, fait ainsi partie du domaine public, les biens des personnes publiques affectés à l'usage de tous ou spécialement aménagés pour l'exploitation d'un service public. Cette solution adoptée par la Commission de réforme du Code civil en 1947<sup>2008</sup> a été consacrée par la Cour de cassation en 1950<sup>2009</sup> et sembla inspirer le Conseil d'Etat trois ans plus tard<sup>2010</sup>. L'affaire *Sté « Le Béton »* est l'occasion pour le juge administratif de clarifier sa position. Sur les conclusions conformes du commissaire du gouvernement Long, il confirme définitivement l'évolution de la définition du domaine public en utilisant le critère du service public, réduit grâce à la condition de l'aménagement spécial<sup>2011</sup> : « après avoir relevé que l'Office national de la navigation était investi d'une mission de service public, comportant l'aménagement d'un port industriel, il a constaté que le terrain loué à la société avait fait l'objet d'installations destinées à le rendre propre à cet usage et en a déduit son appartenance au domaine public »<sup>2012</sup>.

---

<sup>2004</sup> PROUDHON (J.-B.-V.), *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Dijon, Victor Lagier, 1843, tome 1, 2<sup>e</sup> édit., pp. 240-249.

<sup>2005</sup> CE, 28 juin 1935, *Mougamadousadagnetoullah dit Marécar*, R. p. 734, D. 1936 III p. 20, concl. Latournerie, note Waline, S. 1937 III p. 43, concl. Latournerie, RDP 1935 p. 590, concl. Latournerie, note G. J.

<sup>2006</sup> BERKHAUSEN (H.), « Remarques sur la théorie des domaines », RCLJ 1884 p. 43 ; BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1930, 12<sup>e</sup> édit., p. 477 ; DUGUIT, *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., tome 3, pp. 351-352 ; HAURIOU, *Précis...*, op. cit., 12<sup>e</sup> édit., p. 781 ; SALEILLES (R.), *Le domaine public à Rome et son application en matière artistique*, Paris, Larose et Forcel, 1889, pp. 2-3.

<sup>2007</sup> LATOURNERIE (R.), concl. sur CE, 28 juin 1935, *Mougamadousadagnetoullah dit Marécar*, D. 1936 III p. 23 ; WALINE (M.), *Les mutations domaniales : étude des rapports des administrations publiques à l'occasion de leurs domaines publics respectifs*, thèse droit, Paris, 1925, Paris, Dalloz, 1925, pp. 29 et 45 ; WALINE (M.), note sous Paris, 13 mai 1933, *Ville d'Avallon c. consorts Lepoux*, D. 1934 II p. 102 ; WALINE (M.), note sous CE, 28 juin 1935, *Mougamadousadagnetoullah dit Marécar*, D. 1936 III p. 21 ; WALINE (M.), *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1936, 1<sup>ère</sup> édit., p. 523.

<sup>2008</sup> Cf. LONG (M.), concl. sur CE Sect., 19 oct. 1956, *Sté « Le Béton »*, D. 1956 J. p. 682.

<sup>2009</sup> Cass. civ., 7 nov. 1950, *Administration des chemins de fer algériens c. Sté l'Union commerciale des métaux et autres*, S. 1952 I p. 173, note Tixier (« appartiennent seuls au domaine public les biens qui font l'objet, soit d'une affectation actuelle à l'usage public, soit d'un aménagement pour l'exploitation d'un service public »).

<sup>2010</sup> CE Sect., 30 oct. 1953, *SNCF*, R. p. 463 (le terrain objet du litige, acquis par la SNCF, ne fait pas partie du domaine public dans la mesure où il n'a pas été aménagé en vue du service public).

<sup>2011</sup> Sur cette condition, voir en particulier : HERVOUET (F.), « L'utilité de la notion d'aménagement spécial dans la théorie du domaine public », RDP 1983 pp. 135-167 ; SANDEVOIR (P.), « La notion d'aménagement spécial dans la détermination du domaine public », AJDA 1966 pp. 84-103.

<sup>2012</sup> BRAIBANT (G.), DELVOLVE (P.), GENEVOIS (B.), LONG (M.) et WEIL (P.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2019, 22<sup>e</sup> édit., p. 452.

Le problème réside davantage dans la qualification des biens et deniers des personnes dirigeantes inconnues. En ce qui les concerne, le critère organique est inutilisable, puisqu'il est impossible de dire avec certitude si ces institutions sont ou non publiques. Certains auteurs<sup>2013</sup> décident de les assimiler à des personnes privées et de considérer leurs biens et leurs deniers comme des ressources privées. Ils soulignent que ces organismes ne bénéficient pas des techniques de recouvrement des créances publiques, que les travaux immobiliers qu'ils accomplissent ont le caractère de travaux privés, que les immeubles aménagés qu'ils possèdent sont des ouvrages privés<sup>2014</sup>, qu'ils échappent aux règles de la comptabilité publique et qu'il n'y a pas de distinction dans leur patrimoine entre un domaine public et un domaine privé. Le problème s'est posé de savoir si les cotisations dues aux organismes professionnels devaient être considérées comme des créances civiles ou des créances commerciales. Pour la Caisse de recouvrement des cotisations des comités d'organisation, elles ont un caractère commercial et relèvent dès lors de l'application du décret-loi du 25 août 1937 *instituant pour les petites créances commerciales une procédure de recouvrement simplifiée*<sup>2015</sup>. Cette position est critiquable<sup>2016</sup>. D'une part le décret-loi de 1937 ne concerne que les créances ayant une cause contractuelle, or les cotisations dues aux organismes professionnels n'ont pas été librement consenties par les intéressés ; d'autre part l'obligation mise à la charge de ces derniers ne naît pas d'actes accomplis dans l'exercice du commerce, mais résulte du fait qu'ils sont ressortissants de telles institutions. Ces contributions ne seraient donc pas des créances commerciales mais des créances civiles.

Quelques auteurs<sup>2017</sup>, sans remettre en cause la nature privée des deniers des organismes professionnels se démarquent en soulignant la spécificité des cotisations qu'ils perçoivent. Ces taxes ne

---

<sup>2013</sup> CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, p. 196 ; DONNEDIEU DE VABRES, « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit. ; GONFREVILLE, « Vers... », art. cit., p. 10 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 197 et 213 ; HAYET (A.), « Le régime de la cotisation des comités d'organisation », DS 1942 p. 127 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 275 ; LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 200 et 206-207 ; LIET-VEAUX, « La théorie des... », art. cit., p. 155 ; MAGNET, « La notion... », art. cit., p. 137.

<sup>2014</sup> Même s'ils sont utiles au service public de la discipline professionnelle, les immeubles des organismes professionnels ne peuvent pas être considérés comme des ouvrages publics, même en application de la jurisprudence *Caisse régionale de Sécurité sociale de Nantes* (CE Sect., 30 sept. 1955, préc.). En effet, ils ne sont pas directement affectés à l'exercice de cette tâche de direction, d'une part parce que ces institutions les utilisent également en dehors du service public, pour satisfaire l'intérêt collectif de la profession, et d'autre part parce que l'exécution de telles missions ne consiste pas à les utiliser.

<sup>2015</sup> JO 27 août, p. 9829.

<sup>2016</sup> Sur ce point, voir CROQUEZ, « Les comités... », art. cit., p. 17 ; DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; DURAND (P.), « Le recouvrement des cotisations dues aux comités d'organisation », DS 1943 pp. 62-63 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 292-293 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 275.

<sup>2017</sup> HAYET, « Le régime... », art. cit., p. 127 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 275-276 ; LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 207.

sont pas des redevances pour services rendus<sup>2018</sup> : bien que versées par les ressortissants des organismes professionnels, usagers des services qu'ils fournissent<sup>2019</sup>, elles ne sont pas en effet la contrepartie directe des prestations, leur montant n'étant pas proportionnel au service rendu. Obligatoires pour tous les membres de la profession organisée<sup>2020</sup>, ces cotisations participent des traits généraux de l'impôt. Pour eux, ces organismes devraient donc bénéficier, pour le recouvrement de leurs créances, de moyens de contrainte autrement plus efficaces que ceux à la disposition des simples particuliers. Ces personnes sont en effet chargées de missions de services publics que l'acquittement de ces créances permet de financer. Dès lors, à supposer que les deniers des organismes professionnels soient des deniers privés, ils seraient, en tout cas, des deniers privés particuliers, proches des deniers publics, les cotisations perçus par les organismes professionnels ressemblant aux impôts. Il conviendrait de classer ces contributions, comme Michel Lascombe<sup>2021</sup>, dans une catégorie « para-légale » de « taxes parafiscales »<sup>2022</sup>, relevant d'une sorte de « parafiscalité parallèle », selon l'expression de Guy Braibant<sup>2023</sup>. La loi du 8 juin 1943 *relative au recouvrement des taxes ou cotisations dont la perception est confiée à la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation*<sup>2024</sup>, tend à donner satisfaction à cette partie de la doctrine. En effet, elle donne au directeur de cette institution le pouvoir de décerner, pour le recouvrement des contributions perçues au profit des comités d'organisation, des contraintes qui, pour obtenir force exécutoire, doivent seulement être visées par le juge de paix dans le ressort duquel se trouve le siège de l'organisme intéressé<sup>2025</sup>. En outre la Cour d'appel

---

<sup>2018</sup> En ce sens, voir CE Sect., 23 oct. 1981, *Sagherian et Syndicat de l'architecture* [2 esp.], R. p. 386, AJDA 1981 p. 597, Gaz. Pal. 1982 p. 108. A ce titre, les cotisations dues aux organismes professionnels se distinguent des sommes qu'ils sont amenés à réclamer en contrepartie de la réalisation de certaines prestations, par exemple la constitution d'un dossier de qualification professionnelle (TA Lille, 22 mars 1961, *Bridoux*, préc.).

<sup>2019</sup> Assujettis au service public de l'organisation professionnelle, les membres des professions ont la qualité d'usagers car ils se trouvent « vis-à-vis du service dans un rapport direct et actuel d'utilisation » (AUBY, « Les sanctions... », art. cit., p. 70), alors même que le rapport avec le service n'a pas, à son point de départ, un acte d'adhésion spontanée. En effet, comme le rappelle Jean-Marie Auby, « le caractère volontaire ou non du lien avec le service ne joue qu'un rôle relativement secondaire dans la détermination du régime applicable à ce lien » (*ibid.*, p. 72).

<sup>2020</sup> Le caractère obligatoire de la cotisation est confirmé par la jurisprudence qui admet qu'un refus de paiement puisse constituer une faute professionnelle de nature à justifier l'application à l'intéressé d'une sanction disciplinaire (CE, 13 nov. 1952, *Lauter*, R. p. 507 ; CE, 12 mai 1954, *Giboureau*, RPDA 1954 p. 140 ; CE, 21 févr. 1964, *Garetier*, préc.).

<sup>2021</sup> *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 207.

<sup>2022</sup> En 1952, André Heibronner parlait déjà de « parafiscalité » à propos des taxes perçues par les organismes professionnels (« Le pouvoir... », art. cit., p. 40).

<sup>2023</sup> Concl. sur CE, 21 nov. 1973, *Sté des papeteries de Gascogne*, CJEG 1974 J p. 56.

<sup>2024</sup> JO 22 juin, p. 1698.

<sup>2025</sup> A la Libération, la question de savoir si le liquidateur de la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation avait compétence pour recouvrer, par voie de contrainte, les cotisations dues par les ex-adhérents des comités d'organisation fit débat. Approuvé par certains auteurs (LIET-VEAUX et SIMONET, « La loi... », art. cit., p. 265 ; MALEZIEUX (R.), « La procédure de recouvrement des cotisations restant dues à la CARCO », Gaz. Pal. 1947 I (doct.) p. 79), le Tribunal civil de la Seine a répondu par la négative (21 mars 1947, *Sté Saint Frères c. Liquidateur de la CARCO*, Gaz. Pal. 1947 I p. 188, DS 1947 p. 165, note Durand) mais, encouragée par une autre partie de la doctrine (DURAND (P.), « La liquidation de la CARCO », DS 1947 pp. 165-173), la Cour d'appel de Paris infirma ce jugement (2 juill. 1947, *Liquidateur de la CARCO c. Sté Saint Frères*, Gaz. Pal. 1947 II p. 101, concl. Dupin).

de Paris a jugé en 1953 que les textes instituant les cotisations dues à la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation sont d'interprétation stricte car ces taxes avaient un caractère fiscal<sup>2026</sup>. Il faut enfin remarquer que les ordres professionnels sont aujourd'hui soumis à la compétence d'audit de la Cour des comptes, sans pour autant relever de son contrôle juridictionnel<sup>2027</sup>.

Certains membres de la doctrine<sup>2028</sup>, favorables à la théorie de l'établissement mixte, prétendent que les biens et les deniers des personnes dirigeantes innommées devraient être pour partie des ressources publiques et pour partie des ressources privées, selon la nature de l'activité à laquelle elles sont affectées. Ils proposent ainsi d'abandonner, pour la qualification des ressources matérielles des personnes morales, la logique du critère organique et d'adopter une position strictement fonctionnelle dans la lignée des arrêts *Monpeurt* et *Morand*<sup>2029</sup>. Mais ces auteurs concèdent qu'il est impossible d'opérer une discrimination parmi les ressources de ces institutions, les deniers et les biens détenus par ces dernières formant « une masse indivisible »<sup>2030</sup>, utilisée tantôt pour un service public, tantôt pour une activité privée<sup>2031</sup>. C'est pourquoi, tirant les conséquences de la prééminence des services publics sur les activités privées, ils considèrent que toutes les ressources des personnes dirigeantes innommées doivent être considérées comme des ressources publiques<sup>2032</sup>.

Ces auteurs rejoignent donc ceux<sup>2033</sup> qui considèrent que les ressources des organismes professionnels relèvent du droit public, au moins en ce qui concerne les deniers qu'ils détiennent. Cette

---

<sup>2026</sup> Paris, 24 mars 1953, *Sté Huilerie coopérative de la Ferté-Gaucher et autres c. Liquidateur de la CARCO*, D. 1953 Som. p. 57, Gaz. Pal. 1953 I p. 371.

<sup>2027</sup> Art. L. 133-4 du Code des juridictions financières (« La Cour des comptes peut contrôler les organismes qui sont habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires, de même que les organismes habilités à recevoir des versements libératoires d'une obligation légale de faire. »)

<sup>2028</sup> CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1942, p. 31 ; CROQUEZ, « Les comités... », art. cit., p. 17 ; GORGUES, *Les grandes...*, op. cit., tome 2, pp. 291-292.

<sup>2029</sup> Pour ces auteurs, le revirement opéré par ces décisions aurait été annoncé par le Conseil d'Etat en 1938. Dans l'arrêt de Section *Fighieria* (11 mars 1938, R. p. 263) le juge semble en effet adopter un raisonnement purement finaliste en considérant que « les sommes mises par la Chambre de commerce de Paris ou par le Comité national des conseillers du commerce extérieur à la disposition du ministère du Commerce et gérées par le sieur Fighiera étaient destinées à l'organisation de la mobilisation industrielle, aux travaux de révision du tarif des douanes, à la surveillance des marchés réglementés et à l'aménagement de locaux pour les bureaux du ministère ; qu'elles étaient donc affectées à l'exécution de services publics d'Etat (...) c'est par une exacte application de la loi que la Cour [des comptes] leur a reconnu le caractère de deniers publics » (nous soulignons).

<sup>2030</sup> CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1942, p. 31.

<sup>2031</sup> Albert Croquez affirme : « nous ne nous chargerons pas de défendre une thèse aussi apparemment hérétique » (*ibid.*).

<sup>2032</sup> Les amendes infligées à leurs ressortissants par les organismes professionnels relevant de l'autorité du ministère de l'Agriculture sont d'ailleurs « recouvrées comme en matière administrative » selon les termes rectifiés de l'article 3 de la loi du 11 déc. 1942 sur l'application des amendes administratives. Sur la comparaison des cotisations et des sanctions professionnelles sur ce point, voir CROQUEZ, « Les comités... », art. cit., p. 17.

<sup>2033</sup> AMSELEK (P.), *Le budget de l'Etat sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, LGDJ, 1967, p. 269 ; AUBY (J.-M.), note sous *TI Angers*, 15 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Maine-et-Loire c. H.*, JCP 1977 II n°18674 ; BAZEX, *Corporatisme...*, op. cit., p. 693 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., pp. 18-19 ; CASTAGNEDE (B.), *La répartition des compétences juridictionnelles en matière fiscale*, thèse droit, Paris I, 1972, p. 102 ; DEBBASCH (C.), « Finances publiques et droit administratif », in *Mélanges Trotabas*, Paris, LGDJ, 1970, pp. 111-

doctrine souligne, comme l'admet d'ailleurs le Conseil d'Etat<sup>2034</sup>, que les cotisations que ces organismes perçoivent ne sont pas des prélèvements fiscaux<sup>2035</sup>. Contrairement à ces derniers, elles servent en effet à couvrir les dépenses d'institutions qui ont une personnalité distincte de l'Etat ou des collectivités locales. En outre, bien que ces taxes obligatoires soient instituées par la loi, ce n'est pas elle qui fixe leur taux, mais les organismes au profit desquels elles sont prélevées. Ces auteurs considèrent pourtant qu'il s'agit de taxes relevant du droit public financier, soulignant d'ailleurs que la décision par laquelle un organisme professionnel, exerçant en cela une prérogative de puissance publique, fixe le montant de la cotisation devant leur être obligatoirement versée par chacun de leur ressortissant, est un acte administratif<sup>2036</sup>.

Confrontée aux cotisations perçues par les ordres, compagnies et communautés professionnels, qui ont survécu à la chute du régime de Vichy, cette doctrine a pu les rapprocher des taxes parafiscales au sens de l'alinéa 3 de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*<sup>2037</sup>. En effet, elles sont bien des perceptions faites « dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou de droit privé autre que l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics administratifs ». Pourtant l'alinéa 5 de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 24 août 1961 *relatif aux taxes parafiscales*<sup>2038</sup> les exclut explicitement du champ d'application de l'ordonnance de 1959. Envisageant l'existence d'une parafiscalité plus large que celle prévue par la législation, et reprenant sur ce point une thèse soutenue dès 1949 par Jean-Guy Mérigot<sup>2039</sup>, Paul Amselek, Jean-Marie Auby et Michel Bazex considèrent que les cotisations perçues par les organismes professionnels sont des taxes parafiscales<sup>2040</sup>. Cette position est toutefois critiquable. Comme le souligne Michel Lascombe, ces contributions « ne répondent à aucune des règles applicables en matière fiscale : ce n'est pas forcément le législateur qui les crée ou les maintient

---

136 ; DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; GAUDEMET (P.-M.), *Précis de finances publiques*, Paris, Montchrestien, 1970, tome 1, p. 42.

<sup>2034</sup> CE Sect., 23 oct. 1981, *Sagherian et Syndicat de l'architecture* [2 esp.], préc.

<sup>2035</sup> *Contra* : BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., p. 18 (la contribution professionnelle a le caractère d'un « impôt ») ; CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 191 (« les ressources des comités d'organisation leur venaient de cotisations qui avaient un véritable caractère fiscal »).

<sup>2036</sup> Voir *supra* (p. 283).

<sup>2037</sup> JO 3 janv., p. 180.

<sup>2038</sup> JO 29 août, p. 8092.

<sup>2039</sup> « Eléments d'une théorie de la parafiscalité », *Revue de science et de législation financières*, 1949, pp. 134-149 et 302-323. L'auteur vise expressément les cotisations perçues par les comités d'organisation et les ordres professionnels (pp. 138-144, 306-307 et 309).

<sup>2040</sup> AMSELEK, *Le budget...*, *op. cit.*, p. 269 ; AUBY, note sous TI Angers, 15 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Maine-et-Loire c. H.*, art. cit. ; BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 694-696. Le premier semble abandonner cette catégorie parallèle en défendant quelques années plus tard l'existence d'une « quasi-fiscalité » regroupant les contributions autres que fiscales ou parafiscales relevant du droit public financier parmi lesquelles pourraient figurer les cotisations professionnelles (« Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales », in *Mélanges Marcel Waline*, *op. cit.*, tome 1, pp. 89-114).

au-delà de l'année de leur création, pas plus du reste qu'il n'autorise annuellement leur prélèvement ; des pénalités de retard sont rarement prévues, la procédure de l'état exécutoire n'est pas applicable, le juge judiciaire est compétent pour les actions en recouvrement »<sup>2041</sup>. Pour Epaminondas Spiliotopoulos et Michel Guibal, les deniers professionnels seraient donc, certes des deniers publics, mais des deniers publics particuliers partageant certaines règles de leur régime avec les deniers privés<sup>2042</sup>.

D'autres auteurs poussent la logique encore plus loin<sup>2043</sup>. Ils considèrent que la spécificité de la nature et de la fonction des organismes professionnels oblige à repenser la distinction entre le droit public et le droit privé. Ils constatent en effet que les deniers et les biens des personnes dirigeantes innommées sont dans une situation intermédiaire puisqu'ils sont affectés à des missions qui, pour certaines, sont des activités privées, mais qui, pour d'autres, sont des services publics. Ils constatent d'ailleurs que les gouvernants ont créé, pour certains organismes professionnels, un système particulier de recouvrement des créances à mi-chemin entre celui des créances publiques et celui des créances privées<sup>2044</sup>. Pour eux, le régime des deniers et des biens des organismes professionnels relève d'un droit corporatif en construction qui, en ce qui concerne les ressources financières, se rapproche davantage du droit public financier que du droit privé, les contributions professionnelles s'apparentant à des impôts<sup>2045</sup>. C'est pourtant la première solution que le juge consacre en tranchant selon les règles du droit privé les litiges relatifs aux biens<sup>2046</sup> ou aux deniers<sup>2047</sup> des personnes dirigeantes innommées. En adoptant cette position, il se place dans la continuité de la jurisprudence puisqu'il refuse

---

<sup>2041</sup> *Les ordres...*, op. cit., pp. 206-207.

<sup>2042</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, op. cit., p. 221 ; SPILIOPOULOS, *La distinction...*, op. cit., pp. 100-101.

<sup>2043</sup> DURAND, « Le recouvrement... », art. cit., pp. 64-66.

<sup>2044</sup> Voir *supra* (p. 360).

<sup>2045</sup> A ce sujet, Paul Durand perçoit ainsi l'apparition « à côté du droit fiscal de l'Etat » d'un « droit fiscal des corporations », « droit fiscal para-étatique » car « subissant l'attraction du droit étatique » mais présentant pourtant « des traits distinctifs » (« Le recouvrement... », art. cit., p. 67).

<sup>2046</sup> Paris, 22 avr. 1941, *Poyet c. Robert Petit, Robert Duhem, l'Ordre des médecins de Seine-et-Oise et l'Administration des domaines*, Gaz. Pal. 1941 I p. 437, note anonyme.

<sup>2047</sup> Pour les ordres professionnels : TA Lille, 22 mars 1961, *Bridoux*, préc. ; TI Angers, 15 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Maine-et-Loire c. H.*, préc. ; TI Lisieux, 13 déc. 1976, *Conseil départemental des médecins du Calvados c. Triqueneaux et Tsybkine*, préc. ; Rennes, 7 juill. 1982, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins du Morbihan c. Rambert et autre*, D. 1983 Som. p. 495 (le juge affirme que « le recouvrement de cotisations, dont le mode de fixation n'est pas en jeu, est une mesure de gestion comptable interne à l'Ordre, extérieure à toute mission de service public et, sauf disposition législative contraire, les tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents pour connaître de ce recouvrement ») ; Cass. civ., 21 déc. 1982, *Conseil départemental des Hauts-de-Seine de l'Ordre des médecins c. Bock*, D. 1983 Som. p. 495 ; Cass. civ., 21 déc. 1982, *Dame Bouvier-Lacabe c. Conseil départemental des Pyrénées Atlantiques de l'Ordre des médecins*, préc. ; Cass. Ass., 7 nov. 1986, *Calvet*, D. 1986 p. 444, JCP 1987 II n°20750, concl. Gauthier, note Penneau. Rattachant le recouvrement des cotisations dues aux ordres professionnels à l'exécution de leur mission de service public, la juridiction judiciaire admit pendant un temps la compétence de la juridiction administrative (TI Evreux, 10 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de l'Eure c. B.*, JCP 1978 II n°18935 ; TI Bourgoin, 6 déc. 1979, *X.*, RTDSS 1980 p. 52 ; TI Lisieux, 4 oct. 1982, *Triqueneaux*, RTDSS 1983 p. 585). Sur ce point, voir BARBILLON (C.) « L'évolution de la jurisprudence à propos du recouvrement des cotisations par l'Ordre des médecins », *La revue du praticien*, 1977, pp. 2083-2085 ; JOUFFA (Y.), « Le problème des cotisations aux ordres professionnels », Gaz. Pal. 1983 (doct.) pp. 371-378.

de considérer que sont publics les biens et les deniers d'une institution qui peut potentiellement être privée.

.....

Malgré les nombreuses critiques de la doctrine et les hésitations de la jurisprudence les agissements (actes juridiques et actes matériels) et les ressources (agents, biens et deniers) des personnes dirigeantes sont répartis entre le droit public et le droit privé grâce aux notions traditionnelles du droit administratif. Le dirigisme de Vichy est donc soumis à un régime juridique mixte : les dispositions applicables à l'activité de direction et au fonctionnement interne des personnes dirigeantes sont pour partie de droit public (selon les cas, de droit constitutionnel, de droit administratif, de droit pénal ou de droit processuel) et pour partie de droit privé (selon les cas, de droit civil, de droit commercial ou de droit du travail). Mais la spécificité de la direction de l'économie tend à démarquer les règles du dirigisme, sinon du droit privé et du droit public, du moins du droit privé classique et du droit public classique, de quoi remettre en cause la traditionnelle division des branches juridiques.

## Chapitre 2 : Une branche difficile à inventer

Le dirigisme économique du régime de Vichy met à l'épreuve la division classique du système juridique entre le droit public et le droit privé. Il oblige le juriste à s'interroger sur la question de savoir à quelle branche rattacher les règles qui l'organisent : sont-elles des règles de droit public ou de droit privé ? L'étude du régime juridique de la direction de l'économie apporte des éléments de réponse. Nous avons vu que le phénomène relève pour partie du droit public et pour partie du droit privé. Il est donc possible de dire que le droit de la direction de l'économie est mixte (ou hybride), ressortissant de la compétence du juge administratif ou du juge judiciaire, en fonction des questions posées. Mais nous pouvons approfondir la réflexion en nous interrogeant sur l'éventualité de la création d'un nouveau droit consacrant le particularisme des règles de direction et rendant possible un bouleversement de la division classique du système juridique (Section 2). Il faut dire que l'interventionnisme économique, dont le dirigisme constitue la forme la plus élaborée, provoque un déplacement certain de la frontière traditionnelle séparant droit public et droit privé (Section 1).

### Section 1 : Un déplacement certain de la frontière des droits

De manière traditionnelle, les règles juridiques sont réparties entre le droit public qui a pour objet « le statut des gouvernants et leurs rapports avec les gouvernés », et le droit privé qui concerne les « rapports des gouvernés entre eux »<sup>2048</sup>. Ces deux branches se distinguent par leur objet et leur caractère : le droit public a pour finalité de donner satisfaction à l'intérêt général, de ce fait il est essentiellement impératif. Au contraire, le droit privé est celui des intérêts particuliers : il est donc essentiellement supplétif de volonté. Cette *summa divisio*, qui se fonde sur l'opposition des commandants et des commandés, remonterait à l'Antiquité romaine (au III<sup>ème</sup> siècle Ulpien écrivait déjà qu'étudier le droit consiste à « envisager deux positions, l'une publique, l'autre privée »<sup>2049</sup>). Elle s'est transmise jusqu'à nous<sup>2050</sup> et s'impose aujourd'hui à tous les égards : « issue d'un ordre politique

---

<sup>2048</sup> DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 20. Dans le même sens : TROPER (M.), « La distinction droit public-droit privé et la structure de l'ordre juridique », in TROPER (M.), *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, p. 184.

<sup>2049</sup> Cité par SERIAUX (A.), *Le droit : une introduction*, Paris, Ellipses, 1997, p. 289.

<sup>2050</sup> Sur l'émergence de la distinction et son introduction progressive dans le droit positif : BARRAUD (B.), « Droit public-droit privé : de la *summa divisio* à la *ratio divisio* ? », RRJ 2014 pp. 1101-1132 ; BARRIERE (L.-A.), « Une approche historique de la *summa divisio* droit public-droit privé », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 7-30 ; BLANC (D.), « Les naissances du droit public. Pour une généalogie en forme de trilogie », RDP 2017 pp. 1561-1579 ; CHEVRIER (G.), « Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du "*jus privatum*" et du "*jus publicum*" dans les œuvres des anciens juristes français », APD 1952 pp. 5-77 ; DESMONS (E.), « Droit privé, Droit public », in ALLAND et RIALS, *Dictionnaire...*, op. cit., pp. 520-522 ; TROPER, « La distinction... », art. cit., pp. 193-197.

et d'un milieu social fort éloignés des réalités actuelles, elle offre autant une classification des ordres juridictionnels que des concepts du droit et des méthodes d'interprétation, de manière qu'elle structure les écoles de pensée ainsi que l'enseignement de la science juridique »<sup>2051</sup>. C'est pourquoi la question de son existence fait l'objet de nombreuses études doctrinales qui s'interrogent sur sa pertinence<sup>2052</sup>, spécialement au regard de la multiplication des branches qui, comme par exemple le droit de l'environnement ou le droit de la nationalité<sup>2053</sup>, semblent échapper à la logique binaire.

C'est au lendemain de la guerre que les débats sont les plus vifs car les auteurs, qu'ils soient privatistes<sup>2054</sup> ou publicistes<sup>2055</sup>, perçoivent un rapprochement du droit public et du droit privé du fait de l'interventionnisme et du dirigisme. Selon eux, le moment est décisif pour l'avenir de la *summa divisio* car « les cloisons croulent de toutes parts entre le droit public et le droit privé »<sup>2056</sup>. Ils observent ainsi une « publicisation » du droit privé<sup>2057</sup> (Sous-section 1) et, parallèlement, une « privatisation » du droit public (Sous-section 2).

---

<sup>2051</sup> ALVAZZI DEL FRATE (P.), BLOQUET (S.) et VERGNE (A.), « Introduction », in ALVAZZI DEL FRATE (P.), BLOQUET (S.) et VERGNE (A.) [dir.], *La summa divisio droit public/droit privé : dans l'histoire des systèmes juridiques en Europe (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2018, p. 9.

<sup>2052</sup> *Droit public, droit privé, Revue de droit Henri Capitant*, n°5, 2012 ; ALVAZZI DEL FRATE, BLOQUET et VERGNE, *La summa, op. cit.* ; AUBY (J.-B.) et FREEDLAND (M.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Paris, LGDJ, 2004 ; BARRAUD, « Droit... », art. cit. ; BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit. ; CAILLOSSE (J.), « Droit public – droit privé : sens et portée d'un partage académique », AJDA 1996 pp. 955-964 et in CAILLOSSE (J.), *La constitution imaginaire de l'Administration : recherches sur la politique du droit administratif*, Paris, PUF, 2008, pp. 231-258 ; DESMONS, « Droit... », art. cit. ; GUILLIEN (R.), « Droit public et droit privé », in *Mélanges Brèthe de la Gressaye, op. cit.*, pp. 311-323 ; MEDAUAR (O.), « Le public et le privé », in *Mélanges Marcou*, Paris, IRJS, 2017, pp. 663-670 ; MORELLET (J.), « L'interpénétration du droit public et du droit privé », in *Mélanges Lambert, op. cit.*, tome 3, pp. 137-142 ; RIEZLER (E.), « Oblitération des frontières entre le droit privé et le droit public », in *Mélanges Lambert, op. cit.*, tome 3, pp. 117-136 ; TROPER, *La distinction...*, art. cit.

<sup>2053</sup> LA PRADELLE (G. de), « La distinction du droit public et du droit privé en matière de nationalité », in CHEVALIER (J.) [dir.], *Public/privé*, Paris, PUF, 1995, pp. 87-96 ; OST (F.), « Le milieu : un objet hybride qui déjoue la distinction public-privé », in CHEVALLIER, *Public...*, op. cit., pp. 97-107 ; PICARD (E.), « Pourquoi certaines branches du droit échappent-elles à la *summa divisio* ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 65-95 ; VAN LANG (A.), « La doctrine environnementaliste doit-elle inévitablement s'inscrire dans la *summa divisio* ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2016 (n° spéc.), pp. 60-71.

<sup>2054</sup> FLOUR (J.), « Influence du droit public sur le droit privé », in AHC, *L'influence du droit public sur le droit privé*, Paris, Dalloz, 1947, pp. 39-64 (avec les discussions) et pp. 184-199 ; MAZEAUD (H.), « Défense du droit privé », D. 1946 (chr.) pp. 17-18 ; RIPERT, *Le déclin...*, op. cit., pp. 37-66 (chapitre « Tout devient droit public ») ; SAVATIER, *Du droit...*, op. cit. ; SAVATIER, « Droit... », art. cit. Voir aussi : DAVID (R.), *Le droit français*, Paris, LGDJ, 1960, tome 1, pp. 85-93.

<sup>2055</sup> BLAEVOET, « Personnes... », art. cit., § 3 ; EISENMANN (C.), « Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle) », RDP 1952 pp. 903-979 ; RIVERO, « Droit... », art. cit. Pendant la guerre, voir aussi : LEONARD (R.), « Fondement et limite de l'autonomie du droit administratif », Gaz. Pal. 1943 I (doct.) p. 31.

<sup>2056</sup> SAVATIER, « Droit... », art. cit., p. 27.

<sup>2057</sup> Sur la question : BARRIERE, « Une approche... », art. cit., pp. 24-29 ; FERRARI (S.) et HOURSON (S.), « *Summa divisio* et doctrine publiciste française, une musique contemporaine », in ALVAZZI DEL FRATE, BLOQUET et VERGNE, *La summa, op. cit.*, pp. 244-246 ; MATHEY (N.), « La publicisation du droit privé dans la pensée juridique française. A propos d'une crise doctrinale (1945-1952) », in ALVAZZI DEL FRATE, BLOQUET et VERGNE, *La summa, op. cit.*, pp. 209-237. Voir aussi JAMIN et MELLERAY, *Droit...*, op. cit., pp. 80-85 ; KHALIL (M. S.), *Le dirigisme économique et les contrats : étude de droit comparé France-Egypte-URSS*, thèse droit, Paris, 1966, Paris, LGDJ, 1967, pp. 370-380.

## ***Sous-section 1 : Une « publicisation » du droit privé***

Le terme « publicisation » est un néologisme utilisé, semble-t-il, la première fois par Louis Josserand en 1938, dans sa contribution au recueil d'études en l'honneur d'Edouard Lambert<sup>2058</sup>, pour désigner l'invasion du droit privé par le droit public. Georges Ripert souligne son ambiguïté en lui reprochant sa « déconcertante imprécision »<sup>2059</sup>. Cela explique les divergences de points de vue sur le sujet : ceux qui s'inscrivent dans le débat ne parlent pas tous de la même chose. Le mot est « source d'incompréhension »<sup>2060</sup>. Il faut dire qu'il n'entend pas décrire un phénomène uniforme. La conquête du droit public sur le droit privé se manifeste de deux manières<sup>2061</sup>. Le droit privé subit la colonisation (§ 1) et l'influence (§ 2) des règles de droit public.

### **§ 1/ La colonisation du droit privé par les règles de droit public**

Les règles de droit public colonisent le domaine du droit privé lorsqu'elles ont pour objet des matières qui, selon les principes antérieurs, devraient être du ressort de cette branche juridique. Certains auteurs identifient un tel « empiètement »<sup>2062</sup> sous le dirigisme de Vichy et concluent à une publicisation du droit privé. Toutefois, l'interprétation qu'ils donnent des faits n'est pas toujours exacte. Quelques-uns donnent aux « conquêtes nouvelles du droit public (...) une ampleur démesurée »<sup>2063</sup> puisqu'ils prétendent que le droit privé disparaît avec la multiplication des règles impératives (A). En réalité, seule l'extension des règles de droit public entraîne la publicisation du droit privé par colonisation (B).

#### **A/ La multiplication des règles impératives : la fausse colonisation**

C'est René Savatier qui met en avant l'ampleur du phénomène dans son ouvrage au titre révélateur, *Du droit civil au droit public*, publié en 1945 et réédité cinq ans plus tard avec les mêmes

---

<sup>2058</sup> « La “publicisation” du contrat », in *Mélanges Lambert*, *op. cit.*, tome 3, pp. 143-158. Remarquons que l'auteur utilise des guillemets.

<sup>2059</sup> RIPERT, *Le déclin...*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>2060</sup> MATHEY, « La publicisation... », art. cit., p. 212. L'intensité des débats devant la section française de l'Association Capitant à la suite de l'exposé du rapport de Jacques Flour peut d'ailleurs en témoigner (art. cit., spéc., pp. 55-57).

<sup>2061</sup> Jean Rivero distingue quatre types de conquêtes d'un ordre juridique par un autre : l'annexion, le protectorat, l'encerclement et l'infiltration (« Droit... », art. cit., pp. 69-70) mais nous verrons qu'ils peuvent être rangés deux par deux (le premier avec le deuxième et les deux derniers ensemble).

<sup>2062</sup> JULLIOT DE LA MORANDIERE (L.) et SOLUS (H.), discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., pp. 51 et 55.

<sup>2063</sup> ROUBIER (P.), *Théorie générale du droit*, Paris, Sirey, 1951, 2<sup>e</sup> édit., p. 301.

constats<sup>2064</sup>. L'auteur considère que le droit privé, qu'il identifie au droit civil, ne cesse de voir son domaine se rétrécir par l'effet du développement des règles de droit public. Son propos ne se limite pas à la direction de l'économie puisqu'il perçoit cette publicisation progressive du droit privé dans toutes les branches de la matière : la famille, les biens, les contrats et la responsabilité. Partout, le principe de l'autonomie de la volonté est de plus en plus restreint sous l'effet des mesures interventionnistes et dirigistes, d'autant plus lorsque les individus sont insérés dans des groupes personnalisés. Comme le souligne Jacques Flour, « de la liberté à la contrainte ou, tout du moins, de la liberté illimitée à la moindre liberté : tel paraît être le thème général de l'évolution »<sup>2065</sup>. L'exercice des pouvoirs du chef de famille<sup>2066</sup>, du propriétaire<sup>2067</sup> et du contractant<sup>2068</sup> est encadré pour orienter leur activité dans le sens de l'intérêt général. Tous tendent à être considérés comme des citoyens chargés d'un « service public » au profit de la collectivité<sup>2069</sup>. La responsabilité civile est d'ailleurs objectivée pour que les conséquences des dommages subis dans l'accomplissement des tâches d'utilité publique soient supportées par tous les membres de la société<sup>2070</sup>.

C'est dans le domaine du droit des contrats que l'évolution est la plus significative<sup>2071</sup>. Cela n'a rien d'étonnant puisque le contrat est l'instrument juridique des rapports économiques. Dans les pas de René Savatier et de Paul Durand<sup>2072</sup>, plusieurs privatistes, attachés au dogme de l'autonomie

---

<sup>2064</sup> Voir aussi dans le même sens et du même auteur : « Droit... », art. cit. ; *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui*, Paris, Dalloz, 1948.

<sup>2065</sup> « L'influence... », art. cit., p. 185.

<sup>2066</sup> SAVATIER, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, pp. 89-139 ; SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, pp. 19-39. Voir aussi FLOUR, « Influence... », art. cit., p. 187.

<sup>2067</sup> SAVATIER, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, pp. 141-163 ; SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, pp. 40-64. Voir aussi FLOUR, « Influence... », art. cit., p. 188.

<sup>2068</sup> SAVATIER, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, pp. 5-87 et 164-181 ; SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, pp. 65-83.

<sup>2069</sup> SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, pp. 12-13 et 17 ; SAVATIER, « Droit... », art. cit., p. 26 ; SAVATIER, discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 54. Pour les cocontractants et les propriétaires, voir aussi FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 190. Sur cette question des activités privées ressemblant à des services publics sous le dirigisme, voir *supra* (pp. 139-147).

<sup>2070</sup> SAVATIER, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, pp. 182-205 ; SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, pp. 99-174.

<sup>2071</sup> Sur l'ensemble de la question : KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*

<sup>2072</sup> DURAND (P.), « La contrainte légale dans la formation du rapport contractuel », RTD civ. 1944 pp. 73-97 ; DURAND (P.), « Le rôle des agents de l'autorité publique dans la formation du contrat », RTD civ. 1948 pp. 155-182.

de la volonté<sup>2073</sup>, s'inquiètent de l'accentuation d'un phénomène dont certains, comme Gaston Morin<sup>2074</sup>, Louis Josserand<sup>2075</sup> et Georges Ripert<sup>2076</sup>, avaient perçu les prémises dès les années 1920<sup>2077</sup>. Avec l'interventionnisme et plus encore, le dirigisme, l'ordre public change de finalité. Alors qu'il avait pour but de « garantir et sauvegarder la liberté »<sup>2078</sup> individuelle en permettant aux parties de créer les règles de droit qu'elles jugent les meilleures pour elles-mêmes<sup>2079</sup>, il devient un outil de direction des conduites humaines pour la satisfaction de la politique économique des gouvernants. Jadis lois consensuelles des parties, les contrats apparaissent de plus en plus comme des constructions façonnées par les pouvoirs publics de manière unilatérale : avec l'augmentation des normes impératives, la volonté de ceux-ci se substitue à la volonté de celles-là, au point que l'Etat devient « une nouvelle partie au contrat »<sup>2080</sup>. Ainsi, alors que « tout le XIX<sup>e</sup> siècle a confronté la loi et le contrat, sources parallèles de responsabilités et d'obligations » et qu'à cette époque « toute l'activité juridique tendait [ainsi] à se répartir entre deux pôles, l'un subjectif, l'autre objectif, de valeur égale, et à peu près sans relations entre eux »<sup>2081</sup>, les faits n'ont pas tardé à déformer cette image : « depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des lois impératives, de plus en plus nombreuses, sont venues s'introduire à l'intérieur même des contrats, ne se contentant plus du rôle modeste de préserver les libertés individuelles, mais imposant impérativement certains éléments des rapports contractuels »<sup>2082</sup>. Vichy correspond à la

---

<sup>2073</sup> HEMARD, « L'économie... », art. cit. ; ESMEIN (P.), « L'intervention de l'Etat dans les contrats », in *Travaux de l'Association Capitant* (journées de Bruxelles, 1945), Paris, Dalloz, 1946, pp. 118-134 et 148-177 (pour les discussions) ; FLOUR, « L'influence... », art. cit., pp. 188-189 ; MOREL (R.), « Le contrat imposé », in *Mélanges Ripert, op. cit.*, tome 2, pp. 116-126 ; RIPERT, *Aspects...*, op. cit., pp. 39-43 et 230-235.

<sup>2074</sup> *La révolte des faits contre le Code : la révision nécessaire des concepts juridiques (contrat, responsabilité, propriété)*, Paris, Sirey, 1920 ; *La Loi et le contrat, la décadence de leur souveraineté*, Paris, Alcan, 1927 ; « Les tendances actuelles de la théorie des contrats et les relations du réel et des concepts », RTD civ. 1937 pp. 553-563 ; « La désagrégation de la théorie contractuelle du Code », APD 1940 pp. 7-32.

<sup>2075</sup> « Le contrat dirigé », D. H. 1933 (chr.) pp. 89-92 ; « L'essor moderne du concept contractuel », in *Mélanges Gény, op. cit.*, tome 2, pp. 333-346 ; *La transformation du droit des obligations et des contrats depuis la promulgation du Code civil français*, Montréal, Barreau de Montréal, 1934 ; « Un ordre juridique nouveau », D. H. 1937 (chr.) pp. 41-44 ; « Aperçu général des tendances actuelles du droit des contrats », RTD civ. 1937 pp. 1-30 ; « La "publicisation"... », art. cit. ; « Les dernières étapes du dirigisme contractuel : le contrat forcé et le contrat légal (contrat dit de salaire différé) », D. H. 1940 (chr.) pp. 5-8.

<sup>2076</sup> RIPERT, « L'ordre... », art. cit. ; RIPERT, *Le régime...*, op. cit., pp. 269-325. L'auteur parle du « déclin du contrat » (*ibid.*, p. 269).

<sup>2077</sup> Voir aussi : BARREYRE (A.), *L'évolution et la crise du contrat : étude synthétique et critique*, thèse droit, Bordeaux, 1937, Bordeaux, Bière, 1937 ; PERREAU (E.-H.), « Une évolution vers un statut légal des contrats », in *Mélanges Gény, op. cit.*, tome 2, pp. 354-367 ; ROUAST (A.), « Le contrat dirigé », in *Mélanges Sugiyama*, Paris, Sirey, 1940, pp. 317-328.

<sup>2078</sup> SAVATIER, *Les métamorphoses...*, op. cit., p. 6.

<sup>2079</sup> Voir en ce sens : ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., pp. 122-125 ; GOUNOT (E.), *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé : contribution à l'étude critique de l'individualisme juridique*, thèse droit, Dijon, 1912, Paris, Rousseau, 1912, p. 59. Dans cette logique, Maurice Hauriou parle du contrat comme l'outil qui permet aux parties de « s'emparer de l'avenir » (*Principes du droit public*, Paris, Sirey, 1916, 2<sup>e</sup> édit, p. 201).

<sup>2080</sup> SAVATIER (R.), discussions sur ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 160. Dans le même sens, l'auteur dit aussi : « aujourd'hui l'Etat façonne le contrat » (*ibid.*).

<sup>2081</sup> HEBRAUD (P.), « Rôle respectif de la volonté et des éléments objectifs dans les actes juridiques », in *Mélanges Maury*, Paris, Dalloz, 1960, tome 2, p. 421.

<sup>2082</sup> KHALIL, *Le dirigisme...*, op. cit., pp. 244-245.

période où a lieu « la plus massive atteinte à la liberté des contrats »<sup>2083</sup>. Les procédés par lesquels ce régime parvient à dompter les rapports contractuels de nature économique peuvent se ramener à trois types, portant préjudice à l'autonomie de la volonté au nom de l'intérêt général avec une intensité plus ou moins grande.

Le contrat autorisé<sup>2084</sup> est la technique la plus souple. Par ce procédé, les parties ne peuvent échanger leurs consentements sans l'approbation d'une autorité publique<sup>2085</sup>, ce qui permet aux gouvernants de contrôler la légalité mais aussi l'opportunité de l'opération juridique avant qu'elle soit réalisée : l'autorité, « après avoir constaté la conformité du projet à la politique poursuivie par les pouvoirs publics, permet à son titulaire d'ignorer, pour l'avenir, l'interdiction qui ne le concerne plus »<sup>2086</sup>. Le cas se rencontre fréquemment sous le dirigisme de Vichy. Ce régime est celui de l'activité contractuelle de certaines professions libérales<sup>2087</sup>. Il est aussi celui de l'aliénation des immeubles, des importations et des exportations, de la vente de certains produits sur le marché national et de la fondation de société lorsqu'elle consiste en la création ou l'extension d'une entreprise commerciale, industrielle ou artisanale<sup>2088</sup>.

---

<sup>2083</sup> ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 132.

<sup>2084</sup> Sur cette technique : DURAND, « Le rôle... », art. cit., pp. 169-171 ; KHALIL, *Le dirigisme...*, op. cit., pp. 129-130 et 374-375 ; RIPERT, *Aspects...*, op. cit., pp.230-232. SAVATIER, *Les métamorphoses...*, op. cit., pp. 44-45. Comme « l'autorisation, qu'elle se nomme permis, visa, licence ou agrément apparaît à la suite d'une interdiction générale posée par la loi » (BERNARD (A.), « L'autorisation administrative et le contrat de droit privé », RTD com. 1987 p. 2), les contrats non autorisés sont des contrats interdits. Certains auteurs (ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 118 ; HEMARD, « L'économie... », art. cit., pp. 346-347) parlent ainsi implicitement du contrat autorisé en évoquant le régime des contrats interdits.

<sup>2085</sup> Avec Paul Durand (« Le rôle... », art. cit., p. 157), nous entendons dans le sens large le terme « autorité publique », pour y comprendre « tous ceux (...) auxquels l'Etat confère une partie de sa puissance », c'est-à-dire non seulement les agents des administrations centrales mais aussi les représentants des organismes professionnels.

<sup>2086</sup> BERNARD, « L'autorisation... », art. cit., pp. 2-3.

<sup>2087</sup> L'article 26 de la loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau* ne leur permet, dans la première année de leur stage, de plaider ou de consulter qu'avec l'autorisation du bâtonnier.

<sup>2088</sup> Voir *supra* (pp. 86 et 89-93).

Dans ces hypothèses ce qui semble constituer le contrat, ce n'est pas exclusivement la volonté des parties, c'est leur volonté combinée avec l'autorisation de l'autorité compétente pour la délivrer<sup>2089</sup>. Dans cette logique, certains auteurs<sup>2090</sup> et certains juges<sup>2091</sup> ont considéré que l'autorisation joue le rôle d'une formalité, dont l'absence entache le contrat d'une nullité absolue, mais dont l'octroi tardif suffit pour libérer la convention de ce vice<sup>2092</sup>. Toutefois cette solution présente des inconvénients pratiques : « pour délivrer une autorisation, l'autorité de contrôle exige généralement une multitude de renseignements ; afin de les fournir, les parties se trouvent souvent obligées de conclure le contrat avant de demander l'autorisation »<sup>2093</sup>. La menace de la nullité entraîne ainsi les parties dans un cercle vicieux : « pour obtenir l'autorisation, il faudrait conclure le contrat, mais le contrat conclu sans l'autorisation serait nul »<sup>2094</sup>. En outre, comme le souligne Alain Bernard, cette solution est « favorable au contractant désirant se délier d'une convention devenue trop pesante »<sup>2095</sup>. C'est pourquoi d'autres auteurs<sup>2096</sup> et d'autres juges<sup>2097</sup>, ont distingué les effets propres de la manifestation de volonté

<sup>2089</sup> Cf. SAVATIER, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, p. 44. Sur la question délicate du rôle joué par l'autorisation dans la construction de la validité du contrat, spécialement à propos de l'application de la loi du 16 novembre 1940 relative aux opérations immobilières soumettant à autorisation préfectorale les actes de ventes de biens immobiliers sur laquelle s'appuie les prochains développements de ce paragraphe, voir : BERNARD (A.), *L'autorisation administrative et le contrat*, thèse droit, Paris II, 1985 ; BERNARD, « L'autorisation... », art. cit. ; FARJAT, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 279-294 ; THULLIER (B.), *L'autorisation : étude de droit privé*, thèse droit, Paris X, 1993, Paris, LGDJ, 1996 ; WERNER (A.), « Le régime des actes de droit privé soumis à autorisation administrative », RDP 1984 pp. 731-783.

<sup>2090</sup> FREJAVILLE (M.), « Les difficultés de la loi du 16 nov. 1940 sur les opérations immobilières. Nécessité d'une réforme », JCP 1943 I n°310 ; FREJAVILLE (M.), note sous Cass. civ., 16 juin 1943, *Consorts Cottereau c. Chambon*, D. C. 1944 J. pp. 37-38 ; HEBRAUD (P.), note sous Cass. civ., 16 juin 1943, *Consorts Cottereau c. Chambon*, JCP 1943 II n°2576 ; MALAURIE (P.), note sous Cass. civ., 22 déc. 1954, *Veuve Vercelli c. Buzit*, D. 1955 J. pp. 713-716.

<sup>2091</sup> Trib. civ. Bourg, 28 avr. 1942, *Veuve Chamard c. Buffet, Fenet et Clerc*, Gaz. Pal. 1942 II p. 30 ; Trib. civ. St.-Omer, 30 mai 1942, *Wident-Duquesne c. Wident-Sockeel*, D. A. 1942 p. 135, Gaz. Pal. 1942 II p. 30. Dans cette logique, « les promesses de vente convenues entre les parties ne valent pas ventes, lesdites ventes ne pouvant légalement intervenir qu'avec l'autorisation administrative » (Cass. civ., 16 juin 1943, *Consorts Cottereau c. Chambon*, D. C. 1944 J. p. 37, note Fréjaville, JCP 1943 II n°2576, note Hébraud, RTD civ. 1944 p. 40, note Carbonnier, S. 1944 I p. 12) et le point de départ de l'action en rescision pour lésion se situe au jour de l'autorisation (Cass. civ., 22 déc. 1954, *Veuve Vercelli c. Buzit*, D. 1955 J. p. 713, note Malaurie).

<sup>2092</sup> C'est d'ailleurs en ce sens que se prononce la lettre de la loi du 16 novembre 1940 relative aux opérations immobilières qui, dans son article 1<sup>er</sup>, dit que « pour être valables » les actes de vente de biens immobiliers doivent être autorisés par le préfet et fait encourir, dans son article 2, la « nullité » à ceux qui sont passés sans cette autorisation.

<sup>2093</sup> KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, p. 162. Voir aussi p. 309.

<sup>2094</sup> *Ibid.*, p. 309. Voir aussi BERNARD, « L'autorisation... », art. cit., p. 22.

<sup>2095</sup> « L'autorisation... », art. cit., p. 22. Voir aussi en ce sens, WERNER, « Le régime... », art. cit., p. 741.

<sup>2096</sup> BESANCON (J.), « Les compromis de ventes d'immeubles et la loi du 16 nov. 1940 », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 85-86 ; CARBONNIER (J.), « Jurisprudence française en matière de droit civil : contrats spéciaux », RTD civ. 1942 pp. 69-70, 1943 pp. 267-268, 1944 pp. 40-42, 1945 pp. 40-41, 1946 p. 133 ; ESMEIN (P.), « De l'autorisation préfectorale exigée pour les opérations immobilières », Gaz. Pal. 1943 I (doct.) pp. 20-23 ; G. (L.), note sous Cass. civ., 15 janv. 1946, *Consorts Blanc c. Bataille*, S. 1946 I pp. 29-30 ; HEBRAUD (P.), note sous Cass. civ., 15 janv. 1946, *Gaidelin c. Barbier et autres*, D. 1946 J. pp. 342-344 ; PERRODIN (A.), « Les promesses de ventes d'immeubles et la loi du 16 nov. 1940 », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 94-95 ; TRASBOT (A.), « Validité ou nullité des opérations immobilières entre vifs sans autorisation préfectorale préalable (loi du 16 nov. 1940) », JCP 1942 I n°284 ; VANDAMME (J.), note sous Bordeaux, 18 déc. 1941, *Labarrière c. Quoilin*, D. C. 1943 J. pp. 43-44 ; VOIRIN (P.), « Législation française en matière de droit privé : propriété et droits réels », RTD civ. 1942 pp. 327-328.

<sup>2097</sup> Bordeaux, 18 déc. 1941, *Labarrière c. Quoilin*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme ; Angers, 16 déc. 1942, *Fresneau c. Dame Legeay*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme ; Aix, 24 déc. 1942, *Gonon c. Rouge*, Gaz. Pal. 1943 I p. 95 ; Nancy, 3 févr. 1943, *Eppe c. Masson*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme ; Nîmes, 17 mars 1943, *Menoni c. Hussler*, JCP 1943 II n°2394, note P. P. ; Paris, 24 juill. 1943, *Epoux Acquère c. Vve Bonati*, Gaz. Pal. 1943 II p. 131, concl.

des parties et ceux de la délivrance de l'autorisation administrative et ainsi, pour l'application de la loi du 16 novembre 1940 *relative aux opérations immobilières*, l'effet obligatoire (s'imposant dès l'échange de consentements, même en l'absence d'autorisation) et l'effet translatif (s'imposant seulement au jour de l'autorisation) de la vente<sup>2098</sup>. Dans cette logique, l'autorisation apparaît comme une condition suspensive<sup>2099</sup> des effets du contrat ou comme une condition de perfection<sup>2100</sup> de la convention<sup>2101</sup>.

Plus rigide que le précédent, le procédé du contrat réglementé<sup>2102</sup> est le plus utilisé sous le dirigisme de Vichy. Sous son empire, il y a « objectivisation »<sup>2103</sup> du contenu contractuel. Les obligations que les parties ont la liberté d'insérer dans leur convention sont limitées. Du fait du contingentement, il y a des objets qui ne peuvent pas, ou qui ne peuvent qu'à certaines conditions, faire la matière d'un contrat<sup>2104</sup>. Avec le blocage des prix, les parties ne sont pas libres de fixer le montant de leur transaction<sup>2105</sup>. Plus encore, avec les monopoles dont bénéficient certains professionnels, les acteurs de l'économie ne sont pas toujours libres de choisir la personne avec laquelle ils contractent<sup>2106</sup>.

---

Laurens ; Trib. civ. Limoges, 26 mai 1944, *Tarneaud c. Molter et Gauthier*, Gaz. Pal. 1944 II p. 68 ; Cass. civ., 15 janv. 1946, *Gaidelin c. Barbier et autres*, D. 1946 J. p. 341, note Hebraud.

<sup>2098</sup> Pour Frédéric Hubert (« La loi du 16 nov. 1940 relative aux opérations immobilières », Gaz. Pal. 1945 I (doct.) pp. 1-9), tous les effets de la vente, création d'obligations et transfert de propriété, sont les conséquences directes du compromis.

<sup>2099</sup> Trib. civ. Nantes, 19 mai 1942, *Riverieulx c. Novo*, D. A. 1942 J. p. 135, Gaz. Pal. 1942 II p. 125 ; Trib. civ. Mende, 28 mai 1942, *Rivière c. Tichit*, Gaz. Pal. 1942 II p. 31 ; Rennes, 1<sup>er</sup> juill. 1942, *Guinée c. Jeanne*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme ; Nîmes, 20 juill. 1942, *Buisson c. Lauraire*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme ; Chambéry, 22 juin 1943, *Julliard c. Millery*, D. A. 1944 J. p. 17 ; Cass. civ., 8 nov. 1950, *Cabanon c. De Labouchère*, S. 1951 I p. 125, note Cornu, JCP 1950 II n°5870, note Cavarroc.

<sup>2100</sup> Cass. civ., 15 janv. 1946, *Consorts Blanc c. Bataille*, D. 1946 J. p. 131, S. 1946 I p. 29, note G. L., JCP 1946 II n°3034, note Fréjaville ; Cass. civ., 25 févr. 1946, *Pillot c. Duron*, D. 1946 J. p. 341, note Hébraud ; Cass. req., 27 janv. 1947, *Gabriel Requin c. Pierre Marius Requin*, D. 1947 J. p. 185.

<sup>2101</sup> Dans cette logique, la promesse synallagmatique de vente est « une vente véritable et actuelle, dont un effet, le transfert de propriété, est seulement détaché et subordonné à l'autorisation préfectorale » (WERNER, « Le régime... », art. cit., p. 738) et la lésion s'apprécie à la date de la promesse (Cass. civ., 29 mars 1949, *Sté civile Imperia c. Sté International Motor*, JCP 1949 II n°4961, note Esmein ; Cass. civ., 5 avr. 1949, *Consorts Le Guellec c. Sté Le Bihan*, JCP 1949 II n°4961, note Esmein ; Cass. civ., 21 nov. 1949, *Brousse c. Chavanel*, JCP 1950 II n°5255, note Cavarroc). Le contrat tombe si l'autorisation n'est pas demandée dans un délai raisonnable (Dijon, 18 mars 1943, *Perrin c. Veuve Bruner*, Gaz. Pal. 1943 I p. 247) ou en cas de refus de l'autorité de contrôle (Aix, 24 déc. 1942, *Soldati c. Epoux Poujol*, Gaz. Pal. 1943 I p. 96 ; Paris, 12 févr. 1943, *Dlle Maneva c. Clauzel*, Gaz. Pal. 1943 I p. 247).

<sup>2102</sup> Sur ce procédé : DURAND, « Le rôle... », art. cit., p. 164 ; HEMARD, « L'économie... », art. cit., pp. 350-358 ; KHALIL, *Le dirigisme...*, op. cit., pp. 373-374 ; RIPERT, *Aspects...*, op. cit., pp. 232-235 ; SAVATIER, *Les métamorphoses...*, op. cit., pp. 45-48. Ce procédé se distingue de celui du « contrat d'adhésion » par lequel l'un des cocontractants, du fait de sa position dominante, dicte à l'autre les éléments de la convention qui va les lier.

<sup>2103</sup> KHALIL, *Le dirigisme...*, op. cit., pp. 243-261 et 373.

<sup>2104</sup> Voir *supra* (p. 85). Dans ce cas et d'un point de vue économique, les échanges commerciaux sont soumis à une condition supplémentaire. Il ne suffit plus que le produit soit disponible et d'avoir le moyen de le payer. S'il est rationné, pour l'obtenir, « il faut encore avoir un droit reconnu par l'autorité compétente et matérialisé par un titre que délivre cette autorité » (BICHELONNE, « Principes... », art. cit., p. 2 ; voir aussi, dans le même sens : MOREAU-NERET, *Le contrôle...*, op. cit., p. 38 ; PIROU, *Economie...*, op. cit., tome 2, p. 230) et que le consommateur peut faire valoir selon les règles de distribution des denrées rationnées.

<sup>2105</sup> Voir *supra* (pp. 85-88) Voir aussi : KHALIL, *Le dirigisme...*, op. cit., pp. 103-126.

<sup>2106</sup> Voir *supra* (p. 98).

Dans cette hypothèse, l'autonomie de la volonté des parties est enchaînée car elles ne peuvent pas s'engager dans n'importe quelles conditions : les contrats passés en infraction aux règles impératives sont frappés de nullité absolue<sup>2107</sup> et les contrevenants sont passibles de sanctions administratives et pénales<sup>2108</sup>. Toutefois, les parties peuvent toujours, dans la plupart des cas, refuser de contracter. Il subsiste donc l'essentiel du principe de la liberté contractuelle : l'émission de la déclaration de volonté reste libre<sup>2109</sup>. Mais ce dernier bastion libéral tombe avec le procédé du contrat imposé (dit encore contrat forcé)<sup>2110</sup> que Paul Esmein présente comme « une monstruosité (...) au regard de la technique du droit »<sup>2111</sup>.

Avec Paul Durand, on peut dire qu'il y a contrat de ce type toutes les fois qu'il y a « contrainte étatique dans la formation du rapport contractuel »<sup>2112</sup>. Comme le remarque l'auteur, celle-ci se manifeste de deux manières. Dans le premier cas, il existe « une obligation légale de contracter »<sup>2113</sup> : l'Etat impose à une personne l'obligation de passer un contrat, soit en lui laissant le choix de l'autre partie, des clauses et des « conditions externes de temps et de lieu qui accompagnent la conclusion de l'acte »<sup>2114</sup> (par exemple lorsqu'il impose la conclusion d'un contrat d'assurance pour l'accomplissement de certaines activités professionnelles<sup>2115</sup> ou celle d'un contrat de travail pour l'embauchage de certains individus<sup>2116</sup>), soit en lui imposant de contracter avec une personne déterminée aux conditions qu'il fixe (par exemple lorsqu'il oblige les producteurs ou les commerçants à céder leurs produits à des acheteurs désignés<sup>2117</sup>, les propriétaires de terres abandonnées, incultes ou insuffisamment cultivées, qui ne les mettent pas eux-mêmes en valeur, à les concéder pour qu'elles soient exploitées<sup>2118</sup>, ou les chefs d'entreprise à réintégrer les démobilisés ou prisonniers dans leur emploi ou

---

<sup>2107</sup> Voir ainsi, à propos de ventes réalisées à des prix illicites : Poitiers, 30 juill. 1941, *Sté coopérative Slaicole d'Ars-en-Ré*, Gaz. Pal. 1941 II p. 211 ; Trib. com. Seine, 2 nov. 1945, *Dame Viet c. Noyer-Gérard*, Gaz. Pal. 1946 I p. 21 ; Cass. req., 9 déc. 1946, *Debergue c. Bacou*, Gaz. Pal. 1947 I p. 62.

<sup>2108</sup> Voir *supra* (pp. 101-106 et 303-306).

<sup>2109</sup> Cf. DURAND, « La contrainte... », art. cit., p. 73. Il faut toutefois remarquer que les parties sont parfois contraintes de se lier par convention pour des raisons qui tiennent à la nécessité de subsister, lorsque le contrat dont il s'agit porte sur « des prestations dont les usagers ne peuvent se passer » (SAVATIER, *Les métamorphoses...*, op. cit., p. 48), en ce qui concerne le ravitaillement alimentaire par exemple.

<sup>2110</sup> Sur ce procédé : DURAND, « La contrainte... », art. cit. ; ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 118 ; HEMARD, « L'économie... », art. cit., pp. 348-349 ; JOSSERAND, « Les dernières... », art. cit. ; KHALIL, *Le dirigisme...*, op. cit., pp. 128-129 ; MOREL, « Le contrat... », art. cit. ; RIPERT, *Aspects...*, op. cit., pp. 232-235 ; ROUAST, « Le contrat... », art. cit.

<sup>2111</sup> « L'intervention... », art. cit., p. 125.

<sup>2112</sup> « La contrainte... », art. cit., p. 74.

<sup>2113</sup> *Ibid.*, p. 74. Voir aussi pp. 76-86.

<sup>2114</sup> DURAND, « La contrainte... », art. cit., p. 79.

<sup>2115</sup> C'est le cas pour les architectes, tenus d'être couverts par une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité professionnelle (art. 1<sup>er</sup> du décret du 31 mai 1943 complétant le règlement d'administration publique du 24 sept. 1941 établissant le code des devoirs professionnels de l'architecte, JO 2 juin, p. 1503).

<sup>2116</sup> Voir *supra* (p. 81).

<sup>2117</sup> Voir *supra* (pp. 96-100).

<sup>2118</sup> Voir *supra* (p. 95).

dans un emploi équivalent<sup>2119</sup>). Dans le second cas, il existe « une situation contractuelle d'origine légale »<sup>2120</sup> : un rapport juridique soumis aux règles qui gouvernent les obligations contractuelles est créé de toutes pièces par l'Etat, sans le consentement des intéressés, et parfois contre le gré de certains d'entre eux. De telles fictions se rencontrent sous le dirigisme de Vichy lorsque les pouvoirs publics obligent certaines personnes<sup>2121</sup> ou certains établissements à travailler pour certaines entreprises<sup>2122</sup>. C'est aussi le cas lorsqu'ils forcent des propriétaires à échanger leurs terres pour permettre le remembrement de la commune où elles se situent<sup>2123</sup>.

Par ces divers procédés, sous l'effet des mesures asservissant l'économie, le dirigisme de Vichy provoque « l'éclatement » de la théorie classique des contrats de droit privé<sup>2124</sup>. Alors que sous le libéralisme on continue à présenter le contrat libre comme étant le principe, en considérant les autres contrats comme des dérogations au droit commun, sous le dirigisme, ce sont les conventions librement formées qui font figures d'exceptions aux principes généraux posés par le Code civil<sup>2125</sup>. C'est ainsi une nouvelle conception du contrat qui tend à s'imposer<sup>2126</sup>. Sous l'empire dudit Code, le contrat est individualiste et subjectiviste, car la volonté des parties est maîtresse du rapport juridique ; il s'oppose radicalement à la loi et au règlement qui se dressent face à lui en tant que sources d'obligations et de responsabilités objectives. Les dispositions d'ordre public qui limitent la liberté des parties demeurent extérieures au contrat, puisqu'elles permettent à l'autonomie de la volonté de s'exprimer pleinement sans lui imposer une manière d'agir. Cette image est déformée sous l'interventionnisme et plus encore sous le dirigisme puisque des éléments objectifs de nature impérative, élaborés par le pouvoir législatif ou réglementaire, s'introduisent à l'intérieur des contrats. Les dispositions d'ordre public imposent certaines clauses et, parfois même, obligent l'établissement de rapports contractuels : on assiste à « une construction du contrat par la loi »<sup>2127</sup>. Comme le note Léon Julliot de la Morandière, les contrats n'ont plus que l'apparence d'un accord mutuel ; prenant l'exemple des agriculteurs cultivant la betterave, il constate que « la quantité de betteraves, les acheteurs de betteraves, le prix des betteraves, l'époque à laquelle les betteraves sont vendues : tout est déterminé par avance »<sup>2128</sup>. Il y a donc confusion entre les actes juridiques : chaque opération économique réalisée

---

<sup>2119</sup> Voir *supra* (p. 81).

<sup>2120</sup> DURAND, « La contrainte... », art. cit., p. 74. Voir aussi pp. 87-96.

<sup>2121</sup> Voir *supra* (pp. 95-96).

<sup>2122</sup> Voir *supra* (p. 92, note 496).

<sup>2123</sup> Voir *supra* (p. 77).

<sup>2124</sup> SAVATIER, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, p. 23. L'auteur parle aussi de « démolition de l'ancienne notion de contrat » (*ibid.*, p. 42).

<sup>2125</sup> Cf. KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, p. 3 ; SAVATIER, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, pp. 19-20.

<sup>2126</sup> Sur cette question : KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, pp. 243-251.

<sup>2127</sup> SAVATIER, *Les métamorphoses...*, *op. cit.*, p. 44.

<sup>2128</sup> Discussions sur ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 151.

en la forme conventionnelle ne constitue plus qu'un acte hybride, mi-contractuel et mi-unilatéral, c'est-à-dire une sorte de « contrat réglementaire »<sup>2129</sup>.

Attachés à une conception classique qui lie par essence le contrat à l'autonomie de la volonté, certains auteurs considèrent que ce qui est « contractuel ne peut être que purement subjectif »<sup>2130</sup>. Ils estiment donc que les contrats n'en sont pas véritablement sous le dirigisme<sup>2131</sup> : bien qu'il les « colore encore d'apparence contractuelle »<sup>2132</sup>, c'est en réalité l'Etat qui dicte les rapports juridiques. Ceux-ci relèvent d'un type nouveau qu'ils ont du mal à caractériser autrement qu'en le rapprochant du statut<sup>2133</sup>, c'est-à-dire de l'institution<sup>2134</sup>. Ils s'inscrivent ainsi dans la lignée de Maurice Hauriou qui opposait ce fait juridique au contrat<sup>2135</sup> et observait que les conventions qui ont pour effet de placer les parties dans une situation légale ou réglementaire ne sont « qu'une transition à l'institution »<sup>2136</sup>.

Mais comment expliquer que le régime de Vichy recourt au contrat fictif alors qu'il lui serait plus simple de créer un rapport légal, par l'édition de décisions unilatérales prenant la forme de lois ou d'actes administratifs, pour soumettre les conduites économiques qu'il entend diriger ? La question se pose d'autant plus que les gouvernants ne se privent pas d'employer ce moyen dans certains cas, par exemple lorsqu'ils recourent à la technique des ordres de production pour obliger les agriculteurs à livrer certaines récoltes au Ravitaillement<sup>2137</sup>. Deux raisons expliquent ce choix. La première relève de la technique législative et s'appuie sur les vertus du droit des contrats : « étendre à un rapport légal les règles du rapport contractuel permet à la fois d'alléger l'œuvre législative, d'éviter les lacunes possibles de la loi, et de soumettre le lien d'obligation à des dispositions dont une longue pratique a

---

<sup>2129</sup> *Ibid.* Cette conception de l'acte hybride est à distinguer de celle de l'acte mixte évoquée *supra* (p. 271).

<sup>2130</sup> KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, p. 245. Voir ainsi : DURKHEIM (E.), *De la division du travail social*, Paris, F. Alcan, 1926, 5<sup>e</sup> édit., p. 189 ; MORIN, « Les tendances... », art. cit., p. 559 ; MORIN, *La révolte...*, *op. cit.*, p. 168.

<sup>2131</sup> Pour les présenter, René Savatier parle de « faux contrats » (*Les métamorphoses...*, *op. cit.*, p. 10), de « pseudos-contracts » (*ibid.*, p. 15), de contrats « purement fictifs » et « imaginaires » (*ibid.*, p. 51), de « relations paracontractuelles » (*ibid.*, p. 58). Pour lui, ils sont tels « l'ombre d'une ombre ou le parfum d'un vase vide » (*Du droit...*, *op. cit.*, p. 77). Quant à Jean Hémar, il affirme que ces « contrats », « ne peuvent plus guère être classés dans cette catégorie juridique » (« L'économie... », art. cit., p. 349). Dans la même logique, Georges Desmouliéz considère que le commerçant qui livre un produit rationné n'exécute aucune obligation commerciale ; en réalité sa tâche serait la « simple exécution d'une prescription administrative » (note sous Trib. civ. Avranches, 22 juin 1943, *Thorel c. Letessier et Blanchet* et Trib. paix L'Isle-Adam, 3 sept. 1942, *Morgan et Faure*, art. cit.). Et il ajoute que « la nature réelle des rapports du client inscrit avec son fournisseur (...) ne sont point de droit privé, mais s'insèrent dans le cadre des institutions d'économie dirigée » (*ibid.*).

<sup>2132</sup> JULLIOT DE LA MORANDIERE, discussions sur ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 150.

<sup>2133</sup> MORIN, « La désagrégation... », art. cit., pp. 31-32 ; PERREAU, « Une évolution... », art. cit.

<sup>2134</sup> L'idée est clairement formulée par Paul Durand pendant la Seconde guerre mondiale à propos de l'évolution du droit du travail sous le dirigisme de Vichy. Voir son article « Aux frontières du contrat et de l'institution. La relation de travail » (JCP 1944 I n°387). Sur la théorie de l'institution, voir *supra* (p. 240).

<sup>2135</sup> Pour l'auteur, « le contrat est un acte juridique, c'est-à-dire une opération actuelle, éphémère, transitoire, tandis que l'institution est un fait juridique qui peut durer indéfiniment » (*Principes...*, *op. cit.*, p. 200).

<sup>2136</sup> *Ibid.*

<sup>2137</sup> Voir *supra* (pp. 95 et 318). Voir aussi PEQUIGNOT, *Contribution...*, *op. cit.*, pp. 164-166.

déjà éprouvé la valeur »<sup>2138</sup>. Lorsque l'Etat dit : « je vous oblige, vous qui détenez tel produit, à le vendre à telle personne et ce transfert de propriété devra être régi par les principes de la vente »<sup>2139</sup>, cela lui évite de repenser tout le régime classique applicable aux cessions de biens. Surtout cela rassure les acteurs du marché, habitués aux règles contractuelles. « En engageant la parole des contractants et en mettant leur responsabilité en cause »<sup>2140</sup>, l'Etat s'assure ainsi une meilleure « collaboration anticipée »<sup>2141</sup> des assujettis.

Toutefois la justification la plus profonde de la subsistance du « résidu contractuel d'autrefois »<sup>2142</sup> tient aux caractères respectifs de l'interventionnisme et du dirigisme. Le premier régime est curatif en ce qu'il vise à remédier aux lacunes du libéralisme<sup>2143</sup> : il n'entend pas supprimer les règles libérales, il corrige seulement certains de leurs aspects. Les rapports contractuels ne se transforment donc pas en rapports légaux puisqu'ils sont appelés à rester contractuels. Le second est progressif en ce qu'il ne peut pas se substituer immédiatement au libéralisme<sup>2144</sup> : il doit s'accommoder d'une période au cours de laquelle ses règles cohabitent avec des règles libérales. La fiction est ainsi employée en matière contractuelle parce que, dans les situations concernées, une convention a existé entre les parties, antérieurement à la mise en place du dirigisme<sup>2145</sup>. Les gouvernants ont d'ailleurs intérêt à faire durer cette période transitoire pour ne pas bouleverser brutalement des rapports juridiques que la technique contractuelle était parvenue à stabiliser et pour laisser aux opérateurs économiques « le sentiment d'une liberté nécessaire »<sup>2146</sup>. C'est pourquoi ils préfèrent, au lieu de remplacer le contrat par la décision unilatérale, injecter dans le rapport contractuel une dose d'unilatéralité, en changeant la nature des règles d'ordre public, quitte à agir ensuite par voie d'autorité en cas d'échec du procédé. Plus que d'empêcher la naissance de situations particulières contraires à l'intérêt général, le but est d'indiquer « de quelle manière les hommes doivent agencer leurs rapports pour [le] satisfaire », afin de faire « ce qui convient le mieux à la société », même si c'est au détriment de la satisfaction de leurs propres intérêts<sup>2147</sup>.

---

<sup>2138</sup> DURAND, « La contrainte... », art. cit., p. 89.

<sup>2139</sup> JULLIOT DE LA MORANDIERE, discussions sur ESMEIN, « L'intervention », art. cit., p. 150.

<sup>2140</sup> KHALIL, *Le dirigisme...*, op. cit., p. 145.

<sup>2141</sup> BRIERE DE L'ISLE (G.), « Le maintien par voie d'autorité du rapport contractuel arrivé à son expiration », in DURAND (P.) [dir.], *La tendance à la stabilité du rapport contractuel : études de droit privé*, Paris, LGDJ, 1960, p. 303.

<sup>2142</sup> JULLIOT DE LA MORANDIERE, discussions sur ESMEIN, « L'intervention », art. cit., p. 150.

<sup>2143</sup> Voir *supra* (pp. 18-19).

<sup>2144</sup> Voir *supra* (pp. 21-23).

<sup>2145</sup> Cf. MOREL, « Le contrat... », art. cit., p. 122.

<sup>2146</sup> DURAND, « La contrainte... », art. cit., p. 77. Voir aussi dans le même sens : CULMANN, « Considérations... », art. cit., p. 5.

<sup>2147</sup> RIPERT, *Le régime...*, op. cit., p. 272.

Pour René Savatier, c'est donc l'effacement de la figure des « particuliers » dont les droits sont fondus dans ceux de la société : les mesures dirigistes ont « pour conséquence nécessaire d'accentuer chez chaque producteur, chez chaque consommateur, donc chez tout homme, le côté *citoyen* aux dépens du côté *particulier* »<sup>2148</sup>. Cela signifierait la disparition du droit privé, « mangé, en quelque sorte, grignoté petit à petit par le droit public »<sup>2149</sup>, puisque cette branche a pour objet de régir les relations qu'entretiennent les individus. Et puisqu'ainsi le droit public « vient prendre sa place »<sup>2150</sup>, alors « tout devient droit public »<sup>2151</sup>, conclut Georges Ripert, qui dresse l'acte de décès de la matière qu'il enseigne en reprenant une formule de Portalis.

Pourtant, dans son cercueil, le droit privé garde encore sa « vitalité »<sup>2152</sup>. En effet, la thèse du remplacement du droit privé par le droit public est critiquable car elle repose sur deux postulats erronés<sup>2153</sup>. Le premier<sup>2154</sup> fait du droit public le droit de l'autorité, de l'impératif, de l'inégalité, de la subordination, de la contrainte et donc de la justice distributive, par opposition au droit privé, droit de la liberté, de l'autonomie, de l'égalité, de la coordination, du consentement et ainsi de la justice commutative. L'autre présupposé<sup>2155</sup> considère le droit public comme celui de l'intérêt général et le droit privé, comme celui de l'intérêt particulier. Ainsi serait-il possible d'affirmer, avec Henri Mazeaud<sup>2156</sup>, que « là où il y a loi impérative » ou recherche de l'intérêt général, « là il y a droit public » et de conclure que le droit privé disparaît avec la multiplication des règles d'ordre public. Pourtant, ces principes comportent tous des exceptions : le droit public connaît le procédé du contrat<sup>2157</sup> et le droit privé celui de la décision unilatérale<sup>2158</sup> ; le premier peut permettre de répondre à des besoins

---

<sup>2148</sup> SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, p. 15 (l'auteur souligne). Voir aussi *ibid.*, p. 17 et SAVATIER, « Droit... », art. cit., pp. 25-26. Dans le même sens, Jacques Charpentier parle d'une « offensive contre l'individu » qui transforme les hommes en de « pauvres rouages d'une entité supérieure (...) qui s'appelle la société » (discours de présentation de FLOUR, « Influence... », art. cit., p. 183).

<sup>2149</sup> NIBOYET (J.-P.), discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 57.

<sup>2150</sup> SOLUS (H.), discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 55.

<sup>2151</sup> RIPERT, *Le déclin...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>2152</sup> SOLUS, discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 55.

<sup>2153</sup> A la lecture des écrits de René Savatier, Charles Eisenmann critique aussi l'idée selon laquelle la personnalité morale serait une institution de droit public et participerait ainsi, en consacrant l'existence juridique de plus en plus de groupements, à la publicisation du droit privé (« Droit... », art. cit., pp. 951-958).

<sup>2154</sup> DAVID, *Le droit...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 86 et 92 ; EISENMANN, « Droit... », art. cit., pp. 921-931 ; KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, pp. 371-372 ; RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 69 ; ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 295-296 ; SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.* p. 80 ; TROPER, « La distinction... », art. cit., p. 184.

<sup>2155</sup> DAVID, *Le droit...*, *op. cit.*, tome 1, p. 93 ; EISENMANN, « Droit... », art. cit., pp. 931-940 ; RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 69 ; ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 296.

<sup>2156</sup> « Défense... », art. cit., p. 17.

<sup>2157</sup> Voir les références citées *supra* (p. 309, note 1738). Voir aussi LAUBADERE (A. de), « Administration et contrat », in *Mélanges Brèthe de la Gressaye*, *op. cit.*, pp. 453-467.

<sup>2158</sup> Sur ce point, voir EISENMANN, *Cours...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 421-443 ; DUPRE DE BOULOIS (X.), « Puissance publique, puissance privée », in AFDA, *La puissance publique*, Paris, LexisNexis, 2012, pp. 57-75 ; DUPUIS, « Définition... », art. cit., pp. 205-209 ; IZORCHE (M.-L.), *L'avènement de l'engagement unilatéral en droit privé contemporain*, thèse droit, Aix-Marseille III, 1989, Aix-en Provence, PUAM, 1995 ; PECHEUL-DAVID (T.-M.), *La prérogative de*

propres et le second, de satisfaire le bien commun. Maurice Duverger<sup>2159</sup> illustre cette réalité des choses en prenant « deux activités sociales telles que la conservation des hypothèques et la fabrication du pain ». Il observe que « la première est régie par le droit public et la seconde par le droit privé » et constate qu'il n'est pas possible de dire que « celle-ci ne vise qu'à la satisfaction d'intérêts purement privés, alors que celle-là met seulement en jeu des intérêts publics ». En effet, comme il le remarque, « on pourrait fermer pendant trois mois les bureaux des conservateurs des hypothèques sans qu'un dommage grave soit causé au corps social, mais une fermeture des boulangeries pendant trois jours provoquerait une émeute ». Il est donc faux de croire que l'on puisse réduire le droit public ou le droit privé à une seule manière d'agir<sup>2160</sup> ou à un seul objectif à poursuivre<sup>2161</sup>. Surtout, comme l'observe René David, « droit privé ne signifie pas (...) autonomie complète de la volonté des parties » car cette volonté est toujours limitée par des règles impératives<sup>2162</sup>.

Par conséquent, alors même que les règles impératives sont édictées selon des procédures de droit public, puisqu'elles sont contenues dans des lois ou des actes administratifs unilatéraux, elles sont des dispositions de droit privé dès lors qu'elles visent à organiser les rapports entre les particuliers, en limitant les libertés individuelles au nom de la protection d'un ordre public<sup>2163</sup>. Quand elles se multiplient, ces règles gardent la même nature puisque l'objet sur lequel elles portent ne change pas<sup>2164</sup>. Ainsi, comme l'écrit Henri Mazeaud, ce n'est pas parce que « les lois impératives se font de plus en plus nombreuses » avec l'interventionnisme et plus encore avec le dirigisme qu'il faut « proclamer que le droit public pénètre et asservit le droit privé »<sup>2165</sup>. C'est seulement le contenu des règles de droit privé qui change. Avec l'arrivée au pouvoir d'une doctrine politique autoritaire, les gouvernants édictent, grâce au droit public, des dispositions juridiques qui élargissent la définition de l'ordre

---

*puissance publique*, thèse droit, Paris II, 2000, pp. 249-268 ; VENEZIA (J.-C.), « Puissance publique, puissance privée », in *Mélanges Eisenmann*, *op. cit.*, pp. 363-378.

<sup>2159</sup> « Essai... », art. cit., p. 20.

<sup>2160</sup> En ce sens : EISENMANN, « Droit... », art. cit., pp. 921-931 ; FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 192 ; ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 295-296.

<sup>2161</sup> En ce sens : DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 20 ; EISENMANN, « Droit... », art. cit., pp. 931-940 ; FLOUR, « L'influence... », art. cit., pp. 192-193 ; HAMEL (J.), discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 58 ; PICARD (M.), discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 61 ; ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 296-297 et pp. 301-303.

<sup>2162</sup> *Le droit...*, *op. cit.*, tome 1, p. 86.

<sup>2163</sup> Pourtant, à contre-courant de la doctrine majoritaire, certains auteurs considèrent que ces règles d'ordre public forment le « droit constitutionnel privé », qui est privé par son objet mais public en ce qu'il est impératif. Voir ainsi : RENARD (G.), « L'aide du droit administratif pour l'élaboration scientifique du droit privé », in *Mélanges Gény*, *op. cit.*, tome 3, p. 78.

<sup>2164</sup> S'il en était autrement, il serait d'ailleurs très difficile de déterminer le moment où les règles impératives, parce qu'elles seraient trop nombreuses, changeraient de nature pour devenir des dispositions de droit public.

<sup>2165</sup> « Défense... », art. cit. p. 18. Dans le même sens, voir EISENMANN, « Droit... », art. cit., pp. 913-918 et 975-976 ; FLOUR, « L'influence... », art. cit., pp. 191-193 et 195 ; KHALILI, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, pp. 377-380 ; MAZEAUD (H.), MAZEAUD (J.) et MAZEAUD (L.), *Leçons de droit civil*, Paris, Montchrestien, 1955, tome 1, p. 40 ; ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 301-303.

public pour restreindre la liberté des particuliers et orienter leur action dans le sens de l'intérêt général. Mais c'est le « *statu quo* »<sup>2166</sup> en ce qui concerne les champs respectifs de ces branches juridiques : le droit public n'envahit pas le droit privé, même si des conflits peuvent s'élever entre les deux<sup>2167</sup>. C'est seulement lorsque les règles de droit public étendent leur emprise au-delà de leurs frontières habituelles qu'il est possible de parler de colonisation du droit privé.

### **B/ L'extension des règles de droit public : la véritable colonisation**

Jean Rivero identifie deux techniques de colonisation du domaine du droit privé en s'inspirant implicitement des modèles d'administration des colonies<sup>2168</sup>. Par « l'annexion », qui correspond au modèle français, le plus violent, « le conquérant arrache au vaincu l'une de ses provinces (...) et y implante son ordre »<sup>2169</sup>. Le territoire conquis devient le sien : il l'administre selon ses propres règles en les substituant totalement à celles qui étaient jadis en vigueur. Par le « protectorat », conformément au modèle anglais, plus doux, « le territoire conquis passe sous une autre souveraineté, mais il conserve pour l'essentiel ses lois anciennes »<sup>2170</sup>. Dans cette hypothèse, l'identité de la province ne disparaît donc pas entièrement puisqu'elle garde ses particularités.

En imposant des règles de conduite aux acteurs du marché, en sanctionnant ceux qui ne les respectent pas, en les encourageant à accomplir leurs missions ou en se substituant à ceux qui les réalisent mal, l'Etat dirigiste fait irruption dans des domaines jusque-là réservés à la libre action des particuliers, selon les règles du libéralisme. En agissant de la sorte, il permet au droit public de coloniser avec une force plus ou moins grande le territoire du droit privé.

On pourrait croire que la colonisation par annexion est la plus fréquente sous le dirigisme. En gouvernant de bout en bout chacune des opérations économiques, l'Etat impose en effet de manière autoritaire ses règles en les substituant à celles du marché, qui sont de droit privé. Comme il dispose de tous les procédés de la puissance publique pour parvenir à ses fins, il pourrait n'utiliser que le droit public pour atteindre l'équilibre économique qu'il juge le meilleur, et ainsi évincer totalement le droit

---

<sup>2166</sup> RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 69.

<sup>2167</sup> En raison du dualisme juridictionnel, les tribunaux judiciaires, pour résoudre les litiges qui nécessitent de vérifier la légalité des décisions administratives posant les règles d'ordre public qu'ils mettent en cause, doivent surseoir à statuer jusqu'à ce que les tribunaux administratifs se soient prononcés sur la question (*cf.* HEMARD, « L'économie... », art. cit., p. 358). Sur le problème de la répartition des compétences entre les ordres de juridictions en matière de résolution des questions accessoires, voir *infra* (pp. 444 et 455).

<sup>2168</sup> Voir aussi KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, pp. 373-377.

<sup>2169</sup> RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 69.

<sup>2170</sup> *Ibid.*, p. 70.

privé de l'économie. Pourtant, le dirigisme « ne fournit guère d'exemples de conquête pure et simple »<sup>2171</sup> du domaine du droit privé par le droit public. L'Etat, en pénétrant dans les secteurs économiques, directement ou par l'intermédiaire d'un organisme placé sous son contrôle étroit, « n'apporte [pas] nécessairement le droit public dans ses bagages »<sup>2172</sup>. Il continue à faire usage de certaines des règles de droit privé applicables aux activités économiques sous le libéralisme. La colonisation se réalise donc davantage par la technique du protectorat.

Ainsi, lorsqu'il se substitue aux acteurs du marché pour réaliser, directement ou indirectement, certaines activités de production ou de distribution, l'Etat reste en partie dans le giron du droit privé en considérant que les services publics qu'elles deviennent sont industriels et commerciaux. Dans ce cas, « l'Etat se camoufle en personne privée : le loup a pénétré dans la bergerie ; mais il s'y cache sous la peau d'un agneau »<sup>2173</sup>. Il se comporte comme une personne privée : « il va traiter comme un particulier traite avec un particulier »<sup>2174</sup>. D'ailleurs, il le fait souvent par l'intermédiaire de personnes morales de droit privé<sup>2175</sup>. Sur le marché, l'Etat devient donc un opérateur économique comparable à tous les autres, mais à la place de ceux auxquels il se substitue. Au fond, dans ce type de colonisation, « ce n'est plus le droit public qui fait figure de conquérant aux dépens du droit privé, mais la personne publique aux dépens des particuliers »<sup>2176</sup>. C'est pourquoi Jacques Flour note qu'ici, « il y a plutôt absorption des activités privées que du droit privé »<sup>2177</sup>.

En imposant des règles de conduite aux acteurs du marché et en sanctionnant ceux qui ne les respectent pas, l'Etat pratique aussi la colonisation par protectorat. Il s'appuie en effet pour partie sur des organismes qui sont soumis dans leur fonctionnement interne, voire dans l'exercice de leurs tâches de répression, à certaines règles de droit privé, mais qui, pour l'accomplissement des tâches de réglementation, sont régies par des dispositions de droit administratif. Ce n'est que dans le cas où ces tâches de direction sont exercées directement par les services de l'Etat que le droit privé disparaît totalement au profit du droit administratif, et que la colonisation prend alors la forme d'une annexion.

Le plus souvent, la colonisation résulte d'un compromis : le droit privé abandonne une partie de son territoire au profit du droit public qui lui laisse la maîtrise de certaines parcelles du domaine

---

<sup>2171</sup> *Ibid.*

<sup>2172</sup> *Ibid.*

<sup>2173</sup> MAZEAUD, « Défense... », art. cit., p. 17.

<sup>2174</sup> *Ibid.*

<sup>2175</sup> Voir *supra* (pp. 235-238).

<sup>2176</sup> RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 70.

<sup>2177</sup> FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 196.

qui jusque-là était le sien. C'est, comme l'écrit Léon Julliot de la Morandière, une « revanche du droit privé »<sup>2178</sup> sur le droit public, puisque celui-ci ne disparaît pas totalement, confronté à celui-là. Mais en le transformant sous son influence, le droit public parvient à publiciser le droit privé d'une manière plus subtile.

## **§ 2/ L'influence du droit public sur les règles de droit privé**

Ce phénomène est décrit dès 1938 par Louis Josserand. Pour lui, avec l'ingérence des pouvoirs publics dans la vie économique et sociale, le droit privé subit « une transformation profonde dans le sens d'une socialisation », qui projette les rapports entre particuliers « sur un plan différent de l'ancien, moins individuel et plus social, moins libéral et plus réglementaire, moins purement civiliste et davantage publiciste »<sup>2179</sup>. Cette évolution est perçue par les observateurs du dirigisme, sous le régime de Vichy<sup>2180</sup> et au lendemain de la Seconde guerre mondiale<sup>2181</sup>. Selon eux, le droit privé se publicise car, comme le droit public, il devient social ; non pas parce qu'il s'applique à la société humaine – puisque c'est l'objet de toute règle juridique, il l'aurait alors toujours été<sup>2182</sup> – mais parce qu'il se préoccupe davantage de la communauté que de l'individu : il le subordonne à elle en encadrant l'exercice de ses droits selon la fonction sociale qu'il doit remplir<sup>2183</sup>.

En s'intéressant plus spécifiquement au contrat, pour lequel le principe de liberté est traditionnellement souverain parmi les institutions de droit privé, ces auteurs constatent qu'il devient de plus en plus « un instrument de politique sociale, économique et financière »<sup>2184</sup>. La multiplication des règles impératives permet en effet aux gouvernants d'orienter l'action des particuliers dans le sens qu'ils jugent le plus conforme à l'intérêt de la société. Au lendemain de la guerre, René Savatier le reconnaît en affirmant que « les contrats sont moins considérés, aujourd'hui, comme une libre

---

<sup>2178</sup> Discussion sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 52.

<sup>2179</sup> « La "publicisation"... », art. cit., p. 143.

<sup>2180</sup> CHARLIER (R.-E.), « Les contrats comportant occupation du domaine public d'après le décret-loi du 17 juin 1938, et son application jurisprudentielle », JCP 1943 I n°372 § 11 (l'auteur parle de « contrats ordinaires entre particuliers (...) de plus en plus "publicisés" et "socialisés" par le droit impératif ») ; DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; SCELLE, « Fondements... », art. cit.

<sup>2181</sup> MAZEAUD, « Droit... », art. cit., p. 17 ; RIPERT, *Le déclin...*, op. cit., pp. 38-39 ; SUMIEN (P.), discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 61.

<sup>2182</sup> Voir SCELLE, « Fondements... », art. cit., p. 1 ; WALINE (M.), *L'individualisme et le droit*, Paris, Domat Montchrestien, 1945, p. 9.

<sup>2183</sup> Cette idée, présentée dans le rapport de Jacques Flour (art. cit., p. 190) est approuvée par André Rouast et Maurice Picard (*ibid.*, pp. 60 et 62). Sur ce point, voir aussi DURAND (P.), « Rémunération du travail et socialisation du droit », DS 1942 pp. 83-85 ; KHALIL, *Le dirigisme...*, op. cit., p. 127 ; SAVATIER, *Les métamorphoses...*, op. cit., p. 19 ; TRICOT, *Essai...*, op. cit., pp. 68 et 81.

<sup>2184</sup> JOSSERAND, « La "publicisation"... », art. cit., p. 157.

construction de la volonté humaine que comme une contribution des activités humaines à l'architecture générale de l'économie d'un pays, architecture que l'Etat actuel entend maintenant diriger lui-même »<sup>2185</sup>.

Pour reprendre l'analyse de Jean Rivero, la publicisation se réalise ici selon la technique de « l'encerclement »<sup>2186</sup> : « le domaine [du droit privé] victime reste inviolé ; mais le [droit public] conquérant s'assure le contrôle des voies d'accès ; plus rien ne peut se passer, dans le territoire qu'il n'a pas daigné conquérir, en dehors de son autorisation »<sup>2187</sup>. Ce procédé permet au droit public d'envahir le droit privé par « infiltration »<sup>2188</sup>. Sans le faire disparaître, il le pénètre de son esprit. Le droit privé est ainsi « modifié de l'intérieur en intégrant de plus en plus les principes du droit public et notamment le souci de l'intérêt général »<sup>2189</sup>. C'est pourquoi les activités privées, régies par le droit privé, ressemblent à des services publics et ceux qui les accomplissent, à des fonctionnaires<sup>2190</sup> : si « le droit privé se rapproche du droit public », c'est en effet parce que « l'idée de service public intervient et pénètre dans le droit privé »<sup>2191</sup>. Dans ce système, Magdi Sobhy Khalil note que le consommateur « n'a qu'à se laisser faire » ; « tout lui est imposé : le fournisseur, le prix, la quantité, la qualité et même la date de son contrat puisqu'un délai est toujours fixé pour retirer la marchandise, délai à l'expiration duquel s'éteint [son] droit (...) à exiger la livraison »<sup>2192</sup>. Quant au détaillant, « que ce soit au moment d'acheter ou au moment de vendre », il « n'a ni le droit de choisir son co-contractant, ni celui de discuter les conditions de son contrat ; il est obligé de s'approvisionner chez un grossiste déterminé, pour une quantité et une qualité fixées et contre un prix taxé par l'Administration ; il ne peut, par la suite, vendre des produits contingentés qu'aux consommateurs qui lui sont désignés, pour la quantité attribuée à chacun d'eux et contre un autre prix taxé »<sup>2193</sup>.

---

<sup>2185</sup> *Du droit...*, *op. cit.*, p. 65.

<sup>2186</sup> Voir aussi KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, pp. 374-375.

<sup>2187</sup> RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 70. Dans le même sens, mais avec moins de force, Jacques Flour parle d'un « enveloppement du droit privé par le droit public » (art. cit., p. 186).

<sup>2188</sup> RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 70.

<sup>2189</sup> MATHEY, « La publicisation... », art. cit., p. 219. Voir dans le même sens la formule d'Henry Solus : le droit privé « évolue (...) en fonction d'une inspiration qui lui [vient] du droit public » (discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 55). Voir aussi DAVID, *Le droit...*, *op. cit.*, tome 1, p. 93 (« les considérations propres au droit public (...) viennent modifier les règles traditionnelles de droit privé »).

<sup>2190</sup> En ce sens : PICARD, discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 62. Sur ce point, voir *supra* (pp. 139-147).

<sup>2191</sup> DAVID, *Le droit...*, *op. cit.*, tome 1, p. 93.

<sup>2192</sup> *Le dirigisme...*, *op. cit.*, p. 144. Dans cette logique, le Tribunal de la paix de l'Isle-Adam a jugé le 3 septembre 1942 que, quand le délai établi par le service compétent pour le retrait d'une marchandise contingentée a été dépassé, le consommateur perd tout droit à réclamer la livraison des denrées qui avaient fait l'objet de son inscription auprès du commerçant concerné, nullement tenu de l'indemniser dans l'hypothèse où il a disposé des produits à la faveur d'un autre attributaire (*Morgan et Faure*, JCP 1943 II n°2414, note Desmouliéz).

<sup>2193</sup> KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, p. 144.

Le juge du droit privé tient compte de la particularité de la situation en adaptant sa jurisprudence. Il considère ainsi que le commerçant obligé de recevoir des marchandises sans pouvoir les choisir n'est pas responsable des vices cachés qu'elles peuvent présenter et dont se plaint celui à qui il les a revendues<sup>2194</sup>. Conscient du fait que la réparation en nature est devenue légalement impossible toutes les fois qu'elle devrait prendre la forme de la livraison d'un objet rationné, le juge admet que le commerçant responsable ne puisse être condamné à livrer un tel objet ; il faudrait en effet qu'un titre de rationnement lui soit remis en contrepartie, sachant que le jugement de condamnation ne peut avoir la valeur d'un tel titre<sup>2195</sup>. Tirant les conséquences de cette circonstance, les tribunaux obligent les professionnels à indemniser le préjudice résultant de la perte des biens qui leur ont été confiés, à hauteur non seulement du prix licite mais encore d'un supplément de prix. Il s'agit, non pas de permettre au créancier de se fournir au marché noir, mais de réparer le dommage qui lui est causé, au mieux « par les démarches longues et compliquées qu'il lui faudra accomplir avant d'obtenir un bon d'achat régulier »<sup>2196</sup>, au pire par la privation de son bien jusqu'au retour de l'abondance<sup>2197</sup>.

Cette évolution, rapprochant les activités privées des services publics, marque le triomphe des idées de Léon Duguit qui fait reposer toutes les règles juridiques, qu'elles soient de droit public ou de droit privé, sur « un même fondement » en leur donnant pour but commun de « coopérer à la solidarité sociale »<sup>2198</sup>. Dans les pas de cet auteur, la publicisation du droit privé peut facilement être présentée comme un progrès. Cela n'échappe pas à Jacques Flour pour qui « elle introduit, dans le droit, plus de préoccupations sociales, en lutte contre l'égoïsme des individus que favorisait l'absolutisme classique de leurs droits subjectifs »<sup>2199</sup>. Or, « si elle traduit la primauté de l'intérêt général, imposant raison aux intérêts particuliers, qui oserait s'en déclarer l'adversaire ? »<sup>2200</sup> Pourtant, les privatistes s'inquiètent du danger de cette évolution, laquelle renverse le « dogme de l'autonomie de la volonté »<sup>2201</sup> auquel ils sont profondément attachés.

---

<sup>2194</sup> Trib. civ. Avranches, 22 juin 1943, *Thorel c. Letessier et Blanchet*, JCP 1943 II n°2414, note Desmouliéz.

<sup>2195</sup> Trib. civ. Seine, 28 janv. 1944, *Stephano c. Epoux Guilbert*, JCP 1945 II n°2795, note Carbonnier. Il en est différemment lorsque des circonstances particulières permettent au débiteur de se procurer la quantité nécessaire de la marchandise rationnée (Lyon, 4 juin 1945, *Banque de France c. Veuve Bouiller*, Gaz. Pal. 1945 II p. 75 ; Paris, 21 juin 1945, *Sté du Garage Dantzig c. Ivonnet*, Gaz. Pal. 1945 II p. 65).

<sup>2196</sup> CARBONNIER (J.), note sous Trib. civ. Seine, 28 janv. 1944, *Stephano c. Epoux Guilbert*, JCP 1945 II n°2795.

<sup>2197</sup> Sur ce point, voir KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, p. 146 ; TUNC (A.), « Comment réparer, dans une économie de taxation et de rationnement, le préjudice résultant de la perte d'un bien », D. 1946 (chr.) pp. 57-60.

<sup>2198</sup> *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1923, 4<sup>e</sup> édit., pp. 42 et 43. Voir aussi *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, Alcan, 1912, spéc. pp. 147-178 (sur l'évolution du droit de propriété).

<sup>2199</sup> « L'influence... », art. cit., p. 185.

<sup>2200</sup> *Ibid.*

<sup>2201</sup> *Ibid.*, p. 188.

Il est vrai qu'avec l'explosion du nombre de règles d'ordre public et de formalités administratives<sup>2202</sup> auxquelles doivent se plier les particuliers sous le dirigisme, il semble ne plus rien rester du droit privé traditionnel : « sans doute, par ces lois, l'Etat se borne, comme il l'a fait de tout temps, à dessiner le cadre dans lequel les particuliers vont agir ; mais lorsqu'il enserme la liberté des particuliers jusqu'à l'étouffer, lorsque la loi lui dicte le détail de son comportement, fixe à sa place le contenu de l'acte, ne lui laisse plus que la seule possibilité de le conclure ou de le refuser (et parfois même elle le lui impose), comment nier que le développement quantitatif de la législation impérative en arrive à vider de son contenu propre un domaine qui, nominalement, reste au droit privé ? »<sup>2203</sup> Le droit public tend ainsi à dominer le droit privé, ce que ne peuvent accepter les privatistes fidèles à la tradition<sup>2204</sup>. Pourtant aucun n'ignore que parallèlement à la publicisation du droit privé se produit une privatisation du droit public qui le revitalise. Le terrain que perd le droit privé sur le droit public est ainsi compensé par celui qu'il gagne parallèlement sur lui.

### ***Sous-section 2 : Une « privatisation » du droit public***

Comme l'écrit René Savatier, il serait faux de croire que « le droit public sorte absolument intact de cette conquête » sur le droit privé<sup>2205</sup> ; l'invasion du droit public à travers le droit privé « ne se fait pas sans revanche » puisqu'« une discipline n'en absorbe pas partiellement une autre sans se nourrir d'elle quelque peu »<sup>2206</sup>. Le publiciste Jean Rivero est d'ailleurs conscient de cette fatalité puisqu'il remarque qu'aucune invasion ne se fait sans « contrepartie » : « n'est-ce pas une loi constante que le vainqueur barbare se laisse amollir par la civilisation du vaincu ? »<sup>2207</sup> L'un et l'autre constatent que le droit public se transforme au contact du droit privé qu'il soumet à son emprise : il

---

<sup>2202</sup> Léon Julliot de la Morandière voit dans l'augmentation de ces formalités l'expression la plus manifeste de la publicisation du droit privé. Si « le droit public mange en partie le droit privé » sous le dirigisme, écrit-il, « c'est parce que, lorsqu'il s'agit pour moi, par exemple négociant en betteraves, laboureur produisant des betteraves, de vendre mes betteraves, au lieu de m'en rapporter au Code civil uniquement, je suis tenu de m'adresser à un fonctionnaire qui me dira la façon dont je passerai mon contrat » ; ainsi, même si les règles de droit privé continuent à s'appliquer, elles ne fonctionnent pas exactement de la même manière et sont gênées dans leur application par beaucoup de règles qui s'imposent aux fonctionnaires et qui sont des règles de droit public » (discussions sur FLOUR, « L'influence. », ..., art. cit., p. 52). Le propos de l'auteur est à nuancer puisque les individus placés à la tête des personnes dirigeantes et ceux qui constituent leur personnel ne sont pas tous des fonctionnaires au sens strict du terme (voir *supra*, pp. 350-356).

<sup>2203</sup> RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 70.

<sup>2204</sup> Voir *infra* (pp. 640-646).

<sup>2205</sup> *Du droit...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>2206</sup> « Droit... », art. cit., p. 26.

<sup>2207</sup> « Droit... », art. cit., p. 71.

se laisse à son tour « apprivoiser » par lui<sup>2208</sup>. Ce phénomène d'affaïssement par retour de balancier<sup>2209</sup>, que Jacques Flour semble être le premier à qualifier de « privatisation du droit public »<sup>2210</sup>, se manifeste d'un double point de vue. Il se traduit tant par un rétrécissement du domaine du droit public au profit du droit privé (§ 1) que par une réduction du particularisme du premier par rapport au second (§ 2).

### **§ 1/ Le rétrécissement du domaine du droit public**

Le dirigisme réduit la potentialité du champ d'application du droit public car il remet en cause la valeur des fondements de cette branche juridique<sup>2211</sup>. Alors qu'il pouvait prétendre régir le fonctionnement de l'ensemble des personnes publiques, l'accomplissement de tous les services publics et toutes les manifestations de la puissance publique, le droit public est concurrencé par le droit privé sur ses terres traditionnelles : « les notions fondamentales qui forment [son] identité (...) perdent de leur portée explicative, contribuant à brouiller, par ricochet, celle de la *summa divisio* »<sup>2212</sup> des règles juridiques. Le droit privé est applicable à certaines tâches de services publics, à certains actes de puissance publique et à certains aspects du fonctionnement interne des personnes publiques : le domaine du droit public, classiquement entendu, est ainsi en partie absorbé par le droit privé<sup>2213</sup>. Il est possible de parler, pour reprendre les termes de Jean-Bernard Auby, d'une « laïcisation », c'est-à-dire d'une « banalisation » du droit des personnes publiques<sup>2214</sup>, mais aussi du droit des services publics et du droit de la puissance publique. Chacun ne devient plus qu'un « dosage varié de droit spécial et de droit commun, suivant l'objet des activités de l'Administration et les procédés qu'elle emploie », écrit Jean Brèthe de la Gressaye<sup>2215</sup>. L'unité parfaite recherchée par les différentes écoles du droit public à la quête d'un critère unique semble introuvable<sup>2216</sup>.

Le phénomène n'est pas nouveau puisqu'il commence à s'exprimer dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle avec le développement de la technique des services publics gérés par les personnes privées, du fait de

---

<sup>2208</sup> *Ibid.* Voir aussi en ce sens : JULLIOT DE LA MORANDIERE, discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., pp. 60 et 63-64.

<sup>2209</sup> Pour l'emploi de cette image : FERRARI et HOURSON, « *Summa...* », art. cit., p. 248.

<sup>2210</sup> « L'influence... », art. cit., p. 196. Pour l'emploi de l'expression, voir aussi CHEVALLIER (J.), « Présentation », in CHEVALLIER, *Public...*, op. cit., p. 13, citant Danièle Lochak ; VAN LANG (A.), « Le point de vue d'une publiciste », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., p. 34.

<sup>2211</sup> Nous aurons l'occasion d'approfondir la question *infra*, pp. 454-470.

<sup>2212</sup> FERRARI et HOURSON, « *Summa...* », art. cit., p. 249.

<sup>2213</sup> En ce sens : FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 196. Jean Rivero parle d'un « ébranlement du droit public » (« Droit... », art. cit., p. 71).

<sup>2214</sup> « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, p. 3. Voir aussi VAN LANG, « Le point... », art. cit., p. 34.

<sup>2215</sup> « Droit administratif et droit privé », in *Mélanges Ripert*, op. cit., tome 1, p. 306.

<sup>2216</sup> Pour un approfondissement de la question, voir *infra* (pp. 454-470).

contrats ou de lois, et plus encore, au lendemain de la Première guerre mondiale, avec l'apparition des services publics industriels et commerciaux pris en charge par les personnes publiques. Mais avec le dirigisme, il se manifeste dans toute son ampleur : les hypothèses où les critères classiques ne se ne se vérifient pas se multiplient. Ces cas qui, autrefois, pouvaient encore être considérés comme des exceptions ne remettant pas en cause la force des principes, tendent désormais à les détronner. C'est pourquoi la privatisation du droit public est perçue par la doctrine publiciste comme révélateur d'une crise du droit public, en particulier de sa branche-phare, le droit administratif<sup>2217</sup>.

Cette privatisation du droit public se perçoit aussi dans l'utilisation par le droit public des structures du droit privé pour se diffuser afin de le soumettre à sa domination. Comme le remarque René Savatier en s'attardant sur l'observation du dirigisme, la plupart du temps « le droit public n'étouffe le droit privé de ses tentacules qu'en se moulant sur la forme de celui-ci »<sup>2218</sup>. Il faut en effet constater, d'une part, qu'un grand nombre de personnes dirigeantes sont des organismes de droit privé<sup>2219</sup>, d'autre part, qu'un grand nombre d'agents parmi les membres du personnel des organismes publics de direction sont des contractuels de droit privé<sup>2220</sup>. Il leur est pourtant permis d'exercer des prérogatives de puissance publique qui entraînent l'application du droit public. Ces formes de droit privé sont donc transformées au contact du droit public : « un vin nouveau coule dans les vieilles outres »<sup>2221</sup>. Alors que, formellement et statutairement, ces institutions et ces employés sont de droit privé, ils agissent dans certaines circonstances comme des organismes et agents publics, ce que révèle l'application du droit public. La colonisation du droit privé par les règles du droit public se réalise donc avec l'aide de celui-ci, ce qui réduit les prétentions de la conquête dans une logique de protectorat<sup>2222</sup>. Mais la privatisation du droit public ne se manifeste pas seulement de cette manière : elle trouve aussi une expression dans la réduction du particularisme de ses règles par rapport à celles du droit privé.

## **§ 2/ La réduction du particularisme du droit public**

Les règles de droit public se construisent en soulignant leur originalité par rapport à celles du droit privé, en particulier celles de droit administratif, puisque ces dernières régissent, dans la plupart

---

<sup>2217</sup> Pour un approfondissement de la question, voir *infra* (pp. 454-470).

<sup>2218</sup> « Droit... », art. cit., p. 26. Voir aussi SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>2219</sup> Voir *supra* (pp. 235-238).

<sup>2220</sup> Voir *supra* (pp. 346-347).

<sup>2221</sup> SAVATIER, « Droit... », art. cit., p. 27.

<sup>2222</sup> Voir *supra* (p. 379).

des cas, « des situations juridiques que l'on pourrait rationnellement songer à soumettre à des solutions analogues ou, pourquoi pas, aux règles mêmes du droit civil, du droit commercial ou du droit du travail »<sup>2223</sup>. Leur identité<sup>2224</sup>, et donc leur autonomie<sup>2225</sup>, naît ainsi de leur exorbitance<sup>2226</sup>. C'est l'arrêt *Blanco* qui figure comme le point de départ de la reconnaissance de la spécialité du droit administratif par rapport au droit privé, puisque le Tribunal des conflits juge dans cette décision qu'il n'est pas souhaitable que les rapports entre les autorités publiques et les particuliers, noués à l'occasion de la réalisation de services publics, soient tous régis par le droit commun<sup>2227</sup>.

Comme le note Benoît Plessix, l'autonomie du droit public ne s'analyse pas de la même manière pour l'ensemble des règles qui composent cette branche juridique. Pour certaines dispositions, l'autonomie est « totale » puisqu'elles sont spéciales en ce qu'elles sont « sans équivalent en droit privé »<sup>2228</sup>, alors que pour d'autres l'autonomie n'est que partielle puisqu'elles sont originales bien qu'elles portent sur « des situations juridiques (...) similaires à celles régies par le droit privé »<sup>2229</sup>. C'est à propos de ces dernières que le phénomène de réduction du particularisme du droit public est observable<sup>2230</sup>. Il est possible d'en percevoir certaines prémisses sous le régime de Vichy.

Le temps de la préoccupation du rendement n'est pas encore venu, mais celui du souci d'adaptation au changement de la conjoncture est déjà là. Pour faire face aux besoins du service de direction, sans augmenter trop le nombre des fonctionnaires, les personnes dirigeantes multiplient le nombre

---

<sup>2223</sup> PLESSIX, *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., pp. 662-663.

<sup>2224</sup> BIOY (X.) [dir.], *L'identité du droit public*, Paris et Toulouse, LGDJ et Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, 2011.

<sup>2225</sup> Sur l'épineuse question de l'autonomie du droit administratif voir en particulier : EISENMANN (C.), « Un dogme faux : l'autonomie du droit administratif », in *Mélanges Sayaguès-Laso*, Madrid, Instituto de estudios de administracion local, 1969, tome 4, pp. 419-438.

<sup>2226</sup> MELLERAY (F.) [dir.], *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, Paris, LGDJ, 2004 ; SAILLANT (E.), *L'exorbitance en droit public*, thèse droit, Bordeaux IV, 2009, Paris, Dalloz, 2011 ; SEILLER (B.), « L'exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux », RDP 2004 pp. 481-497.

<sup>2227</sup> Se prononçant à propos des règles encadrant la responsabilité extra-contractuelle de l'Etat, l'arrêt *Blanco* ouvre la voie à la reconnaissance progressive de la spécialité des dispositions applicables à l'ensemble des secteurs de l'action administrative. Plutôt que l'acte de naissance du droit administratif, il est donc l'événement qui déclenche sa longue gestation.

<sup>2228</sup> *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., p. 664. L'auteur prend l'exemple des règles relatives à l'organisation des collectivités publiques ainsi que celles qui sont applicables à l'exercice de la souveraineté (juger, légiférer, exécuter les lois, maintenir l'ordre public, percevoir les impôts,...). Parallèlement, certaines dispositions de droit privé sont sans équivalent en droit public : celles qui constituent le droit de la famille par exemple.

<sup>2229</sup> *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., p. 665.

<sup>2230</sup> Sur ce phénomène qui se développera surtout après Vichy : AUBY, « Le mouvement... », art. cit., pp. 6-10 ; CHEVALLIER (J.), « Le droit administratif, droit de privilège ? », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 57-70 ; DEBBASCH (C.), « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », in *Mélanges Chapus*, op. cit., pp. 127-133 ; FERRARI et HOURSON, « *Summa...* », art. cit., pp. 248-250 ; PLESSIX, *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., pp. 670-673 ; VENEZIA (J.-C.), « Le droit administratif français est-il encore un droit dérogatoire au droit commun ? », in *Mélanges Spiliotopoulos*, Athènes et Bruxelles, Sakkoulas et Bruylant, 1998, pp. 453-459.

des contractuels parmi leurs agents<sup>2231</sup>, dont elles espèrent se séparer plus facilement lorsque la situation économique se sera améliorée. Or, le recours au contrat est la marque habituelle du droit privé, dont elle constitue le procédé privilégié. En outre, pour faire échapper les individus placés à la tête des personnes dirigeantes privées ou inconnues, aux règles contraignantes de la fonction publique, en particulier celle de l'interdiction d'exercer en parallèle une activité privée, les juges refusent de voir en eux des fonctionnaires, même s'ils reconnaissent qu'ils sont des agents publics non contractuels<sup>2232</sup>. Il existe donc sous le dirigisme de Vichy des catégories d'agents publics plus proches des salariés de droit privé, en ce qui concerne leur mode de recrutement ou les conditions d'exercice de leurs activités, que sous les régimes antérieurs<sup>2233</sup>.

La réduction du particularisme du droit public par rapport au droit privé se manifeste surtout par le renouvellement des procédés juridiques d'action de l'Etat sur l'économie. Sous l'interventionnisme d'avant-guerre, la décision unilatérale restait l'arme privilégiée de la puissance publique. Cette technique est très loin de disparaître sous le dirigisme mais il faut remarquer l'émergence d'un « style nouveau d'administration, marqué par la tendance à associer les intéressés à l'élaboration et à l'exécution des objectifs de la politique économique »<sup>2234</sup>. Ainsi, dans les branches d'activités soumises à un corporatisme d'association<sup>2235</sup>, les règles de conduite qui s'imposent aux professionnels sont édictées par leurs représentants placés démocratiquement à la tête des organismes professionnels. Ce sont même eux qui sont habilités à les juger. Même si en changeant de main, le pouvoir de décision unilatérale ne change pas de nature, il tend à mieux être accepté par ses destinataires qui ont accordé leur mandat aux autorités qui en sont investies. Bien qu'il reste unilatéral, le procédé d'action se rapproche donc du contrat, technique par excellence de droit privé<sup>2236</sup>. Mais « la privatisation des modes d'intervention de la puissance publique en matière économique »<sup>2237</sup> se rencontre également sous le dirigisme de Vichy par l'utilisation grandissante du procédé contractuel pour l'accomplissement même de certaines tâches de direction<sup>2238</sup>, en particulier pour inciter les acteurs du marché à adopter certains

---

<sup>2231</sup> Voir *supra* (pp. 346-349).

<sup>2232</sup> Voir *supra* (pp. 354-356).

<sup>2233</sup> Voir en ce sens : RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 71.

<sup>2234</sup> LAUBADERE, *Droit...*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>2235</sup> Voir *supra* (pp. 204-210 et 245-247). Rappelons que l'ambition du régime de Vichy est de remplacer à terme, dans toutes les branches d'activités professionnelles, le corporatisme d'Etat par un corporatisme d'association.

<sup>2236</sup> Dans une mesure plus faible le phénomène joue aussi dans les branches soumises à un corporatisme d'Etat. Les règles sont en effet élaborées par des individus que le pouvoir central s'efforce de choisir parmi les plus capables du métier pour siéger au sein des conseils de l'organisation professionnelle (*cf.* PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 22). Même si l'unilatéralité demeure, elle est présumée être mieux acceptée en raison de l'autorité morale dont bénéficient ces individus dans le milieu considéré.

<sup>2237</sup> DELMAS-MARSALET, « Le contrôle... », art. cit., p. 133.

<sup>2238</sup> Voir *supra* (pp. 309-326).

comportements. Il s'agit ici non plus de contraindre mais de persuader : « l'autorité publique, renonçant (...) à l'action par voie unilatérale, à la création directe d'obligations de faire ou de ne pas faire, cherche à créer un milieu dans lequel le particulier, théoriquement libre de ses décisions économiques, se trouvera, en fait, amené à les prendre dans le sens voulu par le pouvoir »<sup>2239</sup>. En mettant en lumière l'intérêt de l'« exécution consentie »<sup>2240</sup> des obligations de la politique économique par les propres acteurs du marché, le dirigisme de Vichy ouvre la voie à la technique dite de la « concertation »<sup>2241</sup>, privilégiée sous l'interventionnisme d'après-guerre par les pouvoirs publics, conscients que « le consentement de l'assujetti (...) est, en définitive, le plus sûr ressort d'une orientation de l'économie »<sup>2242</sup>.

Le « phénomène de contagion » est donc réel<sup>2243</sup>, d'autant plus que sous Vichy, le degré de publicisation du droit privé est tel que le droit public n'a que quelques pas à faire pour se rapprocher lui-même du droit privé. Il reste pourtant limité. Jean Rivero refuse de parler de « reconquête », même s'il souligne qu'il y a « incontestablement influence » du droit privé sur le droit public ; « l'influence, entre les deux droits, n'est pas à sens unique, et chacun emprunte à l'autre »<sup>2244</sup>. Comme le note encore René Savatier, « il n'est guère de conquête qui ne se traduise finalement par une symbiose du conquérant et du conquis »<sup>2245</sup>.

.....

Le dirigisme économique de Vichy modifie la frontière entre le droit public et le droit privé. Accentuant un phénomène dont les premiers signes apparaissent sous l'interventionnisme d'avant-

---

<sup>2239</sup> RIVERO (J.), « Action économique de l'Etat et évolution administrative », *Revue économique*, 1962, p. 892. Dans le cas particulier où l'Administration étatique agit par la voie de l'incitation grâce à l'outil contractuel, l'auteur écrit : elle « n'impose pas aux particuliers un comportement déterminé ; mais elle attache, à certains comportements, des conséquences favorables, ou, au contraire, défavorables, selon qu'elle entend les encourager ou les décourager ; les intéressés restent libres de leur décision ; c'est, en dernier ressort, leur intérêt qui la leur dicte ; il peut arriver que celui-ci les amène à passer outre à l'incitation du pouvoir, à négliger l'avantage proposé, ou même à accepter la pénalisation attachée à leur choix ; normalement, pourtant, si la mesure résulte d'une saine analyse de la situation économique, on peut penser qu'elle aura, sur les comportements individuels, une incidence suffisante pour produire l'effet cherché » (*ibid.*, p. 893).

<sup>2240</sup> *Ibid.*, p. 893.

<sup>2241</sup> Sur ce point, voir : GAUDEMET (P.-M.), « Réflexions sur le droit administratif économique », in *Mélanges Lopez Rodo*, Madrid, Universidad de Santaigo de Compostela, Universidad complutense, Consejo superior de investigaciones científicas, 1972, tome 2, pp. 139-143 ; LAUBADERE, « Administration... », art. cit. ; RIVERO, « Action... », art. cit., pp. 890-896 ; VASSEUR (M.), « Un nouvel essor du concept contractuel : les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle », *RTD civ.* 1964 pp. 5-48. Michel Vasseur fait clairement référence au dirigisme de Vichy en notant que, « pendant la guerre, les pouvoirs publics, par la loi du 9 févr. 1941 [*tendant à accroître et à mettre à la disposition du ravitaillement général la production de certaines denrées agricoles*], avaient accordé leur préférence à la méthode du contrat, en incitant les agriculteurs à conclure des accords de culture avec l'Administration, à peine pour eux de recevoir des ordres de production » (« Un nouvel... », art. cit., p. 27, note 2).

<sup>2242</sup> RIVERO, « Action... », art. cit., p. 895.

<sup>2243</sup> RIVERO, « Droit... », art. cit., p. 71. L'auteur écrit que « le nier serait vain ».

<sup>2244</sup> *Ibid.*

<sup>2245</sup> *Du droit...*, *op. cit.*, p. 16.

guerre, il provoque une « publicisation » du droit privé d'une importance telle que les privatistes craignent pour la survie de leur matière. En étendant son emprise sur des domaines qui jusque-là étaient régis par des règles de droit privé, le droit public le colonise et l'influence de son esprit. Il ne le fait pourtant pas disparaître puisque les règles d'ordre public restent de droit privé. Cette matière affecte d'ailleurs à son tour le droit public dont la « privatisation » se manifeste par certaines conquêtes obtenues sur le domaine qui, jusque-là, lui était habituellement réservé, et par la réduction de son particularisme par rapport au droit privé. De quoi rendre possible un bouleversement de la division classique du droit.

## **Section 2 : Un bouleversement possible de la division du droit**

Dès les années 1930, en tenant spécialement compte à partir de 1940 du dirigisme de Vichy, les auteurs s'interrogent sur l'existence d'un nouveau droit<sup>2246</sup> dont ils ont du mal à caractériser l'essence (Sous-section 1) et à déterminer la place dans le système juridique (Sous-section 2).

### ***Sous-section 1 : Un nouveau droit à définir***

Deux écoles coexistent sans s'affronter puisque leurs théories ne se situent pas sur le même plan, et qu'elles peuvent même se combiner. L'une perçoit l'apparition d'un droit économique (§ 1) et l'autre d'un droit professionnel (§ 2). La première a une pérennité plus grande que la seconde puisque la doctrine s'interroge encore aujourd'hui sur l'existence d'un droit économique<sup>2247</sup>.

#### **§ 1/ L'hypothèse de l'apparition d'un droit économique**

Le droit se donne pour but de régir tous les aspects de la vie en société. Sa prise en considération de l'économie est donc ancienne : puisque les phénomènes économiques sont des faits sociaux, les activités de production, de distribution et de consommation de biens ne peuvent échapper à son

---

<sup>2246</sup> L'idée est clairement formulée par Paul Durand, en 1941, et Henri Essique, en 1943. Pour le premier « la direction par l'Etat de l'activité économique appelle la formation d'un droit nouveau » (« Une orientation... », art. cit., p. 29). Pour le second, « le droit de l'économie dirigée » est « un droit nouveau » (*Le droit...*, *op. cit.*, pp. 39 et 38). Elle apparaît aussi dans les conclusions rendues par Maurice Lagrange sur l'arrêt *Bouguen*, dans lesquelles le commissaire du gouvernement avoue être en présence « d'institutions nouvelles, d'institutions naissantes, génératrices, au moins dans une certaine mesure, d'un *droit nouveau*, auquel les principes traditionnelles relatifs à l'application de la règle de la séparation des pouvoirs sont appelés nécessairement à s'adapter » (art. cit., p. 3, nous soulignons ; voir également CELIER, « Le service... », art. cit.). Un peu plus loin il parle de ce même « droit nouveau » en le considérant comme un « droit *sui generis* » (*ibid.*). Orientant leurs réflexions sous l'angle publiciste, Henri Essique parle de l'apparition d'un « droit public nouveau » (*Le droit...*, *op. cit.* : titre de la thèse) et Georges Scelle d'un « droit administratif économique nouveau » (« Quelques... », art. cit., p. 1).

<sup>2247</sup> Parmi les travaux récents sur le sujet voir ainsi : FARJAT (G.), *Pour un droit économique*, Paris, PUF, 2004.

emprise<sup>2248</sup>. Mais il a fallu attendre l'interventionnisme d'avant-guerre et surtout le dirigisme de Vichy pour que « la science juridique ressente la nécessité de l'exprimer particulièrement sous la forme d'un concept spécifique, tel que celui de droit économique »<sup>2249</sup>. Jusque-là, les juristes n'éprouvaient pas le besoin de recourir à des outils particuliers pour saisir les faits économiques puisqu'il y avait « entre les principes généraux de l'individualisme libéral et ceux de l'économie une adéquation qui (...) [paraissait] naturelle »<sup>2250</sup> : les notions fondamentales du droit privé, à savoir le droit de propriété et le contrat, suffisaient. C'est la multiplication des mesures prises par l'Etat pour corriger les défauts du libéralisme, ou pour lui substituer un régime dirigiste, qui poussa les juristes à s'intéresser plus spécialement à la question de l'appréhension de l'économie par le droit et donc à l'existence d'un droit économique<sup>2251</sup>.

La notion est née en Allemagne au début du XX<sup>ème</sup> siècle avant de s'épanouir en Italie dans les années 1930 puis en Espagne<sup>2252</sup>. Elle trouve un écho, au lendemain de la guerre, dans la doctrine française à la suite d'un article de Joseph Hamel<sup>2253</sup> qui déclenche l'intérêt de nombreux auteurs. Si

---

<sup>2248</sup> Sur les rapports qu'entretiennent le droit et l'économie : DORMONT (S.) et PERROUD (T.) [dir.], *Droit et marché*, Paris, LGDJ, 2015 ; FLOURY (L.) et SCHWEITZER (S.), *Droit et économie : un essai d'histoire analytique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015 ; FRISON-ROCHE (M.-A.), « Droit et économie », in TERRE (F.) [dir.], *Regards sur le droit*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 119-128 ; JAMIN (C.), « Economie et droit », in ALLAND et RIALS, *Dictionnaire...*, op. cit., pp. 578-581 ; JACQUEMIN (A.) et SCHRANS (G.), *Le droit économique*, Paris, PUF, 1970, 1<sup>ère</sup> édit., pp. 9-33 ; KIRAT (T.) et SEVERIN (E.), *Le droit dans l'action économique*, Paris, CNRS, 2000 ; KIRAT (T.) et VIDAL (L.), « Le droit et l'économie : étude critique des relations entre les deux disciplines et ébauches de perspectives renouvelées », in REVET (T.) et VIDAL (L.) [dir.], *Annales de la régulation*, Paris, LGDJ, vol. 1, 2006, pp. 47-78 ; OPPETIT (B.), « Droit et économie », APD 1992 pp. 17-26 ; SCHINTOWSKI (H.-P.), « Interdépendance fonctionnelle entre économie et droit », RRJ 1993 pp. 757-776 ; VEDEL (G.), « Le droit économique existe-t-il ? », in *Mélanges Vigreux*, Toulouse I, Université des sciences sociales, 1981, tome 2, pp. 771-776. Ces liens qui unissent ces deux matières les font évoluer l'une avec l'autre : « L'ordre juridique affecte le système économique existant et en est affecté. Le fonctionnement harmonieux d'un système économique déterminé requiert un certain nombre de règles qui assurent l'appropriation et l'usage des facteurs de production, des produits et des services. En sens inverse, tout ordre juridique a des répercussions, recherchées ou non, sur le système économique qu'il encadre, régit ou normalise. » (JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit...*, op. cit., p. 5)

<sup>2249</sup> OPPETIT, « Droit... », art. cit., p. 19.

<sup>2250</sup> VEDEL, « Le droit... », art. cit., p. 773.

<sup>2251</sup> Il faut donc préciser que le droit économique se distingue de l'analyse économique du droit (appelée aussi économie du droit) et de l'analyse juridique de l'économie en ce qu'il concerne la prise en compte par le droit des phénomènes économiques et non l'appréhension des règles juridiques par la science économique (objet de la première analyse) ou l'observation des faits économiques par la science juridique (objet de la seconde). Sur ces questions, étrangères à notre propos : *L'analyse économique du droit : impérialisme disciplinaire ou collaboration scientifique ?*, RRJ 1987 pp. 411-637 ; COULANGE (P.), *Analyse économique de la production du droit*, thèse sciences économiques, Aix-Marseille III, 1990 ; FAURE (M.) et OGUS (A.), *Economie du droit : le cas français*, Paris, Panthéon-Assas, 2002 ; KIRAT (T.), *Economie du droit*, Paris, La Découverte, 2012, 2<sup>e</sup> édit. ; MACKAAY (E.), « La règle juridique observée par le prisme de l'économiste. Une histoire stylisée du mouvement de l'analyse économique du droit », RIDE 1986 pp. 43-88 ; MACKAAY (E.) et ROUSSEAU (S.), *Analyse économique du droit*, Paris, Dalloz et Themis, 2008, 2<sup>e</sup> édit. ; VERLOREN VAN THEMAAT (P.), « L'économie à travers le prisme du juriste », RIDE 1989 pp. 133-162.

<sup>2252</sup> OPPETIT, « Droit... », art. cit., p. 19. Sur les racines germaniques de la notion, voir KIRALY (F. de), « Le droit économique, branche indépendante de la science juridique, sa nature, son contenu, son système », in *Mélanges Gény*, op. cit., tome 3, pp. 111-123. Il est possible de trouver dans l'œuvre de Pierre-Joseph Proudhon des traces des origines du concept (cf. JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit...*, op. cit., pp. 6-7).

<sup>2253</sup> « Vers un droit économique ? », *Economie contemporaine*, nov.-déc. 1951, pp. 1-7. Pour l'auteur, « c'est parce qu'il existe un lien étroit entre le juridique et l'économique qu'il peut être question d'un droit économique » (p. 2).

ceux-ci s'entendent sur la détermination des caractéristiques essentielles de ce droit dont ils perçoivent l'apparition (B), ils ne s'accordent pas sur la définition à lui donner (A).

### **A/ Des points de divergence dans le choix de la définition**

Dans l'« arc-en-ciel de conceptions »<sup>2254</sup> que les auteurs ont du droit économique, il est possible de distinguer ceux qui adoptent une définition étroite de ceux qui font le choix d'une définition large. Ces deux positions ne sont pas antinomiques. En faisant du droit économique le droit de la vie économique, la première (2) englobe la seconde, qui le réduit au droit de l'interventionnisme ou du dirigisme économique (1). Pour le dire autrement, selon le second sens de la notion, le droit de l'interventionnisme ou du dirigisme économique est l'une des branches du droit économique.

#### ***1/ La conception restreinte du droit économique : le droit de l'interventionnisme ou du dirigisme économique***

Pour certains auteurs<sup>2255</sup>, le droit économique désigne le droit de l'intervention des personnes publiques, en premier lieu l'Etat, dans la vie économique, c'est-à-dire l'ensemble des règles « ayant pour objet de donner aux pouvoirs publics la possibilité d'agir activement sur l'économie »<sup>2256</sup> et organisant cette action. Pour le dire autrement, il s'agit du « droit applicable aux interventions des personnes publiques dans l'économie et aux organes de ces interventions, ou encore, pour faire court, le droit de l'intervention publique en matière économique »<sup>2257</sup>. Ce droit est donc moins large que le droit de la régulation économique, conceptualisé à partir des années 1990-2000, entendu comme l'ensemble des règles encadrant la recherche par les collectivités publiques d'un équilibre entre le « libre jeu de la concurrence et d'autres impératifs publics, tels que le bon fonctionnement des services publics, la protection de l'environnement, le souci de la cohésion sociale et territoriale »<sup>2258</sup>.

---

<sup>2254</sup> CHAMPAUD (C.), « Contribution à la définition du droit économique », D. 1967 (chr.) p. 216.

<sup>2255</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 70 ; CELIER, *Droit...*, op. cit., p. 141 (lorsqu'il parle de « droit économique » puisque pour lui il s'agit du droit du « statut des différents organes par lesquels s'exerce la direction de l'économie ou qui gèrent des activités économiques dans un intérêt général ») ; FROMONT (M.), « Rapport sur le droit économique français », in Commission des communautés européennes, Etudes, Série concurrence-rapprochement des législations, Bruxelles, 1973, vol. 2, p. 13 ; HOMONT (A.), *Droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1976, pp. 5 et 31 ; JEANTET (F.-C.), « Aspects du droit économique », in *Mélanges Hamel*, Paris, Dalloz, 1961, p. 34 ; KHALLIL, *Le dirigisme...*, op. cit. p. 385 ; SAVY (R.), « La notion de droit économique en droit français », AJDA 1971 pp. 134-135.

<sup>2256</sup> JEANTET, « Aspects... », art. cit., p. 34. Bernard Chenot parle d'un droit « encadrant l'action économique au pouvoir » (*Droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1955-1956, p. 7).

<sup>2257</sup> DELVOLLE (P.), *Droit public de l'économie*, Paris, Dalloz, 1998, p. 16. Voir aussi LAUBADERE, *Droit...*, op. cit., p. 19.

<sup>2258</sup> LOMBARD (M.), « La régulation et la distinction du droit public et du droit privé en droit français », in AUBY et FREEDLAND, *La distinction...*, op. cit., p. 91.

Dans cette conception restreinte, le droit économique est entendu comme un droit de discipline puisque « c'est en imposant des normes juridiques impératives que les gouvernants espèrent donner à la somme des actions individuelles l'orientation nécessaire à l'évolution de l'économie dans le sens désiré »<sup>2259</sup>. Mais il est aussi un droit d'incitation, voire de gestion, puisqu'il peut avoir pour objet de permettre aux personnes publiques d'orienter l'activité économique et de se substituer aux acteurs privés du marché. Sous le dirigisme de Vichy, le droit économique est donc très important puisque le régime au pouvoir entend gouverner de bout en bout l'ensemble des opérations économiques.

Cette définition du droit économique présente plusieurs avantages. Elle permet de comprendre l'origine de la notion en la faisant résider dans l'interventionnisme économique que le régime de Vichy poussa à son paroxysme. Elle vise ainsi à donner « une certaine cohérence à de nouveaux phénomènes juridiques »<sup>2260</sup>. En outre, elle souligne le « caractère volontariste » de ce droit et « le refus qu'il exprime du libre jeu des mécanismes spontanés de l'économie »<sup>2261</sup>.

Mais cette définition reste critiquable car elle paraît « trop restrictive et trop large à la fois », comme le remarque Robert Savy<sup>2262</sup> : trop restrictive parce qu'elle conduit à écarter les règles de droit dont le contenu touche la vie économique sans qu'elles relèvent directement de l'interventionnisme ; trop large parce qu'elle conduit à intégrer toutes les interventions des pouvoirs publics dans la vie économique, même celles qui ne procèdent pas de préoccupations économiques. Cela amène cet auteur à préciser la définition : le droit économique serait le droit des interventions des personnes publiques dans le domaine économique pour la satisfaction de « l'intérêt économique général »<sup>2263</sup>, c'est-à-dire pour préserver l'ordre public économique tel que nous l'avons caractérisé<sup>2264</sup>. Ainsi envisagé, le droit économique serait donc le droit des services publics économiques, tels que nous les avons caractérisés<sup>2265</sup>. C'est donc par son but que le droit économique se définirait : entendu en ce sens, il serait, en accord avec André Homont et Robert Savy, le droit qui donne aux pouvoirs publics la possibilité d'orienter la vie économique de la nation, conformément à des objectifs définis à

---

<sup>2259</sup> JEANTET, « Aspects... », art. cit., p. 36. Alexis Jacquemin et Guy Schrans parlent d'un droit « autoritaire » (*Le droit...*, *op. cit.*, p. 53). Dans cette même logique Jean Mazard remarque que les dispositions de droit économique sont d'ordre public (« Aspect du droit économique français (autonomie et orthodoxie) », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1957, pp. 22-23).

<sup>2260</sup> FARJAT, *Droit économique*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>2261</sup> SAVY, « La notion... », art. cit., p. 134.

<sup>2262</sup> *Ibid.*

<sup>2263</sup> *Ibid.*, pp. 134-135.

<sup>2264</sup> Voir *supra* (pp. 151-155). Il y a donc un lien entre l'apparition du concept d'ordre public économique et celle du concept de droit économique. Dès lors, ce n'est pas étonnant que certains auteurs (tels René Savatier ou Gérard Farjat) s'interrogent sur l'un et sur l'autre.

<sup>2265</sup> Voir *supra* (pp. 161-164).

l'avance, en leur permettant de faire face aux nécessités économiques<sup>2266</sup> en vue d'assurer, un équilibre entre les intérêts privés des agents économiques et l'intérêt général<sup>2267</sup>.

Mais cette restriction est elle-même critiquable, puisque « déterminer la finalité d'une règle (ou plutôt, le but poursuivi par ses auteurs) semble une entreprise bien aléatoire »<sup>2268</sup>. Comme le remarque Didier Truchet, les relations économiques restent d'ailleurs « largement soumises à des règles dont l'élaboration ne doit pas grand-chose à des préoccupations économiques »<sup>2269</sup>. C'est pourquoi certains auteurs renoncent à l'idée d'une définition réduite en adoptant une conception large du droit économique : pour eux, il s'agit tout simplement du droit de la vie économique, autrement dit du droit de l'économie.

## *2/ La conception large du droit économique : le droit de la vie économique*

La plupart des auteurs qui défendent ce point de vue considèrent que le droit économique désigne l'ensemble des règles, impératives et supplétives, édictées par l'Etat, applicables à la production, à la distribution ou à la consommation des biens<sup>2270</sup>. Mais certains adoptent une conception encore plus large : pour eux il s'agit de l'ensemble des règles qui organisent la vie économique, quelle

---

<sup>2266</sup> Cf. HOMONT, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 5 et 31.

<sup>2267</sup> SAVY, « La notion... », art. cit., p. 134 (le droit économique est « l'ensemble des règles tendant à assurer un équilibre à un moment et dans une société donnés, entre les intérêts particuliers des agents économiques publics ou privés et un intérêt économique général »). Voir aussi SAVY (R.), *Droit public économique*, Paris, Dalloz, 1977, 2<sup>e</sup> édit., p. 6. Dans la même logique, voir : BALATE (E.), DREXL (J.), MENETRY (S.) et ULRICH (H.) [dir.], *Le droit économique entre intérêts privés et intérêt général : hommage à Laurence Boy*, Aix-en-Provence, PUAM, 2016 ; BONNETBLANC (G.), « Le droit public économique : point de rencontre des intérêts publics et privés », *AJDA* 1983 pp. 462-465.

<sup>2268</sup> TRUCHET (D.), « Réflexions sur le droit économique public en droit français », *RDP* 1980 p. 1015.

<sup>2269</sup> *Ibid.*, p. 1015 (note 9).

<sup>2270</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE et LABORDE-LACOSTE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 111 ; CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 140-141 (lorsqu'il parle de « droit professionnel » puisque pour lui il s'agit du droit de « la vie économique » ; p. 49 l'auteur emploie d'ailleurs l'expression « droit économique » pour désigner ce même ensemble de règles) ; FRISON-ROCHE, « Droit... », art. cit., p. 120 ; HAMEL, « Vers... », art. cit., p. 6 ; HAMEL (J.) et LAGARDE (G.), *Traité de droit commercial*, Paris, Dalloz, 1954, tome 1, p. 14 ; HEMARD (J.), « Les sanctions en droit pénal économique », *Etudes de droit contemporain*, Paris, Cujas, 1958, p. 541 ; HOUIN (M.), « Le droit commercial et les décrets de 1953 », *DS* 1954 p. 267 ; JEANNENEY (J.-M.) et PERROT (M.), *Textes de droit économique et social français*, Paris, Armand Colin, 1957 ; MARTY (G.) et RAYNAUD (P.), *Droit civil*, Paris, Sirey, 1972, 2<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 76 ; MAZARD, « Aspect... », art. cit., pp. 19-21 ; REUTER (P.), « A propos des ententes industrielles et commerciales », *DS* 1952 pp. 442-443 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 1 ; TOURET (D.), *Droit public économique*, Paris, La Cité du droit, 1970-1971, p. 1. Georges Levasseur donne une définition plus réduite du droit économique, en le limitant aux « règles impératives, imposées par les pouvoirs publics et touchant la structure ou le fonctionnement de l'économie d'un pays » (cité par SVOBODA (K.), *La notion de droit économique : étude sur les conceptions récentes du droit économique en France et dans les pays socialistes*, mémoire droit, Nancy, 1966, Nancy-Saint-Nicolas-de-Port, V. Idoux, 1966, p. 29), mettant donc de côté les normes supplétives.

que soit l'origine des prescriptions, qu'elles « relèvent de l'Etat, de l'initiative privée, ou du concert de l'un et de l'autre »<sup>2271</sup>. Il serait donc « le droit du pouvoir économique »<sup>2272</sup>.

Dans cette conception large, le droit économique comprend le droit commercial, le droit fiscal et le droit du travail<sup>2273</sup>. Il est essentiellement le droit de l'entreprise tel que l'envisagent certains auteurs<sup>2274</sup>, et se rapproche ainsi du droit des affaires<sup>2275</sup>, entendu comme « l'ensemble des règles de droit qui régissent le fonctionnement des entreprises, leurs activités et les relations qu'elles entretiennent avec leurs partenaires et clients »<sup>2276</sup>, et du droit de la concurrence<sup>2277</sup>, qui a pour objet de maintenir un équilibre concurrentiel sur le marché. Pourtant, le droit économique ne se résume pas au droit

---

<sup>2271</sup> CHAMPAUD, « Contribution... », art. cit., p. 217. Voir aussi FARJAT, *Droit économique, op. cit.*, p. 14 (« le droit économique peut être considéré comme le droit de la concentration ou de la collectivisation des biens de production et de l'organisation de l'économie par des pouvoirs privés ou publics ») ; VASSEUR (M.), *Le droit de la réforme des structures industrielles et des économies régionales : les entreprises et les régions françaises devant le Marché commun*, Paris, LGDJ, 1959, p. 516 (« le droit économique est le droit de l'activité économique envisagée non pas du point de vue de la source de la règle de droit, mais du point de vue de tous ceux qui, exerçant une activité donnée, se voient appliquer un ensemble de règles de sources diverses, suggérées par la conjoncture économique et les besoins de l'économie »). Voir aussi, mais implicitement : KIRALY, « Le droit... », art. cit., pp. 118-119.

<sup>2272</sup> RACINE (J.-B.) et SIIRIAINEN (F.), « Retour sur l'analyse substantielle en droit économique », *RIDE* 2007 p. 260.

<sup>2273</sup> Voir en ce sens : CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 141 ; HAMEL, « Vers... », art. cit., p. 6 ; HAMEL et LAGARDE, *Traité...*, *op. cit.*, p. 14 ; JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 57 ; SAVY, « La notion... », art. cit., p. 133 ; VASSEUR (M.), « Droit commercial », in DAVID, *Le droit...*, *op. cit.*, tome 2, p. 226.

<sup>2274</sup> GICQUIAUD (E.), *L'équivalence en droit de l'entreprise*, thèse droit, Nantes, 2011, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2013, pp. 18-19 ; FASTREZ (D.) et ROSIER (C.), *Droit de l'entreprise*, Paris, Nathan, 1998 ; PAILLUSSEAU (J.), « Les apports du droit de l'entreprise au concept de droit », *D.* 1997 (chr.) pp. 97-106 ; TOSI (J.-P.) et LE FRIANT (M.), *Manuel d'introduction au droit de l'entreprise*, Paris, Litec, 1998, 9<sup>e</sup> édit.

<sup>2275</sup> ALFANDARI (E.), *Droit des affaires*, Paris, Litec, 1993 ; BLAISE (J.-B.) et DESGORCES (R.), *Droit des affaires*, Paris, LGDJ, 2019, 10<sup>e</sup> édit. ; BUSSY (J.) et CHAPUT (Y.), *Droit des affaires*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004, 2<sup>e</sup> édit. ; CHAMOULAUD-TRAPIERS (A.), *Droit des affaires*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007, 2<sup>e</sup> édit. ; CHAR-TIER (Y.), *Droit des affaires*, Paris, PUF, 1993, 4<sup>e</sup> édit. ; DIDIER (P.), *Droit des affaires*, Paris, Les Cours de droit, 1984-1985 ; GORE (F.), *Droit des affaires*, Paris, Montchrestien, 1977, 2<sup>e</sup> édit. ; GUERY (G.), *Droit des affaires*, Paris, Dunod CLET, 1991, 5<sup>e</sup> édit. ; GUEVEL (D.), *Droit des affaires*, Paris, LGDJ, 2001, 2<sup>e</sup> édit. ; GUYON (Y.), *Droit des affaires*, Paris, Economica, 2003, 12<sup>e</sup> (tome 1) et 9<sup>e</sup> (tome 2) édit. ; HESS-FALLON (B.) et SIMON (A.-M.), *Droit des affaires*, Paris, Sirey, 2017, 20<sup>e</sup> édit. ; JORGE (M.), *Droit des affaires*, Paris, A. Colin, 2001, 2<sup>e</sup> édit. ; LEBEL (C.), *Droit des affaires*, Paris, A. Colin, 2012 ; LECOURT (A.), *Droit des affaires*, Paris, Ellipses, 2006 ; LUCAS (F.-X.), *Droit des affaires*, Paris, PUF, 2005 ; PERCEROU (R.), *Droit des affaires*, Paris, Les Cours de droit, 1973-1974 ; SAINTOURENS (B.), *Droit des affaires*, Saint-Martin-d'Hères, PUG, 2002, 2<sup>e</sup> édit. ; SAVATIER (R.), SAVATIER (J.) et LELOUP (J.-M.), *Droit des affaires*, Paris, Sirey, 1980, 6<sup>e</sup> édit. ; VASSEUR (M.), *Droit des affaires*, Paris, Les Cours de droit, 1985-1986, 4 vol. Voir aussi, traitant du droit des affaires avec le droit commercial : BERT (D.) et PLANCKEEL (F.), *Cours de droit commercial et des affaires*, Issy-les-Moulineaux, Gulaino, 2018, 4<sup>e</sup> édit. ; GUEVEL (D.), *Droit du commerce et des affaires*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, 5<sup>e</sup> édit. ; LAGADEC (J.), *Droit commercial et des affaires*, Paris, Vuibert, 2007 ; LEGEAI (D.), *Droit commercial et des affaires*, Paris, Sirey, 2019, 26<sup>e</sup> édit. ; OUDOT (P.), *Droit commercial et des affaires*, Paris, Gualino, 2010, 2<sup>e</sup> édit. Voir aussi, pour une histoire de la matière : DESCAMPS (O.) et SZRAMKIEWICZ (R.), *Histoire du droit des affaires*, Paris, Montchrestien, 2019, 3<sup>e</sup> édit. ; HILAIRE (J.), *Le droit, les affaires et l'Histoire*, Paris Economica, 1995.

<sup>2276</sup> LUCAS, *Droit...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>2277</sup> AUTRAND (A.) et MALAURIE-VIGNAL (M.), *Droit de la concurrence*, Paris, A. Colin, 2003, 2<sup>e</sup> édit. ; BURST (J.-J.) et KOVAR (R.), *Droit de la concurrence*, Paris, Economica, 1981 ; CLAVIERE-BONNAMOUR (B. de) et NOURISSAT (C.), *Droit de la concurrence*, Paris, Dalloz, 2016, 5<sup>e</sup> édit. ; DECOCQ (A.) et DECOCQ (G.), *Droit de la concurrence*, Paris, LGDJ, 2018, 8<sup>e</sup> édit. ; DEPINCE (M.) et MAINGUY (D.), *Droit de la concurrence*, Paris, LexisNexis, 2019, 3<sup>e</sup> édit. ; FRISON-ROCHE (M.-A.) et PAYET (M.-S.), *Droit de la concurrence*, Paris, Dalloz, 2006 ; LEHUEDE (P.), *Droit de la concurrence*, Paris, Bréal, 2012 ; NICOLAS-VULLIERME (L.), *Droit de la concurrence*, Paris, Vuibert, 2011, 2<sup>e</sup> édit. ; PIRONON (V.), *Droit de la concurrence*, Paris, Gualino, 2009 ; VOGEL (L.), *Droit de la concurrence*, Paris, Lawlex, 2015.

de l'entreprise puisque les entreprises ne sont pas les seuls sujets de droit économique. Celui-ci s'intéresse aussi aux individus consommateurs et n'est donc pas étranger au droit de la consommation<sup>2278</sup>, entendu comme « l'ensemble des règles ayant pour objet de régir les relations entre un consommateur et un professionnel »<sup>2279</sup>.

Selon les termes de Didier Truchet, le droit économique apparaît ainsi dans cette conception comme « l'ensemble des règles applicables aux relations entre personnes de droit prises en tant qu'unités économiques »<sup>2280</sup>, bref comme « le droit du marché »<sup>2281</sup>, ou « droit des activités économiques »<sup>2282</sup>. Il se compose de deux ensembles<sup>2283</sup> : le droit micro-économique et le droit macro-économique. Le premier régit la structure et le fonctionnement interne des entreprises, le second, les relations qu'entretiennent sur le marché les différents acteurs de la vie économique, qu'ils soient ou non des entreprises. Il comprend donc, par ce second volet, les mesures de discipline économique qui constituent une partie du droit économique au sens strict.

---

<sup>2278</sup> AUGUET (Y.) et DORANDEU (N.), *Droit de la consommation*, Paris, Ellipses, 2008 ; BAUMANN (D.), *Droit de la consommation*, Paris, Librairies techniques, 1977 ; BAZIN-BEUST (D.), *Droit de la consommation*, Paris, Gualino, 2018, 3<sup>e</sup> édit. ; BERNHEIM-DESVAUX (S.), *Droit de la consommation*, Levallois-Perret, Studyrama, 2011, 2<sup>e</sup> édit. ; CALAIS-AULOY (J.) et TEMPLE (H.), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 2015, 9<sup>e</sup> édit. ; JULIEN (J.), *Droit de la consommation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019, 3<sup>e</sup> édit. ; LE GAC-PECH (S.), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 2017 ; NOBLOT (C.), *Droit de la consommation*, Paris, Montchrestien, 2012 ; PAISANT (G.), *Droit de la consommation*, Paris, PUF, 2019 ; PELLIER (J.-D.), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 2019, 2<sup>e</sup> édit. ; PICOD (Y.), *Droit de la consommation*, Paris, Sirey, 2018, 4<sup>e</sup> édit. ; PIEDELIEVRE (S.), *Droit de la consommation*, Paris, Economica, 2014, 2<sup>e</sup> édit. ; RAYMOND (G.), *Droit de la consommation*, Paris, LexisNexis, 2019, 5<sup>e</sup> édit. ; VOGEL (J.) et VOGEL (L.), *Droit de la consommation*, Paris et Bruxelles, Lawlex et Bruylant, 2017.

<sup>2279</sup> PELLIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>2280</sup> TRUCHET, « Réflexions... », art. cit., p. 1019. Pierre Delvolvé (*Droit...*, *op. cit.*, pp. 8-9) démontre que cette définition du droit économique se rapproche de celle qui en fait le droit de l'économie : « en réalité, ce qui est visé, c'est moins l'unité économique constituée par les personnes juridiques, que l'activité économique qu'elles poursuivent : c'est dans la mesure où les personnes juridiques réalisent une activité de production d'échange et de consommation qu'elles sont envisagées. Le droit économique pourrait alors être mieux défini comme l'ensemble des règles applicables aux personnes de droit dans leur activité économique ou encore à l'activité économique des personnes de droit, ou même à l'activité économique tout court (celle-ci ne se concevant pas sans intervention des personnes juridiques). » Dans cette logique, le droit économique pourrait aussi être défini, avec Jean Virole, comme « le droit des contrats et celui de l'acte administratif unilatéral appliqués dans une double perspective macro et micro économique », c'est-à-dire le droit des actes juridiques édictés par les personnes juridiques dans le domaine économique (*in La formation des juristes au droit économique*, Paris, LGDJ, 1999, p. 133).

<sup>2281</sup> TRUCHET (D.), « La distinction du droit public et du droit privé dans le droit économique », *in* AUBY et FREEDLAND, *La distinction...*, *op. cit.*, p. 57. Dans cette logique : BERNITZ (U.), « Harmonisation et coordination de la législation du marché. La notion de droit du marché », *RTD com.* 1971 pp. 1-27 ; *Droit du marché et droit commun des obligations*, *RTD com.* 1998 (n<sup>o</sup> spéc.) ; LUCAS DE LEYSSAC (C.) et PARLEANI (G.), *Droit du marché*, Paris, PUF, 2002 ; MARCOU, « L'apparition... », art. cit.

<sup>2282</sup> PAILLUSSEAU (J.), « Le droit des activités économiques à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », *D.* 2003 (chr.) pp. 260-268 et 322-332 ; PAILLUSSEAU (J.), « La notion de groupe de sociétés et d'entreprises en droit des activités économiques », *D.* 2003 (chr.) pp. 2346-2351.

<sup>2283</sup> Cf. SAVATIER (R.), « La nécessité de l'enseignement d'un droit économique », *D.* 1961 (chr.) pp. 118-119.

Cette définition large a le mérite de la clarté mais elle n'en demeure pas moins critiquable. Faire du droit économique le droit de l'économie revient à lui attribuer un domaine extensible à l'infini puisque la plupart des réalités que le droit se donne pour tâche d'appréhender touchent au patrimoine et présentent ainsi un aspect économique<sup>2284</sup>. C'est pourquoi certains auteurs tentent de restreindre la notion en faisant du droit économique uniquement le droit de certaines unités économiques, à savoir les entreprises<sup>2285</sup>. Mais ils échouent, en ne parvenant pas à justifier de manière rigoureuse leur choix d'écarter les autres acteurs du marché (comme les ménages), qui auraient pu tout autant être sujets de droit économique, et en se fondant sur un concept – l'entreprise – dont il n'existe pas de définition juridique qui fasse consensus<sup>2286</sup>. Réduire de la sorte l'objet de ce droit « en isolant quelques aspects particulièrement importants de l'économie (...) fait [ainsi] la part trop belle aux sentiments personnels de ceux qui le tentent »<sup>2287</sup>.

En définitive, il semble qu'il faille, avec Georges Vedel, déduire de cette divergence doctrinale sur la conception du droit économique, qu'il « se saisit de façon existentielle (...) [sans] qu'on puisse le définir de façon très précise ni autrement qu'à titre provisoire »<sup>2288</sup>. Les fervents défenseurs de la notion avouent même qu'elle « vit sans définition »<sup>2289</sup>, ce qui n'est pas un signe de mauvaise santé : rappelons, avec le même auteur, que « la première preuve de la maturité » d'un concept « se voit dans la disparition, ou du moins l'apaisement de ces querelles sur les définitions »<sup>2290</sup>. D'ailleurs,

---

<sup>2284</sup> Ainsi Gérard Farjat affirme : « une bonne partie des règles juridiques concerne l'économie » (*Droit économique, op. cit.*, p. 10). Bruno Oppetit (« Droit... », art. cit., p. 20), Pierre Delvolvé (*Droit..., op. cit.*, pp. 6-7) et André de Laubadère (*Droit..., op. cit.*, pp. 8-9) remarquent ainsi qu'il est difficile de distinguer ce qui relève de l'économie de ce qui relève du social ou du financier.

<sup>2285</sup> CHAMPAUD, « Contribution... », art. cit. Voir aussi BLANC-JOUVAN (G.), *Initiation au droit économique*, Paris, L'esprit des lois, 2010, tome 1, pp. 70-75 ; KRIALY, « Le droit... », art. cit., p. 119.

<sup>2286</sup> Jean et René Savatier recensent trois acceptions du terme dans le langage juridique : « tantôt l'entreprise est un acte, tantôt l'entreprise est un bien, et tantôt l'entreprise est une simili-personne morale, un sujet apparent de droits et d'obligations » (*Droit des affaires*, Paris, Sirey, 1967, 2<sup>e</sup> édit., p. 181). Les auteurs expliquent cette imprécision par la difficulté d'intégrer dans le droit une conception d'origine économique. Sur la notion juridique d'entreprise : AHC, *Le statut juridique de l'entreprise*, Luxembourg, J. Beffort, 1947 ; DESPAX (M.), *L'entreprise et le droit*, thèse droit, Toulouse, 1956, Paris, LGDJ, 1956 ; DIDIER (D.), « Esquisse de la notion d'entreprise », in *Mélanges Voirin*, Paris, LGDJ, 1967, pp. 209-214 ; GUYON (Y.), « L'entreprise sous les influences réciproques du droit européen et des droits nationaux », *Revue des sociétés*, 2001, pp. 314-322 ; IDOT (L.), « La notion d'entreprise », *Revue des sociétés*, 2001, pp. 191-209 ; LAMARCHE (T.), « La notion d'entreprise », RTD com. 2006 pp. 709-732 ; LAMBERT-FAIVRE (Y.), « L'entreprise et ses formes juridiques », RTD com. 1968 pp. 908-974 ; MERCADEL (B.), « La notion d'entreprise », in *Mélanges Derupé*, Paris, Joly-Litec, 1991, pp. 9-16 ; TARROUX (T.), « La notion d'entreprise », JCP N 2002 pp. 1706-1708 ; PAILLUSSEAU, « La notion... », art. cit.

<sup>2287</sup> TRUCHET, « Réflexions... », art. cit., p. 1016.

<sup>2288</sup> VEDEL, « Existe... », art. cit., p. 780. Jean-Jacques Israël note ainsi qu'à la question de savoir si le droit économique existe, il est possible de répondre « oui, je l'ai rencontré » (in *La formation..., op. cit.*, p. 131). Voir aussi RACINE et SIIRIAINEN, « Retour... », art. cit., p. 260 (« le pragmatisme doit ici être de rigueur »).

<sup>2289</sup> FARJAT (G.), « La notion de droit économique », APD 1992 p. 27. L'auteur remarque d'ailleurs que certains utilisent la notion sans la définir. Il prend l'exemple de l'Association internationale de droit économique, editrice de la *Revue internationale de droit économique*.

<sup>2290</sup> VEDEL, « Existe... », art. cit., p. 767.

l'absence de conception unique de la notion de droit économique n'empêche pas ses partisans de s'entendre sur ses caractéristiques essentielles.

## **B/ Des points de convergence dans la détermination des caractéristiques essentielles**

Le droit économique, quelle que soit sa définition, présente plusieurs traits remarquables qui proviennent de sa nature « circonstancielle » : ses règles « réfléchissent les bouleversements [économiques et politiques] qui les font naître » et qui se succèdent sans cesse<sup>2291</sup>. Puisqu'il est le droit d'une situation politique et économique donnée, sa « variabilité »<sup>2292</sup>, et donc son « instabilité »<sup>2293</sup>, sont grandes<sup>2294</sup>.

Lié d'abord à la vie économique qu'il a pour objet d'organiser (conception large) ou de donner les moyens d'en diriger tout ou partie des aspects (conception stricte), ce droit lui emprunte sa grande mobilité. Comme l'écrit Marie-Anne Frison-Roche, c'est un droit « réaliste » puisque « ses contours suivent les réalités économiques »<sup>2295</sup>. Mais c'est aussi un droit « instrumentaliste » car il est conçu pour se mettre « au service de l'économie »<sup>2296</sup>. Ce droit évolue au rythme des transformations des techniques de production, de distribution et de consommation des biens. Il reprend les anciennes règles « pour les réformer et les dominer dans un effort d'adaptation qui les rend méconnaissables » et, « comme elles ne peuvent pas tout résoudre, il en invente de nouvelles »<sup>2297</sup> pour s'adapter, au fil des révolutions de la matière économique. Les règles de droit économique, même contenues dans les

---

<sup>2291</sup> MAZARD, « Aspect... », art. cit., p. 23.

<sup>2292</sup> FARJAT, « La notion... », art. cit., p. 32.

<sup>2293</sup> HEMARD, « Les sanctions... », art. cit., p. 541. A propos du caractère changeant des dispositions de droit économique l'auteur écrit : « certaines qui ont été considérées comme indispensables à un moment donné, paraîtront inutiles, parfois même dangereuses plus tard et seront modifiées ou abrogées » (*ibid.*, p. 542).

<sup>2294</sup> C'est en ce sens que Robert Savy affirme qu'il est un « droit complexe, ambigu, changeant, insaisissable » (« La notion... », art. cit., p. 132). Sur ce point, voir aussi : FARJAT, *Droit économique, op. cit.*, pp. 391-392 ; GAUDEMET, « Réflexions... », art. cit., pp. 131-138 ; JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit..., op. cit.*, pp. 98-100 ; LAUBADERE, *Droit..., op. cit.*, pp. 105-106 et 108-113 ; VENEZIA, « Sur... », art. cit., p. 148.

<sup>2295</sup> « Droit... », art. cit., p. 120.

<sup>2296</sup> JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit..., op. cit.*, p. 96. Dans le même sens : CHAMPAUD, « Contribution... », art. cit., p. 24 (« l'esprit du droit économique est guidé par l'idée que cette science est la servante de l'économie et non sa maîtresse ») ; FRISON-ROCHE (M.-A.), « Les difficultés méthodologiques d'une réforme du droit des faillites », D. 1994 (chr.) pp. 17-20. Aujourd'hui la question se pose de savoir si la logique ne tend pas à s'inverser. A travers le droit économique, le droit ne devient-il pas qu'un droit au service de l'économie ? Sur ce point, voir : BUREAU (D.), « La réglementation de l'économie », APD 1997 pp. 337-338 ; DANET (D.), « La science juridique, servante ou maîtresse de la science économique ? », RIDE 1993 pp. 5-27 ; HENRY (J.-P.), « La fin du rêve prométhéen ? Le marché contre l'Etat », RDP 1991 pp. 631-656 ; JACQUEMIN (A.), « Le droit économique, serviteur de l'économie ? », RTD com. 1972 pp. 283-295. Voir aussi, déjà avant Vichy : JOSSERAND (L.), « Comment les textes de loi changent de valeur au gré des phénomènes économiques », in *Mélanges Henri Capitant*, Paris, Dalloz, 1939, pp. 369-380.

<sup>2297</sup> CHAMPAUD, « Contribution... », art. cit., p. 217.

textes législatifs ou réglementaires, présentent ainsi « le double aspect d'être généralement *temporaires* et d'être *particulières*, ce qui est en contradiction avec les impératifs de *permanence* et de *généralité* de toute loi »<sup>2298</sup> : il est donc un droit de règles largement spéciales et précaires.

Lié également à la politique économique qui a pour but de le construire, ce droit lui emprunte ses importantes fluctuations. En fonction de la doctrine économique au pouvoir, son importance varie. Très peu fourni en règles sous le libéralisme, il est davantage présent en période interventionniste, et extrêmement envahissant sous le dirigisme : c'est pourquoi son existence se révèle avec force sous le régime de Vichy<sup>2299</sup>. Son essence reflète les changements de politiques : « sans doute dans les périodes d'économie dirigée, ce droit se construirait-il en reconnaissant à l'Etat un large pouvoir de réglementer l'économie nationale ; mais, dans les régimes d'économie libérale, ce droit respecterait largement la liberté des individus, et la réglementation interviendrait pour faciliter le jeu de cette liberté en empêchant les forces économiques trop puissantes d'écraser les libertés trop faibles »<sup>2300</sup>. En ce sens il est possible de dire que le droit économique, de même que le droit de la régulation économique<sup>2301</sup>, est un « droit politique »<sup>2302</sup>. Avec Jean Mazard, on peut lui reconnaître trois caractères : il est « artificiel » car il vise « davantage à modifier les effets qu'à atteindre les causes du fait économique », « empirique » parce qu'il suit le fait économique sans le devancer », et « contradictoire » puisqu'il oscille sans cesse « entre les aspirations libérales et les exigences dirigistes »<sup>2303</sup>. Comme le remarque Fernand-Charles Jeantet, le droit économique participe ainsi à « la perpétuelle mobilité de la conjoncture en vue de laquelle [il] est forgé »<sup>2304</sup> : le besoin qu'il a sans cesse de se réajuster est la cause de son instabilité. Le droit professionnel, dont l'existence se révèle aussi avec force dans la pensée de certains auteurs avec le dirigisme de Vichy, présente également certaines particularités remarquables.

## **§ 2/ L'hypothèse de l'apparition d'un droit professionnel**

Les auteurs ne s'accordent pas tous sur la définition à donner au droit professionnel dont ils reconnaissent l'existence (A), mais ils se rejoignent lorsqu'il s'agit de déterminer ses caractéristiques essentielles (B).

---

<sup>2298</sup> MAZARD, « Aspect... », art. cit., p. 23 (l'auteur souligne). Sur la question du caractère des lois sous le dirigisme de Vichy, voir *supra* (pp. 301-302).

<sup>2299</sup> En 1961 Fernand-Charles Jeantet écrit ainsi : « aujourd'hui la notion de droit économique se précise (...) après la leçon du dirigisme » (« Aspects... », art. cit., p. 34).

<sup>2300</sup> HAMEL et LAGARDE, *Traité...*, *op. cit.*, pp. 14-15.

<sup>2301</sup> Cf. LOMBARD, « La régulation... », pp. 95-98.

<sup>2302</sup> JEANTET, « Aspects... », art. cit., p. 36.

<sup>2303</sup> « Aspect... », art. cit., pp. 23-25.

<sup>2304</sup> « Aspects... », art. cit., p. 40.

## A/ Des points de divergence dans le choix de la définition

Comme pour le droit économique, il existe deux conceptions du droit professionnel. La première, large, l'entend comme le droit de la vie professionnelle (1). La seconde, stricte, l'envisage comme le droit des personnes morales professionnelles (2). Là encore, ces positions ne sont pas antinomiques puisque pour la première conception, le droit des personnes professionnelles constitue pour partie l'une des branches du droit professionnel.

### *1/ La conception large du droit professionnel : le droit de la vie professionnelle*

Pour certains auteurs<sup>2305</sup>, le droit professionnel désigne l'ensemble des règles qui s'imposent aux travailleurs en vue et dans le cadre de l'accomplissement de leur activité professionnelle, c'est-à-dire celle qu'ils exercent « habituellement (...) pour se procurer les ressources nécessaires à [leur] existence »<sup>2306</sup> : il est, pour le dire plus simplement, « le droit de la profession »<sup>2307</sup>.

Avec l'émergence de ce droit, il est possible d'observer l'apparition de règles juridiques d'un type nouveau, conçues « non pas pour tous les hommes qui sont nationaux d'un Etat ou habitent son territoire, mais pour des groupes d'hommes reconnaissables à la profession qu'ils exercent »<sup>2308</sup>, autrement dit des règles qui définissent « le droit de chacun en considération de [sa] profession »<sup>2309</sup>. Comme le remarquent Louis Josserand et Georges Ripert dès 1936-1937<sup>2310</sup>, c'est ainsi « l'abandon du droit commun »<sup>2311</sup> et « la reconstitution d'un droit de classe »<sup>2312</sup> : « dans les lignes d'un mouvement contre-révolutionnaire, on voit se développer par opposition » à cette notion de droit applicable à chaque individu quelle que soit sa situation, « un droit professionnel qui se subdivise naturellement en une série de compartiments correspondant aux diverses activités humaines et aux différentes positions que chacun (...) peut occuper dans la société »<sup>2313</sup>. Ce phénomène, accentué par le régime de

---

<sup>2305</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 69 ; DUVERGER, « Essai... », art. cit., pp. 20-21 (lorsqu'il envisage le droit professionnel au sens large du terme) ; JOSSERAND (L.), « Sur la reconstitution d'un droit de classe », D. H. 1937 (chr.) p. 1 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., §§ 26 et 73 ; MARTY et RAYNAUD, *Introduction...*, op. cit., p. 74 ; RIPERT, *Le régime...*, op. cit., pp. 398-421 ; RIPERT (G.), « Ebauche d'un droit civil professionnel », in *Mélanges Henri Capitant*, op. cit., p. 678 ; ROUBIER, *Théorie...*, op. cit., pp. 304-312 ; SAVATIER, « L'origine... », art. cit., pp. 56-57 ; VICHE, *La sanction...*, op. cit., pp. 9, 25 et 41-45.

<sup>2306</sup> « Profession », in CORNU (G.) [dir.], *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2016, 11<sup>e</sup> édit., p. 815.

<sup>2307</sup> RIPERT, *Le régime...*, op. cit., p. 398.

<sup>2308</sup> « Ebauche... », art. cit., p. 678.

<sup>2309</sup> *Ibid.*, p. 692. Dans le même sens, voir RIPERT, *Le régime*, op. cit., p. 399.

<sup>2310</sup> Voir aussi DABIN (J.), « Droit de classe et droit commun : quelques réflexions critiques », in *Mélanges Lambert*, op. cit., tome 3, pp. 66-79.

<sup>2311</sup> RIPERT, *Le régime...*, op. cit., pp. 437-451.

<sup>2312</sup> JOSSERAND, « Sur... », art. cit., pp. 1-4. Voir aussi RIPERT, *Le régime...*, op. cit., p. 398.

<sup>2313</sup> JOSSERAND, « Sur... », art. cit., p. 1.

Vichy, provoque « une fragmentation du droit qui s'oppose (...) vigoureusement à la conception unitaire [du] Code civil »<sup>2314</sup> fidèle au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, posé par l'article 6 de la Déclaration de 1789. Alors que le droit issu de la Révolution française « accorde à tout Français la jouissance des droits civils (...) et ne connaît guère de règles qui ne soient également applicables à tous, le droit moderne, détruisant le principe de l'égalité civile, admet volontiers qu'il peut y avoir entre les hommes une inégalité dans la jouissance des droits privés et que la règle juridique peut s'appliquer seulement à une catégorie sociale déterminée »<sup>2315</sup>. A ce titre, l'apparition du droit professionnel est favorisée par l'évolution du droit commercial<sup>2316</sup> : d'abord conçu abstraitement comme le droit applicable aux actes de commerce, celui-ci a progressivement été considéré, selon l'expression du Code de commerce, comme le droit de « ceux qui exercent des actes de commerce et en font leur profession habituelle »<sup>2317</sup>, c'est-à-dire les commerçants. C'est pourquoi certains considèrent que le droit commercial constitue la plus ancienne branche du droit professionnel<sup>2318</sup>.

Pour les défenseurs d'une vision traditionnelle du droit privé, fondé sur des bases individualistes, cette évolution participe au déclin de leur matière. Selon eux, elle constitue même un danger pour l'intérêt général<sup>2319</sup>. A l'heure où souffle plus que jamais le vent du nationalisme, cette idée est exprimée avec force par Louis Josserand, pour qui l'apparition du droit professionnel est « de nature, en intégrant l'homme à sa classe, en l'identifiant à sa profession, à relâcher le lien qui l'unit à son pays et à obscurcir, dans sa pensée et dans son cœur, l'idée même de la patrie »<sup>2320</sup>. Mais cet auteur insiste surtout sur les dangers que ce nouveau droit fait courir à la paix sociale intérieure : « l'équilibre des statuts corporatifs restera toujours d'une réalisation difficile ; fatalement et quoi que l'on fasse, il adviendra constamment que telle classe s'estimera désavantagée par rapport à telle autre et qu'elle entreprendra, aux dépens de sa voisine, une lutte juridique en vue de réaliser de nouvelles conquêtes.

---

<sup>2314</sup> *Ibid.*

<sup>2315</sup> RIPERT, « Ebauche... », art. cit., p. 678.

<sup>2316</sup> Sur cette évolution : RIPERT, *Le régime...*, op. cit., pp. 400-403.

<sup>2317</sup> Article 1<sup>er</sup>, devenu L. 121-1. C'est de la spécificité de ces actes juridiques que se nourrit le débat de l'autonomie du droit commercial par rapport au droit civil. Sur cette épineuse question : BAUDRILLART (P.), *L'autonomie du droit commercial*, thèse droit, Paris, 1966 ; HAMEL (J.), « Droit civil et droit commercial en 1950 », in *Mélanges Ripert*, op. cit., tome 2, pp. 261-271 ; MARTY (J.-P.), « La distinction du droit civil et du droit commercial dans la législation contemporaine », RTD com. 1981 pp. 681-702 ; VAN RYN (J.), « Autonomie nécessaire et permanence du droit commercial », RTD com. 1953 pp. 565-575.

<sup>2318</sup> BONNECARRERE (P.) et LABORDE-LACOSTE (M.), *Exposé méthodique de droit commercial*, Paris, Sirey, 1946, 3<sup>e</sup> édition, p. 1 ; RIPERT, *Le régime...*, op. cit., p. 400 ; ROUBIER, *Théorie...*, op. cit., p. 305. Le droit commercial est un droit « multiprofessionnel » (LYON-CAEN (G.), « Contribution à la recherche d'une définition du droit commercial », RTD com. 1949 p. 582) car il s'applique à tous les professionnels qui font du commerce, même à ceux qui ne sont pas uniquement commerçants. Il ne doit pas être confondu avec le droit professionnel car il existe des professions qui sont exclues du champ d'application du droit commercial, puisqu'elles ne consistent pas à faire par habitude des actes de commerce, alors même qu'elles sont soumises à des règles de droit professionnel.

<sup>2319</sup> JOSSERAND « Sur... », art. cit., p. 4 ; RIPERT, *Le régime...*, op. cit., pp. 397 et 446.

<sup>2320</sup> « Sur... », art. cit., p. 4

Ce déchaînement des appétits professionnels, ce combat pour le droit, où la victoire sera assurée à la classe la mieux armée, la plus nombreuse et par suite la plus influente, ne sera pas précisément un gage d'harmonie entre les hommes ni de tranquillité sociale »<sup>2321</sup>.

D'autres ont une vision plus optimiste des choses. C'est le cas de Jean Dabin et de Paul Rou-bier<sup>2322</sup>, qui avouent ne pas comprendre les craintes de leurs pairs. Pour eux il est incontestable qu'il existe un droit commun puisque « par certains traits, les hommes se ressemblent entièrement »<sup>2323</sup>. Ils estiment toutefois qu'il est « non seulement légitime, mais indispensable »<sup>2324</sup> de reconnaître aussi la réalité d'un droit professionnel, vu l'incapacité pour la raison pratique du juriste de se représenter un homme abstrait. Par conséquent, « un ordre juridique dédaignant les classes serait un ordre faux, – inadéquat à sa matière, qui embrasse tout l'humain temporel, y compris les diverses conditions humaines inséparables en fait de la condition humaine, – inférieur à sa fin, qui est de rendre à chacune de ces conditions ce qui lui revient et, éventuellement, de coordonner les rapports entre individus de conditions différentes »<sup>2325</sup>.

Ils remarquent d'ailleurs que cette conception du droit n'est pas en contradiction avec le principe d'égalité, contrairement à ce que soutiennent les défenseurs du droit privé traditionnel. En prenant le principe « dans le sens absolu d'une égalité arithmétique écartant toute distinction », il est certain que l'existence d'un droit professionnel bouleverse la vision classique ; mais en l'envisageant « dans le sens relatif d'une égalité proportionnelle adaptant le traitement aux catégories en tenant compte des besoins particuliers de chaque classe », il est possible d'admettre qu'il s'agit, non pas d'une dérogation affaiblissant le principe, mais simplement d'une autre de ses applications, qui témoigne de sa capacité à s'ajuster à la réalité<sup>2326</sup>. Le droit professionnel s'inscrit ainsi dans une logique de justice distributive et ne compromet pas l'intérêt général puisque la satisfaction des intérêts particuliers, y compris collectifs, participe à le servir. Il constitue « l'intérêt de tous les individus et toutes les catégories, non pas au sens d'une somme ou même d'une moyenne, mais au sens d'une synthèse

---

<sup>2321</sup> *Ibid.*

<sup>2322</sup> DABIN, « Droit... », art. cit., pp. 74-79 ; ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 308-309.

<sup>2323</sup> ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 308.

<sup>2324</sup> DABIN, « Droit... », art. cit., p. 75.

<sup>2325</sup> *Ibid.*

<sup>2326</sup> DABIN, « Droit... », art. cit., p. 74. A ce sujet, Georges Ripert écrit : « une idée générale apparaît : c'est que la législation civile doit essayer de corriger par une inégalité de traitement les inégalités sociales. On se défend d'abandonner le principe révolutionnaire ; bien au contraire on prétend le développer. L'égalité devant la loi a été imposée par la Révolution et consacrée par le Code civil pour faire tomber les inégalités artificielles qu'une législation politique avait créées entre les classes. Mais cette égalité favorise le développement de l'inégalité résultant de la possession des biens. C'est donc être fidèle à l'idée d'égalité que de consacrer un traitement inégal des sujets de droit. » (*Le régime...*, *op. cit.*, p. 447)

équilibrée, où le souci des intérêts particuliers entre en ligne pour le dégagement de la solution utile à la “généralité” »<sup>2327</sup>.

Quelles que soient leur opinions sur la légitimité de la reconnaissance du droit professionnel, les auteurs qui le définissent dans un sens large s'accordent pour dire que le changement de paradigme qu'il traduit tient à l'« influence incontestable prise par la profession dans le monde moderne » : avec l'enracinement du capitalisme, elle est devenue « la base principale de l'activité de l'homme et la source principale de richesse »<sup>2328</sup>. Mais ils l'expliquent surtout par l'évolution des doctrines économiques au pouvoir. C'est la transformation du rôle de l'Etat par rapport à l'économie qui est à l'origine du développement du droit professionnel. Comme le note Georges Ripert, « les échanges de richesses et de services entre les hommes ne peuvent être commandés par des règles générales que si l'Etat considère comme indifférente la possession des richesses par tel ou tel homme. Si au contraire, l'Etat prétend s'intéresser à la production des biens, à l'exercice des professions et des métiers, la loi civile ne peut plus traiter de semblable façon tous les sujets de droit. »<sup>2329</sup>

Envisagé dans cette conception le droit professionnel nécessite de classer les individus en fonction de leur profession<sup>2330</sup>. Il s'accommode donc parfaitement d'un système d'organisation où chaque travailleur est ressortissant d'une personne chargée d'agir dans l'intérêt de sa profession<sup>2331</sup>. C'est ce rattachement qui est la base de la définition stricte du droit professionnel.

## ***2/ La conception restrictive du droit professionnel : le droit des personnes professionnelles***

Henri Culmann est celui qui a théorisé cette conception avec le plus de force<sup>2332</sup>. Pour lui, il est certain qu'il existe des personnes morales d'un type particulier, distinctes à la fois des personnes

---

<sup>2327</sup> DABIN, « Droit... », art. cit., p. 74. Voir aussi ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 308-309.

<sup>2328</sup> ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 304-305.

<sup>2329</sup> « Ebauche... », art. cit., p. 692.

<sup>2330</sup> Cf. DABIN, « Droit... », art. cit., p. 74 ; RIPERT, « Ebauche... », art. cit., pp. 678-679.

<sup>2331</sup> Ce lien permet d'ailleurs à la profession d'être « définie », selon le vocabulaire d'Henri Culmann (*La nouvelle...*, *op. cit.*, pp. 7-8) car il permet de dresser la liste des travailleurs qui en font partie et, par élimination, celle de ceux qui n'en font pas partie. Voir *supra* (p. 173) sur ce point.

<sup>2332</sup> Dans le même sens, voir BAUDIN, *Le corporatisme...*, *op. cit.*, p. 10 ; BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 100-103 ; BRIMO, note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], art. cit., p. 48 ; CELIER, « Le service... », art. cit. ; CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit. ; CELIER, « L'autonomie... », art. cit. ; DETTON, « La protection... », art. cit., p. 55 ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 758 ; DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 21 (lorsqu'il envisage le droit professionnel au sens strict du terme) ; GONFREVILLE, « La loi... », art. cit., p. 22 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., pp. 42-44 ; LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 54 ; LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4 ; LE BALLE, « Les pouvoirs... », art.

publiques et des personnes privées, « mues par un intérêt *sui generis* qui est une catégorie particulière d'intérêts collectifs, l'intérêt professionnel »<sup>2333</sup>. Il considère ainsi que le droit professionnel désigne « l'ensemble des règles qui régissent ces personnes et permettent la satisfaction de cet intérêt »<sup>2334</sup> et qui, de ce fait, sont appelées « personnes de droit professionnel ». Pour lui ce droit encadre l'exercice des pouvoirs dont chaque institution dispose parallèlement à l'Etat : un pouvoir législatif, pour imposer des règles de conduite générale à leurs ressortissants, un pouvoir exécutif pour les mettre en application et un pouvoir répressif pour sanctionner ceux qui ne les respectent pas. Henri Culmann est logiquement rejoint dans cette opinion par les auteurs qui perçoivent sous Vichy l'apparition d'organismes de ce type dans le paysage institutionnel<sup>2335</sup>, même si ceux-ci ne placent pas toujours leur réflexion sur le terrain de la reconnaissance d'un nouveau droit.

Malgré son apparente clarté, cette définition est critiquable car elle est bâtie à partir d'une notion – la personne professionnelle – qui n'a pas d'essence précise. Nous avons vu que la question de l'existence de ce type de personnes morales est fortement débattue en doctrine, et que le droit positif ne l'a d'ailleurs pas reconnue<sup>2336</sup>. Il faut dire que l'intérêt professionnel ne semble pas suffisamment distinct des intérêts privés, d'une part, ni de l'intérêt public, d'autre part, pour fonder une nouvelle catégorie de personnes morales<sup>2337</sup>. Du reste, cette définition est tautologique puisqu'elle tend à prendre la cause pour la conséquence en considérant que le droit professionnel est celui des personnes de droit professionnel, c'est-à-dire des institutions qui relèvent de ce droit.

Cette conception du droit professionnel n'est pas totalement étrangère à la précédente, puisque les personnes professionnelles, en édictant des règles qui s'imposent aux professionnels, participent à l'élaboration du droit professionnel au sens large du terme. Cela explique pourquoi ce nouveau droit présente des caractéristiques sur lesquelles les auteurs se rejoignent, au-delà des querelles de définitions.

---

cit., p. 12 ; MASPETIOL, « Le pouvoir... », art. cit., p. 162 ; VINCENT, « Les comités... », art. cit. ; X., « Les décisions... », art. cit., p. 210. Voir aussi, implicitement, sans employer l'expression « droit professionnel » : DURAND, « Le recouvrement... », art. cit., p. 64 ; MASPETIOL, « La notion... », art. cit., p. 165 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., pp. 1-2 ; TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 115.

<sup>2333</sup> « Existe... », art. cit., p. 12.

<sup>2334</sup> *Ibid.*

<sup>2335</sup> Voir *supra* (pp. 253-254).

<sup>2336</sup> Voir *supra* (p. 254).

<sup>2337</sup> Voir *supra* (pp. 132-137).

## B/ Des points de convergence dans la détermination des caractéristiques essentielles

Le droit professionnel, quelle que soit la conception que les auteurs ont de lui, présente des traits remarquables. C'est d'abord un droit qui a un caractère dérivé. Il n'a pas d'existence indépendante : il s'inscrit toujours dans la filiation d'un autre droit dont il constitue une subdivision et partage les caractéristiques. Pour certains<sup>2338</sup>, il est ainsi une branche du droit économique et se singularise comme lui par sa grande mobilité : ses règles doivent constamment s'adapter à l'évolution de la vie professionnelle, qui suit les transformations de la vie économique. Pour d'autres<sup>2339</sup>, et sans que cela soit nécessairement antinomique<sup>2340</sup>, il est un droit corporatif – ils disent parfois « droit collectif »<sup>2341</sup>, « droit des groupes »<sup>2342</sup>, « droits des groupements »<sup>2343</sup> ou « droit social »<sup>2344</sup>. La difficulté vient de la polysémie de cette expression.

Dans un sens matériel, le droit corporatif désigne le droit « auquel sont soumis tous ceux qui font partie de la corporation »<sup>2345</sup>, entendue sociologiquement comme une classe, c'est-à-dire une

---

<sup>2338</sup> MARTY et RAYNAUD, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 76 (note 4) ; ROUSE, « A propos... », art. cit., pp. 1-2 (implicitement, sans employer l'expression « droit professionnel »).

<sup>2339</sup> BAUDIN, *Le corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 9-10 ; BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 101 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 70 ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 758 ; DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 278 ; LACHARRIERE, « L'Ordre... », art. cit., p. 53 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 26 ; LE BALLE, « Les pouvoirs... », art. cit., p. 12. Voir aussi, implicitement, sans employer l'expression « droit professionnel » : BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit. ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « La discipline... », art. cit., p. 108 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le droit... », art. cit., p. 17 ; DURAND, « Le recouvrement... », art. cit., p. 64 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., pp. 1-2.

<sup>2340</sup> Des auteurs combinent les deux théories en considérant le droit professionnel comme une subdivision à la fois du droit économique et du droit corporatif. Ils emploient ainsi l'expression « droit corporatif économique » pour le désigner. Voir ainsi : ROUSE, « A propos... », art. cit., pp. 1-2.

<sup>2341</sup> GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, p. 98 ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 31 ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., pp. 148 et 149 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 163.

<sup>2342</sup> MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 38 ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., pp. 148 et 149.

<sup>2343</sup> DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 277 ; MASPETIOL, « La notion... », art. cit., p. 165.

<sup>2344</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., p. 6 ; DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; DURAND, « Le recouvrement... », art. cit., p. 64 ; G. W., note sous CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, art. cit., p. 318 ; GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 98 et 101 ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., p. 148 ; SCILLE, « Fondements... », art. cit. ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 163. Cette dénomination est choisie par les fondateurs de la revue *Droit social* qui naît en 1938 pour traiter des sujets relatifs « aux rapports professionnels et à l'organisation de la production » (DS 1938 p. 1). Cette conception du droit social est à distinguer de celle qui se développe à partir de la fin de la Seconde guerre mondiale et qui en fait la réunion des règles qui intéressent les rapports du travail et de celles qui concernent le droit au bénéfice de certains services ou de certaines prestations à caractère social. Cet ensemble de dispositions peut être considéré comme une branche du droit économique mais elle se distingue du droit professionnel puisque ce dernier n'en comprend qu'une partie. Sur cette conception moderne du droit social : LAROQUE (P.), « Contentieux social et juridiction sociale », EDCE 1953 pp. 23-34 et DS 1954 pp. 271-280. Dès 1943, Georges Scelle prévoit cette future transformation du droit social en écrivant qu'il doit être un « droit humaniste en tant qu'il s'agit d'un ensemble de règles normatives destinées dans chaque collectivité étatique à permettre le développement ou l'utilisation libre de leur compétence par les sujets de droit socialement défavorisées, incapables d'avoir une volonté autonome et pour qui tout devenait prohibitif ou impératif, même le soi-disant contrat » (« Fondements... », art. cit., p. 2). Mais le dirigisme de Vichy qui met l'individu au service de la communauté en ne se préoccupant du social que sous le prisme de l'économie n'est pas encore le temps du terme de cette évolution.

<sup>2345</sup> RIPERT, *Le régime...*, *op. cit.*, p. 426.

« catégorie (...) résultant d'une différenciation entre les hommes, dès lors que cette différenciation affecte un caractère social et non strictement individuel »<sup>2346</sup>. Dans un sens institutionnel, il est le « droit qui a pour objet les rapports sociaux qui s'établissent entre membres d'un même corps, d'une même institution sociale, en vue du but commun qu'ils cherchent à atteindre en se groupant »<sup>2347</sup>. Dans cette dernière acception le droit corporatif est le droit des corporations entendues au sens juridique du terme<sup>2348</sup>. Il s'oppose au droit individuel qui est le droit des « rapports entre deux personnes, considérés individuellement, et non comme membres d'un même corps social »<sup>2349</sup> et intègre le droit des fondations, prolongements juridiques des corporations. Le droit professionnel apparaît donc comme un droit corporatif, puisqu'il est édicté pour l'ensemble des personnes qui exercent la même profession, c'est-à-dire formant une corporation économique, (conception large du droit professionnel, correspondant au premier sens de l'expression « droit corporatif »), parfois même par le corps lui-même, pour la satisfaction de ses propres intérêts (conception stricte du droit professionnel, correspondant au second sens de l'expression « droit corporatif »). Dans cette dernière conception, le droit professionnel partage une nature commune avec le droit étatique qui est le droit de la corporation réunissant tous les membres d'une même nation.

Quel que soit le sens qu'on lui donne, le droit professionnel est donc l'instrument d'une politique qui rejette l'individualisme libéral et qui consacre l'existence juridique des groupes sociaux, spécifiquement professionnels, destinés à prendre place entre les individus et l'Etat. Les auteurs qui défendent son existence en tant que droit des personnes professionnelles lui donnent comme fondement la théorie de l'institution<sup>2350</sup>, conceptualisée par Maurice Hauriou<sup>2351</sup> pour expliquer l'essence de l'Etat<sup>2352</sup>, et reprise par Jean Brèthe de la Gressaye et Alfred Légal<sup>2353</sup> dans le but d'analyser les règles de droit positif applicables à l'exercice du pouvoir disciplinaire au sein des personnes privées.

---

<sup>2346</sup> DABIN, « Droit... », art. cit., p. 67. Cette définition s'appuie sur le sens sociologique du terme corporation (voir *supra*, p. 239). Par souci de clarté nous parlerons de « droit matériellement corporatif » pour viser le droit corporatif dans cette acception.

<sup>2347</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 72. Cette définition s'appuie sur le sens juridique du terme corporation (voir *supra*, pp. 241-243). Par souci de clarté nous parlerons de « droit institutionnellement corporatif » pour viser le droit corporatif dans cette acception.

<sup>2348</sup> Voir *supra* (pp. 241-243).

<sup>2349</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., p. 6 ; BRETHER DE LA GRESSAYE et LABORDE-LACOSTE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 123 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le droit... », art. cit., p. 6.

<sup>2350</sup> GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 98-101 ; MASPETIOL, « La notion... », art. cit., pp. 167-168 ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., p. 148-149.

<sup>2351</sup> Voir *supra* (p. 240, note 1394) pour les références.

<sup>2352</sup> Pour Maurice Hauriou l'Etat est « l'institution des institutions » (*Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Leroux, 1907, 6<sup>e</sup> édit., p. IX).

<sup>2353</sup> *Le pouvoir...*, *op. cit.*

Selon eux, l'institution étant « un groupement de personnes réunies autour d'une idée afin de la réaliser, grâce à une organisation permanente »<sup>2354</sup>, les personnes professionnelles apparaissent comme telles. En effet, chacune constitue une organisation permanente veillant à la réalisation d'une idée commune à tous ses ressortissants : la satisfaction de l'intérêt collectif des membres de la profession.

Le droit professionnel est donc un droit profondément éclaté. Il n'y a pas à proprement parler un droit professionnel ou un droit corporatif : il y a autant de droits professionnels qu'il y a de professions<sup>2355</sup>, comme il y a autant de droits corporatifs qu'il y a de corporations. Tout au plus est-il possible de dégager un « droit professionnel général » formé des quelques règles applicables à l'accomplissement de n'importe quelle activité professionnelle, s'effaçant devant l'importance des « droits professionnels spéciaux », entre lesquels se répartissent les règles qui s'imposent aux travailleurs en fonction de leur profession<sup>2356</sup>. Pour le dire autrement, « le droit commun, découpé en tranches, fait place à une série de droits spécialisés ; un travail de stratification s'opère qui superpose des couches juridiques correspondant aux diverses classes (...) professionnelles »<sup>2357</sup>. Mais au-delà de la question des caractéristiques de ce nouveau droit, c'est sa place dans le paysage juridique qui se pose, au même titre que pour le droit économique.

### ***Sous-section 2 : Un nouveau droit à situer***

La doctrine se divise sur la question de savoir où situer dans le paysage juridique ce nouveau droit qu'elle identifie en observant l'interventionnisme et le dirigisme. Pour certains auteurs, ce droit, qu'il soit économique ou professionnel, présente suffisamment de spécificités pour constituer une nouvelle branche juridique (§ 1). Au contraire, pour d'autres, il n'en a pas assez pour prétendre à l'autonomie : il est seulement une nouvelle « façon de prendre le droit en considération »<sup>2358</sup> (§ 2).

---

<sup>2354</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>2355</sup> Voir en ce sens : BAUDIN, *Le corporatisme...*, *op. cit.*, p. 10 ; JOSSERAND, « Sur... », art. cit., p. 1 ; LACHERRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 4.

<sup>2356</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 70.

<sup>2357</sup> JOSSERAND, « Sur... », art. cit., pp. 1-2.

<sup>2358</sup> KIRAT (T.), « Economie et droit. De l'analyse économique du droit à de nouvelles alliances ? », *Revue économique*, 1998, p. 1069.

## § 1/ L'hypothèse d'une nouvelle branche du droit

Une partie de la doctrine affirme le particularisme et revendique l'autonomie du nouveau droit dont elle reconnaît l'existence. L'emploi du terme droit économique ou droit professionnel correspond ainsi, pour ce courant de pensée, à la situation d'un « corps de principes jouant de façon autonome (...) et conduisant à des résultats qui ne sont pas les mêmes que ceux qui auraient été obtenus par l'application des [règles] classiques »<sup>2359</sup>. Malgré ce point d'accord, les auteurs qui se rattachent à lui ne défendent pas la même position. Comme le note Maurice Duverger, le terme « autonomie » peut revêtir deux sens. Il peut s'agir d'une autonomie « absolue » ou d'une autonomie « relative »<sup>2360</sup> mais dans les deux cas, l'idée est celle d'un « rapport à une référence opposée : ce n'est que par rapport à un Autre que l'on peut conquérir son émancipation, obtenir son indépendance, afficher son identité singulière »<sup>2361</sup>. En prônant une autonomie du premier type, certains partisans d'un droit nouveau apportent une réponse « maximaliste » au débat sur l'avenir de la *summa divisio* classique du droit français qui distingue le droit public et le droit privé : pour eux, ce nouveau droit « la transcende et la supprime » puisqu'il s'oppose à l'un et à l'autre (A) ; au contraire, en prônant une autonomie du second type, les autres apportent une réponse « minimaliste » au débat : pour eux il « la transcende mais ne la supprime pas » puisqu'il s'inscrit dans la filiation d'au moins l'une des branches classiques (B)<sup>2362</sup>. Sur ce point, le sort du droit professionnel est déterminé par celui du droit dont il dérive, à savoir, suivant les conceptions, le droit économique ou le droit corporatif.

### A/ L'hypothèse maximaliste : l'autonomie absolue du nouveau droit

Pour certains auteurs, le nouveau droit, qu'il soit économique<sup>2363</sup> ou professionnel<sup>2364</sup>, est original au point que pour le caractériser avec fidélité, il est nécessaire d'abandonner l'idée classique

---

<sup>2359</sup> VEDEL, « Existe... », art. cit., pp. 770-771.

<sup>2360</sup> « Essai... », art. cit., p. 276.

<sup>2361</sup> PLESSIX, *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., p. 661.

<sup>2362</sup> MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, op. cit., p. 11.

<sup>2363</sup> FARJAT, *Droit économique*, op. cit., pp. 414-431 ; HAMEL, « Vers... », art. cit., p. 6 ; HAMEL et LAGARDE, *Traité...*, op. cit., p. 14 ; HOMONT, *Droit...*, op. cit., p. 5 ; JEANTET, « Aspects... », art. cit., pp. 34-35 ; KIRALY, « Le droit... », art. cit., p. 118 ; MAZARD, « Aspect... », art. cit., p. 26. Voir aussi, mais avec plus de nuance : VEDEL, « Le droit... », art. cit., p. 780.

<sup>2364</sup> CULMANN, « Existe... », art. cit., pp. 10-16 ; DONNEDIEU DE VABRES, « Le Conseil... », JCP 1942, art. cit. ; DONNEDIEU DE VABRES, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, art. cit., p. 55 ; DONNEDIEU DE VABRES (H.), *Traité de droit criminel et de législation pénale comparée*, Paris, Sirey, 1947, 3<sup>e</sup> édit., p. 92 ; GONFREVILLE, « La loi... », art. cit., p. 22 ; LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., §§ 26 et 73 ; LAROQUE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 49 ; LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; PEQUIGNOT, *Contribution...*, op. cit., p. 125 ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., pp. 149 ; X., « Les décisions... », art. cit., p. 210. C'est implicitement

selon laquelle il n'existe que deux branches juridiques. Ce droit constitue en effet « un domaine juridique situé à côté du droit privé et du droit public au même niveau qu'eux »<sup>2365</sup> car il « vit de principes propres »<sup>2366</sup> qui tiennent à la particularité des « sujets » et des « rapports » qu'il a pour objet de régir<sup>2367</sup>. Et le fait qu'il utilise des procédés que l'on retrouve dans le droit public ou dans le droit privé n'y change rien : « par l'effet de son orientation particulière le droit économique [ou professionnel] reste toujours reconnaissable ; il donne à chaque fois à la technique considérée une coloration, pour ne pas dire une déformation, spécifique »<sup>2368</sup>. C'est pourquoi les règles de ce droit présentent, par rapport aux règles classiques, des originalités<sup>2369</sup> que les auteurs cherchent à systématiser grâce à des concepts nouveaux tels que les « services professionnels »<sup>2370</sup>, les « services publics économiques »<sup>2371</sup>, les « personnes professionnelles »<sup>2372</sup>, les « décisions professionnelles »<sup>2373</sup>, les « contrats économiques »<sup>2374</sup>, les « sanctions économiques »<sup>2375</sup>, les « sanctions professionnelles »<sup>2376</sup>, ou encore « les biens et les deniers professionnels »<sup>2377</sup>, irréductibles des catégories classiques. Ces règles forment un troisième genre de droit et fondent une « nouvelle discipline scientifique et pratique »<sup>2378</sup> appelé du même nom (droit économique ou droit professionnel). Cette doctrine prône donc le passage d'une « division dualiste » à une « division tripartite » de l'objet et de la science juridique<sup>2379</sup>.

---

l'opinion de ceux qui considèrent que les organismes professionnels sont des personnes morales d'un genre nouveau (voir *supra*, pp. 253-254).

<sup>2365</sup> SVOBODA, *La notion...*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>2366</sup> BRIMO, note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devoue, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], art. cit., pp. 45-46. Ces principes sont propres dans le sens où ils régissent une matière pour laquelle « l'application (...) des principes généraux empruntés purement et simplement à [l'une ou à l'autre des branches] existante[s] conduit à des inexactitudes » ou parce que cet objet, « bien que ne mettant apparemment en œuvre » que des techniques empruntées à l'une ou à l'autre en fait « une sorte de combinaison chimique ayant un caractère de nouveauté » (VEDEL, « Existe... », art. cit., p. 770). Dans le second cas, c'est davantage l'esprit de l'utilisation des règles que leur contenu qui leur donne une autonomie : le nouveau droit présente alors la particularité de « mêler (...) droit public et droit privé » (FARJAT, « La notion... », art. cit., p. 31) pour en créer un troisième.

<sup>2367</sup> FARJAT (G.), « L'importance d'une analyse substantielle en droit économique », *RIDE* 1986 p. 14.

<sup>2368</sup> JEANTET, « Aspects... », art. cit., p. 35.

<sup>2369</sup> Sur ce particularisme des règles de droit économique, accentué sous l'interventionnisme d'après-guerre : MAZARD, « Aspect... », art. cit., pp. 26-34 (spécifiquement à propos de la répression des infractions économiques) ; TRUCHET, « Réflexions... », art. cit., pp. 1026-1041. Notons que Didier Truchet défend la nature hybride du nouveau droit qui peut s'interpréter comme une étape pouvant conduire vers la reconnaissance de son autonomie absolue.

<sup>2370</sup> Voir *supra* (p. 137).

<sup>2371</sup> Voir *supra* (pp. 161-164).

<sup>2372</sup> Voir *supra* (pp. 253-254).

<sup>2373</sup> Voir *supra* (p. 272).

<sup>2374</sup> Voir *supra* (p. 312).

<sup>2375</sup> Voir *supra* (p. 303).

<sup>2376</sup> Au sens de certains auteurs (voir *supra*, p. 304).

<sup>2377</sup> Voir *supra* (p. 363).

<sup>2378</sup> FARJAT, *Droit économique*, *op. cit.*, pp. 379-413.

<sup>2379</sup> *Ibid.*, pp. 21-22.

Pour les auteurs qui défendent cette position, ce nouveau droit auquel ils reconnaissent une autonomie est « une branche [et donc une discipline] en voie de formation »<sup>2380</sup>. Elle n'a pas encore toutes les caractéristiques de l'autonomie absolue, même si elle est appelée à les présenter un jour. Ainsi, alors que pour prétendre à ce titre un ensemble de règles doit non seulement vivre de principes propres mais aussi relever d'une juridiction spécifique<sup>2381</sup>, le nouveau droit demeure pour partie de la compétence du juge administratif et pour partie de celle du juge judiciaire. Il ne pourra être considéré comme une branche autonome du droit tant que ne seront pas créées, selon les vœux des auteurs, des juridictions économiques<sup>2382</sup> ou professionnelles<sup>2383</sup> spécialisées, formant un ordre distinct, indépendant du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation<sup>2384</sup>. En attendant que ce nouveau droit étende son autonomie sur le plan juridictionnel, il vit de ses principes propres, par « couches »<sup>2385</sup>, à l'intérieur des catégories et sous-catégories classiques du droit, en s'accommodant des principes généraux des branches existantes : « ainsi peut-on suivre sa trace dans chaque discipline, comme on suit dans les océans les ramifications des grands courants marins »<sup>2386</sup>. Il existe donc jusqu'à la consécration pleine et entière du droit économique ou du droit professionnel, au niveau supérieur de la division classique des branches juridiques, un droit public économique<sup>2387</sup> ou professionnel, et un droit privé

<sup>2380</sup> FARJAT, « L'importance... », art. cit., p. 14. En ce sens, voir HOMONT, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 5 et 31 (l'auteur parle d'un « droit en gestation »).

<sup>2381</sup> Cf. WALINE (M.), *Droit administratif*, Paris, Sirey, 1963, 9<sup>e</sup> édit., p. 34.

<sup>2382</sup> BLOCH-LAINE (F.), *Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, Seuil, 1963, pp. 147-158 ; JANSSEN (G.), « Plaidoyer pour une magistrature économique », *Journal des tribunaux*, 1959, p. 325 ; JEANTET, « Aspects... », art. cit., pp. 34 et 46 ; PIETTRE (A.), « Pour une magistrature économique », *Le Monde*, 16 mars 1974.

<sup>2383</sup> CULMANN, « Existe... », art. cit., pp. 14-15 ; HAYET, « Le régime... », art. cit., p. 129 ; LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4 ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 26 ; LAROQUE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 39 et 49 ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., pp. 151-152 ; X., « Les décisions... », art. cit., p. 210. Dans un premier temps Jacques Donnedieu de Vabres ne se prononce pas sur ce point même s'il considère que dans l'attente de la rupture complète de la *summa divisio* du droit public et du droit privé en vue de l'introduction définitive du droit professionnel, « irréductible aux formules anciennes », il faut « créer une Haute Cour économique qui connaîtrait en premier ressort des recours dirigés contre les actes des corporations, et qui relèverait du Conseil d'Etat, juge de cassation », (« Le Conseil... », JCP 1942, art. cit., p. 2), ce qui permet de supposer qu'il est favorable à la création d'un troisième ordre de juridictions. C'est d'ailleurs ce qu'il affirme clairement quelques mois plus tard en commentant l'arrêt *Bouguen* qui lui donne l'occasion de dire que « la compétence de la juridiction administrative en matière économique » n'est qu'une « solution provisoire destinée à combler une lacune de l'édifice judiciaire, en attendant la création d'un juge des litiges économiques » (art. cit., p. 55). Partageant la même opinion : TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 163.

<sup>2384</sup> C'est dans la même logique que les défenseurs de l'autonomie du droit social qui l'entendent dans un sens moderne, militent pour la constitution d'un troisième ordre de juridictions, à côté de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, qu'ils appellent « juridiction sociale ». Sur ce point : LAROQUE, « Contentieux... », art. cit., pp. 277-280. A chaque fois, l'accent est mis sur la technicité du contentieux auquel ne serait préparé ni le juge judiciaire, ni le juge administratif (cf. TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 161-163 ; WEIL (P.), « Le droit international économique : mythe ou réalité ? », in *Aspects du droit international économique : élaboration, contrôle, sanction*, Paris, A. Pedone, 1972, p. 16).

<sup>2385</sup> FARJAT, *Droit économique*, *op. cit.*, p. 29.

<sup>2386</sup> JEANTET, « Aspects... », art. cit., p. 35.

<sup>2387</sup> HOMONT, *Droit...*, *op. cit.*

économique<sup>2388</sup> ou professionnel, et, au niveau inférieur, pour chaque division, une branche économique ou professionnelle. C'est ainsi qu'il est possible d'observer, avec Gérard Farjat, « des développements relatifs à l'économique dans presque toutes les branches existantes du droit classique », ce qui est pour lui « le premier phénomène » de l'apparition du droit économique<sup>2389</sup>. Le nouveau droit trouve donc sa source dans les branches juridiques classiques : il naît dans chacune d'elles et parvient peu à peu à un tel degré de spécificité qu'il finit par s'en dégager<sup>2390</sup>. De même, le nouvel ordre de juridictions ayant vocation à l'appliquer se construit peu à peu à l'intérieur du dualisme juridictionnel traditionnel, avec l'apparition de tribunaux spécialisés. A propos du droit professionnel, Henri Culmann remarque ainsi que le régime de Vichy fait naître des tribunaux professionnels et confirme l'existence d'organismes disciplinaires, voués à être placés, selon lui, sous l'autorité d'une cour suprême indépendante de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat, mais soumis encore, en attendant son apparition, à l'une ou à l'autre<sup>2391</sup>. Il en est ainsi des juridictions disciplinaires des ordres professionnels et des compagnies ou communautés d'officiers ministériels<sup>2392</sup>. Mais il souligne surtout la future création, selon la loi *relative à l'organisation sociale des professions*<sup>2393</sup>, de tribunaux régionaux du travail, compétents pour résoudre les différends collectifs entre employeurs et employés et pour sanctionner les infractions à la réglementation établies par les comités sociaux, dont les décisions ne sont susceptibles que d'un recours devant un Tribunal national du travail statuant en dernier ressort. Si cette juridiction avait été mise en place, elle se serait située en dehors de la hiérarchie des ordres administratif et judiciaire et aurait donc préfiguré la naissance d'un troisième ordre juridictionnel, concrétisant l'apparition d'une troisième branche du droit<sup>2394</sup>. Pour Pierre Laroque, la loi du 4 mars 1938 *sur les procédures de conciliation et d'arbitrage*<sup>2395</sup>, en créant une Cour supérieure d'arbitrage compétente pour statuer sur les recours formés contre les décisions arbitrales de règlement

---

<sup>2388</sup> FARJAT (G.), *Droit privé de l'économie*, Paris, PUF, 1975.

<sup>2389</sup> *Droit économique*, *op. cit.*, pp. 9 et 27. Charles Fourrier observe, dans le même sens « une phase de développement des droits de l'économie à l'intérieur des disciplines traditionnelles » du droit pouvant permettre l'apparition du droit économique comme nouvelle branche juridique (*Droit...*, *op. cit.*, p. 5 ; voir aussi pp. 5-11). Mais il rejette la doctrine de la remise en cause de la division bipartite du droit (*ibid.*, pp.19-23).

<sup>2390</sup> Voir en ce sens FOURRIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>2391</sup> « Existe... », art. cit., pp. 14-15.

<sup>2392</sup> Voir *supra* (pp. 211-219 et 305-307). Henri Culmann observe aussi que « là où le législateur n'a pas pris le soin de fonder une juridiction professionnelle, la personne professionnelle elle-même a parfois tenté de le faire à sa place avec les moyens dont elle disposait » (« Existe... », art. cit., pp. 14-15). Il prend ainsi l'exemple du Comité général d'organisation du commerce qui a créé une Commission de commerçants en charge d'apprécier si le comportement des professionnels doit être considéré comme un acte de concurrence abusive ou déloyale. C'est selon l'avis de cet organisme que le Comité propose au ministre de tutelle les sanctions à infliger au professionnel délinquant. Pour certains auteurs (X., note sous Limoges, 9 nov. 1943, *Compagnie d'assurance La Paix c. Gliky*, S. 1944 II pp. 11-12), il est également possible d'interpréter la décision de certains comités d'organisation de créer des commissions d'arbitrage professionnel comme un premier pas dans la mise en place d'une juridiction professionnelle.

<sup>2393</sup> Art. 61 et 63.

<sup>2394</sup> En ce sens, voir LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4.

<sup>2395</sup> JO 5 mars, p. 2570. Sur ce texte : TEITGEN (P.-H.), « La conciliation et l'arbitrage des conflits du travail », DS 1938 pp. 101-112.

des différends collectifs du travail<sup>2396</sup>, ouvre la voie à la naissance d'un « ordre juridique nouveau, qui ne saurait s'intégrer ni dans notre droit privé ni dans notre droit public », cette Cour, composée de membres du Conseil d'Etat et de membres de la Cour de cassation, mise en sommeil par le régime de Vichy<sup>2397</sup>, lui apparaissant être la « juridiction suprême » d'un « ordre nouveau de juridictions, distinct à la fois de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire »<sup>2398</sup>.

Si le nouveau droit est considéré comme rattaché pour partie au droit public et pour partie au droit privé, ce n'est donc que de manière temporaire, jusqu'à ce que ses règles soient unifiées et pour des raisons qui tiennent au fait que les juges administratif et judiciaire se partagent encore la compétence pour en connaître<sup>2399</sup>. Pour les auteurs qui défendent l'autonomie absolue du droit économique ou du droit professionnel, la création d'un troisième ordre de juridictions permettra donc l'épanouissement de ce troisième genre de droit, en conformité avec la réalité qui l'a fait naître. Pour d'autres membres de la doctrine, le nouveau droit n'est cependant pas appelé à atteindre une autonomie aussi complète.

### **B/ L'hypothèse minimaliste : l'autonomie relative du nouveau droit**

Pour certains auteurs, le nouveau droit présente certaines particularités tenant à son objet, mais il n'est pas original au point de supprimer la distinction classique entre le droit public et le droit privé : il s'inscrit dans sa filiation. Avec les principes qui relèvent de l'une ou de l'autre, ou de l'une et de l'autre, de ces branches traditionnelles, il présente « certaines différences (...) mais en conservant avec eux une parenté étroite : plutôt que d'une opposition, il s'agit d'une application de règles générales à des cas particuliers qui en nécessitent l'assouplissement »<sup>2400</sup>. En considérant que le nouveau droit est l'espèce de l'une des branches juridiques (1) ou présente une nature hybride (2), cette partie de la doctrine envisage ainsi son autonomie au niveau inférieur de la classification des domaines juridiques : elle confirme la *summa divisio* du droit.

---

<sup>2396</sup> Cf. LUCHAIRE (F.), *La Cour supérieure d'arbitrage, juridiction administrative*, thèse droit, Caen, 1942, Caen, Imprimerie Caennaise, 1942 ; SARRANO (D.), *La Cour supérieure d'arbitrage*, thèse droit, Paris, 1938, Paris, Domat-Montchrestien, 1938.

<sup>2397</sup> Aux termes de l'article 13 du décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *fixant le régime du travail*, « l'application de la législation sur la conciliation et l'arbitrage est suspendue ». Cet organisme renaît par le chapitre IV de la loi du 11 février 1950 *relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail* (JO 12 févr., p. 1688). Cf. CHENOT (B.), « Réflexions sur l'arbitrage », *Revue économique*, 1951, pp. 1-14.

<sup>2398</sup> « La répartition... », art. cit., § 26.

<sup>2399</sup> Pour Pierre Laroque, la dualité des peines judiciaires et des sanctions administratives dans le domaine de la répartition ne constitue ainsi qu'un régime transitoire, applicable dans l'attente de la fondation d'une véritable juridiction professionnelle (« La répartition... », art. cit., § 71).

<sup>2400</sup> DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 276.

## 1/ L'espèce de l'un des droits

Dans cette vision des choses, le nouveau droit, qu'il soit économique ou professionnel, est une subdivision de l'une des deux branches classiques : droit public ou droit privé. Il est à l'un ou l'autre de ces genres ce que le droit administratif est au premier et le droit civil, au second : il présente suffisamment de points communs avec les règles de l'une des branches du droit pour en faire partie, et suffisamment de différences avec celles de l'autre compartiment du droit pour s'en distinguer.

Dans cette logique, certains auteurs qui envisagent le nouveau droit d'un point de vue strict<sup>2401</sup> le rattachent entièrement au droit public car, pour eux, il implique toujours l'usage de prérogatives de puissance publique<sup>2402</sup>. Pour certains partisans d'une conception large, les choses sont plus complexes car elles varient en fonction de la doctrine économique au pouvoir. Ce nouveau droit constituerait ainsi une catégorie de droit privé en période libérale et une division du droit public en période dirigiste, car ces auteurs considèrent que c'est seulement dans le second cas, que le marché ou la vie professionnelle s'organisent selon des procédés exorbitants<sup>2403</sup>.

Les défenseurs de la thèse d'un rattachement exclusif au droit public tiennent compte des particularités des dispositions de droit économique ou de droit professionnel par rapport aux règles constituant le droit commun de cette branche juridique. Ils consacrent ainsi l'autonomie du nouveau droit en le démarquant soit de l'ensemble des autres règles de droit public<sup>2404</sup>, soit seulement des

---

<sup>2401</sup> BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 101 ; BOULOUIS (J.), « Introduction – Droit économique », in *Mélanges Drago*, Paris, Economica, 1996, p. 174 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 70 (lorsqu'il parle du droit économique) ; CELIER, « Le service... », art. cit. ; CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit. ; CELIER, « L'autonomie... », art. cit. ; CHATENET, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 139 ; CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 141 (lorsqu'il parle de « droit économique ») ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 766-784 ; DRAGO, *Les crises...*, *op. cit.*, p. 248 ; DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 21 ; KAHN (J.), concl. sur TC, 8 déc. 1969, *Arcival*, R., p. 702 ; TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 115 ; VLACHOS (G.), « Le droit public économique – branche du droit public », RRJ 1999 p. 1299. C'est implicitement l'opinion de ceux qui considèrent que les organismes professionnels sont des personnes publiques d'un genre nouveau (voir *supra*, pp. 253-254).

<sup>2402</sup> Cf. DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 21 (« ce qui caractérise (...) les organismes professionnels c'est qu'ils usent vis-à-vis des particuliers des procédures unilatérales, des moyens de coercition qui sont alors considérés comme le propre du droit public : pouvoir réglementaire, injonctions individuelles, sanctions, etc. ») ; VLACHOS, « Le droit... », art. cit., p. 1299 (« les règles intervenant dans le domaine économique font partie du droit public si l'on admet que le critère de ce dernier consiste en ce qu'un détenteur de l'autorité publique intervient dans un rapport économique, avec des prérogatives de puissance publique, afin d'instituer des règles exorbitantes du droit commun, visant à donner une nouvelle orientation aux relations économiques dans l'intérêt public »).

<sup>2403</sup> CHAMPAUD, « Contribution... », art. cit., p. 217 ; GUILLIEN, « Droit... », art. cit., pp. 315-316 ; HOUIN, « Le droit... », art. cit., p. 267 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 1. Voir aussi, implicitement : BRETHER DE LA GRESSAYE et LABORDE-LACOSTE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 111 ; DETTON, « La protection... », art. cit., p. 63.

<sup>2404</sup> BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 101 ; CELIER, « Le service... », art. cit. ; CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit. ; CELIER, « L'autonomie... », art. cit. ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 773-784 ; DUVERGER, « Essai... », art. cit., pp. 22-24. Selon Maurice Duverger, « si l'étatisme s'accroît, l'originalité du droit professionnel par rapport au droit administratif tendra à s'atténuer ; si, au contraire, un corporatisme authentique se développe (sous

règles classiques de droit administratif en considérant qu'« en prenant sa substance dans le droit administratif ancien, [il] tend à s'en séparer progressivement, de même que celui-ci s'est distingué du droit commun »<sup>2405</sup>. Dans un cas comme dans l'autre, ils admettent que les spécificités du nouveau droit puissent justifier « une différence de juridictions au premier degré » à condition que « l'unité se reforme » au second<sup>2406</sup>. C'est pourquoi ceux qui défendent cette position prônent la création de tribunaux spéciaux, économiques ou professionnels, qu'ils placent sous l'autorité du Conseil d'Etat, pour connaître des litiges relatifs à l'application des règles du nouveau droit<sup>2407</sup>.

Cette vision des choses est caricaturale car le libéralisme n'est jamais complet et le dirigisme toujours en construction<sup>2408</sup> : le premier s'accompagne toujours d'une dose d'interventionnisme qui apparaît, dans ses méthodes, comme une forme atténuée du dirigisme ; et il subsiste toujours sous le second régime des parcelles d'économie laissées au libéralisme<sup>2409</sup>. En outre, l'action de l'Etat ou des personnes professionnelles sur la vie économique peut s'accomplir selon des procédés de droit commun, notamment lorsque les interventions se font par voie de gestion. Par conséquent, donner une autonomie relative au nouveau droit revient en réalité à lui conférer une nature mixte (ou hybride).

---

quelque nom que ce soit), cette originalité se renforcera. Mais, dans le premier cas, (...) le rapprochement avec le droit administratif [ne pourra] aller jusqu'à la fusion totale (à moins que le droit administratif lui-même ne se transforme profondément) ; dans le second cas, l'originalité du droit professionnel n'ira point jusqu'à l'entraîner hors des frontières du droit public. » (« Essai... », art. cit., p. 24).

<sup>2405</sup> ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 1. Pour cet auteur, la « dualité des peines judiciaires et des sanctions administratives » dans le domaine économique ne constitue qu'un « régime transitoire en attendant qu'une véritable juridiction administrative économique puisse être fondée » (*ibid.*, p. 5). Dans le même sens, voir CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 100 ; SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. VI ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, pp. 24-26.

<sup>2406</sup> DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 276.

<sup>2407</sup> CHATENET, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 140 ; DUVERGER, « Essai... », art. cit., pp. 22-23 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 5-7. Voir aussi TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 115 (l'auteur se prononce aussi pour la possibilité de la création d'une juridiction autonome qui aurait l'avantage de ne pas surcharger de travail le Conseil d'Etat).

<sup>2408</sup> En ce sens, voir GUILLIEN, « Droit... », art. cit., p. 315 (« Il n'y a pas de régime totalement, intégralement libéral, pas plus qu'il n'y a de régime totalement, intégralement interventionniste. Le libéralisme absolu n'est qu'une forme d'anarchie. L'interventionnisme absolu est une dictature inimaginable. »).

<sup>2409</sup> Marcel Rousé affirme d'ailleurs, en observant le dirigisme en vigueur, que « la matière économique qui, en régime libéral, appartenait, *en principe*, au droit privé est maintenant, au contraire, régie *surtout* par le droit public » (« A propos... », art. cit., p. 1, nous soulignons). Maurice Duverger s'inscrit dans la même logique à propos du droit professionnel en écrivant que « même en économie dirigée (...) [il] reste, pour partie, en dehors du droit public »).

## 2/ Un droit d'une nature mixte

Dans cette vision des choses, le droit, qu'il soit économique<sup>2410</sup> ou professionnel<sup>2411</sup>, est « une branche (...) où les éléments du droit privé et du droit public s'interpénètrent, s'entrecroisent »<sup>2412</sup>. Le nouveau droit se situe donc à la frontière (ou plutôt « à cheval sur la frontière »<sup>2413</sup>) entre le droit public et le droit privé en ce qu'il emprunte les procédés de l'un et de l'autre : il est donc semi-public et semi-privé. Les auteurs qui défendent cette position en veulent pour preuve le fait que les règles de ce nouveau droit relèvent pour partie de la compétence du juge administratif et pour partie du juge judiciaire. Pour Didier Truchet, il subit ainsi « une sorte de mutilation [qu'il ne] peut éviter puisque la division du droit français [lui] impose (...) de “transiter” par le droit privé ou par le droit public pour parvenir au droit positif »<sup>2414</sup>. Puisqu'il en est ainsi, « le droit économique transcende le dualisme juridictionnel » : le contentieux économique est tranché, selon les cas, par les juges judiciaires ou les juges administratifs<sup>2415</sup>.

En concevant le droit professionnel comme un droit institutionnellement corporatif, les auteurs ne peuvent échapper à cette logique car, en tant que tel, le droit corporatif ne s'oppose pas au droit privé ou au droit public mais au droit étatique. C'est ce que Maurice Duverger démontre en expliquant que ces deux distinctions se situent sur des plans différents<sup>2416</sup>. Alors que le droit privé et le droit public sont des « branches du droit », le droit corporatif et le droit étatique constituent des « systèmes juridiques », autrement dit des « ordres juridiques »<sup>2417</sup>. Or, une branche juridique constitue une division du droit objectif, alors qu'un ordre juridique désigne l'ensemble des règles de droit qui s'imposent aux membres d'un groupement humain : « le droit professionnel n'est donc pas autre chose que le droit des divers groupements professionnels, le système juridique des communautés

---

<sup>2410</sup> CUBERTAFOND, « Pour... », art. cit., p. 504 ; CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 141 (lorsqu'il emploie « droit professionnel » comme synonyme de « droit économique ») ; FOURRIER, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 19-23 ; HEMARD, « Les sanctions... », art. cit., p. 541 ; KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, p. 383 ; MARTY et RAYNAUD, *Droit...*, *op. cit.*, p. 76 ; MAZARD, « Aspect... », art. cit., p. 19 ; SAVATIER, « La nécessité... », art. cit., p. 120 ; SAVY, « La notion... », art. cit., pp. 134-135 ; TRUCHET, « Réflexions... », art. cit., p. 1019 ; TRUCHET, « La distinction... », art. cit., pp. 57-62. Cette position est aussi celle des auteurs qui reconnaissent l'existence d'un droit de la régulation économique (par ex. : LOMBARD, « La régulation... », pp. 91-95).

<sup>2411</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit. ; DUVERGER, « Essai... », art. cit., pp. 20-21 (lorsqu'il parle du droit professionnel au sens large du terme) ; MARTY et RAYNAUD, *Droit...*, *op. cit.*, p. 74 ; ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 304 ; X., note sous CE Sect., 19 janv. 1945, *Rivière* et CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge*, DS 1945 p. 155. Implicitement c'est l'opinion de ceux qui considèrent que les organismes professionnels sont des établissements mixtes (voir *supra*, pp. 250-253). Cette idée n'est toutefois pas partagée par René de Lacharrière d'après lequel : « on peut parler d'organismes d'un type nouveau, mais non pas d'une branche nouvelle du droit » (« La gestion... », art. cit., p. 5).

<sup>2412</sup> SVOBODA, *La notion...*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>2413</sup> WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit, p. 222.

<sup>2414</sup> « Réflexions... », art. cit., p. 1019.

<sup>2415</sup> TRUCHET, « La distinction... », art. cit., pp. 63-67.

<sup>2416</sup> Voir aussi LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 2.

<sup>2417</sup> Sur cette notion, voir SCELLE, « La notion... », art. cit.

humaines constituées sur la base des rapports qui naissent de la production et de la circulation des biens économiques »<sup>2418</sup>. Il s'oppose donc au droit étatique, qui désigne l'ensemble des règles applicables à tous les membres de la société humaine que personnalise l'Etat.

Or, comme le note Maurice Duverger, « le droit public et le droit privé sont deux subdivisions que l'on rencontre dans tous les systèmes juridiques »<sup>2419</sup> puisqu'il y a des gouvernants et des gouvernés dans tous les groupements sociaux<sup>2420</sup>, y compris professionnels<sup>2421</sup>. Dans le droit corporatif, comme dans le droit étatique, le statut des gouvernants et leurs relations avec les sujets sont régis par du droit public et les rapports entre les particuliers sont soumis au droit privé. Il existe donc toujours un droit corporatif public et un droit corporatif privé, comme il existe un droit étatique privé et un droit étatique public.

Le droit professionnel, en tant que droit institutionnellement corporatif, est donc pour partie public et pour partie privé : dans ce premier aspect, il « règle la structure et l'activité des organes dirigeants des groupements professionnels » lorsqu'ils font usage de procédés de droit public et, dans ce second, « les rapports qui s'établissent entre individus à l'occasion de leur activité professionnelle »<sup>2422</sup>. Envisagé dans ce sens le droit corporatif n'est donc pas autonome puisqu'il intègre la division classique. De même, le droit économique, en tant que droit institutionnellement étatique, est pour partie public et pour partie privé : dans le premier aspect, il régit la structure et l'activité des organismes de direction de l'économie lorsqu'ils font usage de procédés de droit public et, dans le second, les rapports qu'entretiennent sur le marché les acteurs de la vie économique<sup>2423</sup>. Pour Didier Truchet, il en résulte que le dualisme juridique traverse le droit économique selon le principe de séparation des opérateurs et des régulateurs : la branche privée du droit économique correspond au « droit de l'opérateur économique », qu'il soit public ou privé, et sa branche publique, au « droit de la régulation publique »<sup>2424</sup>.

---

<sup>2418</sup> DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 277.

<sup>2419</sup> *Ibid.*, p. 278. Dans le même sens, voir BRETHER DE LA GRESSAYE et LABORDE-LACOSTE, *Introduction...*, *op. cit.*, pp. 128 ; BRETHER DE LA GRESSAYE, « Le droit... », art. cit., pp. 9-10.

<sup>2420</sup> Sur ce point, voir DUGUIT, *Traité...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 1, pp. 534-536.

<sup>2421</sup> Cf. GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 58-59.

<sup>2422</sup> DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 278.

<sup>2423</sup> En ce sens, voir TRUCHET, « Réflexions... », art. cit., p. 1026 (« le droit économique public comprend l'ensemble des règles applicables aux relations entre personnes de droit prises en tant qu'unités économiques, dès lors que la puissance publique intervient dans ces relations » ; *a contrario*, le droit économique privé comprend l'ensemble des règles applicables aux relations économiques dès lors que la puissance publique n'intervient pas).

<sup>2424</sup> TRUCHET, « La distinction... », art. cit., pp. 58-62.

Il existe ainsi, selon les conceptions des auteurs, un droit économique privé et un droit économique public<sup>2425</sup>, ou un droit professionnel privé et un droit professionnel public<sup>2426</sup>. Mais dans les deux cas, c'est l'aspect nouveau du droit qu'ils mettent en avant : « la distinction droit public-droit privé apparaît comme seconde par rapport à lui ; elle s'inscrit dans le cadre général du droit économique » ou du droit professionnel<sup>2427</sup>. Certains auteurs considèrent d'ailleurs que la partie publique du nouveau droit est autonome par rapport aux autres subdivisions du droit public, en raison des particularités qui la caractérisent<sup>2428</sup>. Comme Magdi Sobhi Khalil à propos du droit économique, ils mettent en avant l'unité et l'originalité de son esprit, de son objet et de sa méthode<sup>2429</sup>. C'est pourquoi la reconnaissance de la mixité du nouveau droit peut constituer une étape vers la consécration de son autonomie absolue<sup>2430</sup>.

Quelle que soit sa variante, la thèse d'une nouvelle branche juridique est rejetée par celle d'une nouvelle vision du droit.

---

<sup>2425</sup> CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 141 (lorsqu'il emploie « droit professionnel » comme synonyme de « droit économique ») ; FOURRIER, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 20-23 (mais avec les dénominations « droit public économique » et « droit privé économique ») ; HEMARD, « Les sanctions... », art. cit., p. 541 (mais avec les dénominations « droit public économique » et « droit privé économique ») ; MAZARD, « Aspect... », art. cit., pp. 19-21 (parfois avec les dénominations « droit privé patrimonial », « droit économique patrimonial » ou « droit privé économique » pour désigner le premier de ces droits) ; SAVATIER, « La nécessité... », art. cit., p. 120 ; TRUCHET, « Réflexions... », art. cit., p. 1019 ; TRUCHET, « La distinction... », art. cit., p. 58.

<sup>2426</sup> X., note sous CE Sect., 19 janv. 1945, *Rivière* et CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge*, art. cit., p. 155.

<sup>2427</sup> DELVOLVE, *Droit...*, *op. cit.*, p. 14. Voir aussi TRUCHET, « Réflexions... », art. cit., p. 1012.

<sup>2428</sup> Pour le droit professionnel : X., note sous CE Sect., 19 janv. 1945, *Rivière* et CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge*, art. cit., p. 155. Pour le droit économique : CELIER, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 49 et 140-142 (lorsqu'il emploie « droit professionnel » comme synonyme de « droit économique ») ; FOURRIER, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 20-23 ; KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, pp. 383-384.

<sup>2429</sup> Unité d'esprit écrit d'abord l'auteur « car toutes les règles groupées dans cette zone intermédiaire sont dominées et son attirées l'une à l'autre par une même préoccupation supérieure, celle d'assurer l'organisation et le fonctionnement de l'économie nationale selon des lois globales, harmonieuses et scientifiquement élaborées » ; unité d'objet, ensuite, « car le droit économique ne cherche ni à assurer l'exécution des services publics, ce qui est l'objet propre au droit administratif, ni à mettre à la disposition des individus les moyens d'assurer au mieux leurs intérêts, ce qui est l'objet propre au droit privé : l'objet du droit économique est d'assurer l'exercice des activités économiques selon les préoccupations d'intérêt général » ; unité de méthode, enfin, car il fait « recours ni exclusivement au commandement, ce qui est, en principe le propre du droit public, ni exclusivement à l'interprétation ou à la suppléance, ce qui est, en principe le propre du droit privé » (*Le dirigisme...*, *op. cit.*, pp. 383-384).

<sup>2430</sup> En attendant la reconnaissance de l'autonomie de ce droit à l'intérieur des branches classiques, celui-ci se propage à l'intérieur des subdivisions existantes (voir FOURRIER, *Droit...*, *op. cit.*, p. 36).

## § 2/ L'hypothèse d'une nouvelle vision du droit

Pour certains auteurs, le nouveau droit, qu'il soit économique<sup>2431</sup> ou professionnel<sup>2432</sup>, ne présente aucune originalité : il se « se fond intégralement » dans les branches du droit existantes<sup>2433</sup>. Il n'est pas « un droit à part entière » mais seulement un nouvel « esprit des lois »<sup>2434</sup>, « un [autre] paradigme pour penser les relations entre l'économie et le droit »<sup>2435</sup> ou entre l'activité professionnelle et le droit : il procède d'une « optique nouvelle à l'égard de notions et de problèmes qui contiennent de faire respectivement partie des branches du droit traditionnelles »<sup>2436</sup>. A ce titre, il n'est pas une notion « descriptive » rendant compte d'un état des règles juridiques, mais « qualificatrice » puisqu'il « transforme la règle de droit » dans sa façon de la saisir en changeant le regard que le juriste porte sur elle<sup>2437</sup>. Dans cette logique, l'emploi du terme droit économique ou droit professionnel correspond à la situation d'un « regroupement pédagogique et pratique de diverses [règles] éparses, mais dont la mise en œuvre n'est pas altérée » par l'objet auquel elles s'appliquent<sup>2438</sup>. Le nouveau droit apparaît ainsi comme fondant « une interdiscipline qui traverse les différentes branches du droit sans remettre en cause ni leur distinction ni leurs principes fondamentaux ni leurs caractéristiques essentielles et qui se singularise seulement par son objet et par certaines particularités que celui-ci entraîne »<sup>2439</sup>. Le nouveau droit s'intègre ainsi pleinement dans les branches du droit existantes, pour en constituer une subdivision éclatée<sup>2440</sup>. A l'instar de Claude Champaud, on peut dire de lui qu'il constitue un « espace juridique tiers » entre les deux grandes divisions du droit, formant une « sorte

---

<sup>2431</sup> CHAMPAUD, « Contribution... », art. cit., p. 217 (« Considéré comme un droit original, mais à vocation générale, le droit économique se présente (...) comme un esprit juridique particulier appliqué à un corps de règles diverses. Seul l'esprit est vraiment nouveau. Le corps est fait de règles anciennes et de règles nouvelles assemblées à raison de l'objet qu'elles doivent régir. ») ; JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit...*, op. cit., p. 90 (« le droit économique n'est pas une nouvelle matière juridique, mais une nouvelle optique vis-à-vis des matières traditionnelles ») ; VASSEUR, *Le droit...*, op. cit., p. 517 (« le droit économique apparaît (...) comme une manière d'envisager – et peut-être de sentir, en fonction des nécessités de l'économie – les problèmes du droit »). Voir aussi BLANC-JOUVAN, *Initiation...*, op. cit., pp. 73-75 ; ESSIQUE, *Le droit...*, op. cit., p. 39 (note 1) ; VLACHOS, « Le droit... », art. cit., p. 1298.

<sup>2432</sup> BRETHER DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit. ; BRIMO, note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devoue, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], art. cit., p. 48 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 5 ; SAVATIER, « L'origine... », art. cit., pp. 57-70. Implicitement c'est l'opinion de ceux qui considèrent que les organismes professionnels sont des personnes publiques (voir *supra*, pp. 222-225).

<sup>2433</sup> BRIMO, note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devoue, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], art. cit., p. 46.

<sup>2434</sup> SUEUR (J.-J.), « Droit économique et méthodologie du droit », in *Mélanges Farjat*, Paris, Frison-Roche, 1999, p. 294.

<sup>2435</sup> KIRAT, « Economie... », art. cit., p. 1068.

<sup>2436</sup> DELVOLLE, *Droit...*, op. cit., p. 9 ; LAUBADERE, *Droit...*, op. cit., p. 13.

<sup>2437</sup> JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit...*, op. cit., p. 8.

<sup>2438</sup> VEDEL, « Existe... », art. cit., p. 770. C'est dans ce sens que Michel Vasseur affirme que le droit économique est « un droit de regroupement et de synthèse » (*Le droit...*, op. cit., p. 517).

<sup>2439</sup> DELVOLLE, *Droit...*, op. cit., p. 14. Georges Vlachos, à propos du droit économique, parle d'« une diagonale fulgurante qui traverserait le droit entier, sans constituer une discipline autonome » (« Le droit... », art. cit., p. 1298).

<sup>2440</sup> Cf. MOHAMED SALAH (M.), « Droit économique et droit international privé. Présentation – Ouverture », RIDE 2010 p. 12 (« le droit économique apparaît nécessairement éclaté »).

de pont » entre le droit public et le droit privé<sup>2441</sup>, et plus largement entre le public et le privé<sup>2442</sup>. Mais il n'est pas, à l'inverse du droit mixte, composé de « règles originales, empruntées (...) au droit public et au droit privé, (...) réunies et transformées dans sa synthèse propre » : « il n'y a pas de synthèse en l'espèce mais mélange [de dispositions issues des divisions classiques], d'où ne sort aucun élément nouveau » et qui n'implique « nullement que l'on doive créer une branche spéciale du droit pour les contenir »<sup>2443</sup>.

Il existe ainsi un droit public économique<sup>2444</sup> (appelé parfois droit public de l'économie<sup>2445</sup>, droit public de la régulation économique<sup>2446</sup>, droit public des interventions économiques<sup>2447</sup> ou encore droit public des affaires<sup>2448</sup>) et un droit privé économique<sup>2449</sup>, ou un droit public professionnel et un droit privé professionnel<sup>2450</sup>, qui se diluent dans les divisions classiques en constituant une nouvelle « manière de voir »<sup>2451</sup> le droit public et le droit privé. Ces disciplines suivent les ramifications traditionnelles des branches principales mais font aussi naître, par regroupements des règles applicables à

---

<sup>2441</sup> Cité par Mahmoud Mohamed Salah (« Droit... », art. cit., p. 12).

<sup>2442</sup> C'est dans cette logique que Martine Cliquennois présente le droit économique comme « le droit de la rencontre entre deux mondes, le point de passage, la frontière entre deux conceptions, deux mentalités, deux intérêts divergents, parfois contradictoires, et toujours multiples », ceux du marché et de la puissance publique (*Droit public économique*, Paris, Ellipses, 2001, p. 18).

<sup>2443</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 5.

<sup>2444</sup> BERNARD (S.), *Droit public économique*, Paris, LexisNexis, 2013, 2<sup>e</sup> édit. ; CHENOT, *Droit...*, *op. cit.* ; CHEROT (J.-Y.), « Les évolutions du droit public économique », RRJ 1991 pp. 55-65 ; CHEROT (J.-Y.), *Droit public économique*, Paris, Economica, 2007, 2<sup>e</sup> édit. ; CLIQUENNOIS, *Droit...*, *op. cit.* ; COLIN, *Droit...*, *op. cit.* ; COLSON et IDOUX, *Droit...*, *op. cit.* ; HUBRECHT (H.-G.), *Droit public économique*, Paris, Dalloz, 1997 ; KERNINON (J.), *Droit public économique*, Paris, Montchrestien, 1999 ; LAUBADERE, *Droit...*, *op. cit.* ; LINOTTE (D.), PIETTE (D.) et ROMI (R.), *Droit public économique*, Paris, LexisNexis, 2018, 8<sup>e</sup> édit. ; MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, *op. cit.* ; PIEROT (R.), *Introduction au droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1984-1985 ; SAVY, *Droit...*, *op. cit.* ; TOURET, *Droit...*, *op. cit.* ; VALETTE (J.-P.), *Droit public économique*, Paris, Hachette supérieur, 2009, 2<sup>e</sup> édit. ; VAN MINH (T.), *Introduction au droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1981-1982 ; VLACHOS, « Le droit... », art. cit. ; VLACHOS (G.), *Droit public économique français et européen*, Paris, A. Colin, 2001, 2<sup>e</sup> édit.

<sup>2445</sup> BRACONNIER, *Droit...*, *op. cit.* ; DELVOLLE, *Droit...*, *op. cit.* ; FOURRIER (C.), *Introduction au droit public de l'économie*, Paris, Les Cours de droit, 1972 ; LOMBARD (M.), « Droit public de l'économie », in ALLAND et RIALS, *Dictionnaire...*, *op. cit.*, pp. 525-529.

<sup>2446</sup> MARAIS, *Droit...*, *op. cit.*

<sup>2447</sup> BRUNET (P.) et MOULIN (R.), *Droit public des interventions économiques*, Paris, LGDJ, 2007.

<sup>2448</sup> ECKERT (G.), *Droit public des affaires*, Paris, LGDJ, 2013, 2<sup>e</sup> édit. ; LIGNIERES (P.), « Le droit public des affaires, ses fondations pour l'avenir », in *Mélanges Bazex*, Paris, LexisNexis, 2009, pp. 203-216 ; NICINSKI, *Droit...*, *op. cit.* Le choix de cette formule témoigne d'un changement de perspective : « le droit public des affaires appréhende les relations entre l'Etat et les entreprises sous l'angle de la place occupée par les entreprises dans les activités publiques et non seulement sous l'angle de la place occupée par les acteurs publics dans la sphère économique » (LIGNIERES, « Le droit... », art. cit., p. 213).

<sup>2449</sup> C'est pour définir le droit public économique par opposition au droit privé économique que les publicistes reconnaissent son existence. Voir ainsi, opposant explicitement les deux matières : LAUBADERE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 14-19 ; PIEROT, *Introduction...*, *op. cit.*, pp. 13 et 15 ; TOURET, *Droit...*, *op. cit.*, p. 1.

<sup>2450</sup> BRETHE DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., pp. 77-81 ; FERRIER (D.), « Le droit de la consommation, élément d'un droit civil professionnel », in *Mélanges Calais-Auloy*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 373-384 ; RIPERT, « Ebauche... », art. cit. ; TUNC (A.), « Ebauche du droit des contrats professionnels », in *Mélanges Ripert*, *op. cit.*, tome 2, pp. 136-158. Dans la même logique, René Savatier distingue le droit disciplinaire professionnel, le droit public professionnel, le droit criminel professionnel et le droit civil professionnel (« L'origine... », art. cit., pp. 57-70).

<sup>2451</sup> ESSIQUE, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 39 (note 1).

l'objet du nouveau droit, de nouvelles matières qui s'inscrivent dans leur lignée. La partie privée du nouveau droit se fonde ainsi dans le droit commercial, le droit des sociétés et le droit du travail ; elle se singularise avec l'apparition du droit des affaires, du droit de la concurrence et du droit de la consommation<sup>2452</sup>. Dans la même logique, sa partie publique s'intègre dans le droit constitutionnel<sup>2453</sup>, le droit des finances publiques (comprenant le droit budgétaire et le droit fiscal)<sup>2454</sup>, le droit administratif<sup>2455</sup> et le droit pénal<sup>2456</sup> ; elle engendre, par réaction à la spécialisation du droit privé, le droit public de la concurrence<sup>2457</sup>.

En adoptant une telle terminologie, les auteurs mettent en avant le rattachement du nouveau droit aux catégories classiques du droit objectif<sup>2458</sup> mais, en même temps, ils soulignent son originalité, particulièrement lorsqu'ils font émerger de nouvelles matières juridiques : la qualification « public » ou « privé » relève ici d'« une coloration beaucoup plus que d'une nature » ; « le nouveau droit n'est ni “privatiste”, ni “publiciste”. Il se situe précisément hors de ces anciennes catégories et c'est ce qui justifie (...) la reconnaissance de son existence. »<sup>2459</sup> A chaque fois, la règle de droit public ou de droit privé peut en effet être « revue à la lumière de l'impact sur le jeu de l'économie » ou des activités professionnelles : le nouveau droit consiste ainsi à « rendre explicite et conscient cet impact, de telle sorte qu'il apparaisse clairement comme étant favorable aux exigences du système économique [ou de la vie professionnelle], ou comme s'y opposant délibérément »<sup>2460</sup>. Surtout, en mettant

---

<sup>2452</sup> Voir *supra* (pp. 395-396, notes 2275, 2277 et 2278) les références pour ces trois dernières matières.

<sup>2453</sup> CHARLIER (R.-E.), « Le droit constitutionnel économique », in *Mélanges Dendias*, Athènes, 1978, pp. 73-90.

<sup>2454</sup> Cf. COLIN, *Droit...*, *op. cit.*, p. 19 ; DELVOLVE, *Droit...*, *op. cit.*, p. 20 ; VLACHOS, *Droit...*, *op. cit.*, p. 12.

<sup>2455</sup> GAUDEMET, « Réflexions... », art. cit. ; LAUBADERE, « Existe... », art. cit. ; SERVOIN (F.), *Droit administratif de l'économie*, Grenoble, PUG, 2001, 2<sup>e</sup> édit. ; SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. I.

<sup>2456</sup> GHELFI-TASTEVIN (F.), *Droit pénal économique et des affaires*, Paris, Gualino, 2001 ; PRADEL (J.), *Droit pénal économique*, Paris, Dalloz, 1990, 2<sup>e</sup> édit. ; RENUCCI (J. F.), *Droit pénal économique*, Paris, Masson-A. Colin, 1996 ; VITU (A.), « La définition et le contenu du droit pénal économique », in *Mélanges Hamel*, Paris, Dalloz, 1961, pp. 71-80 ; VALETTE-ERCOLE (V.) [dir.], *Le droit pénal économique : un droit pénal très spécial ?*, Paris, Cujas, 2018 ; VOUIN (R.), « Le droit pénal économique de la France », RIDP 1953 pp. 423-436. Le droit pénal économique comprend le droit pénal des affaires. Sur cette matière : CONTE (P.) et LARGUIER (J.), *Droit pénal des affaires*, Paris, A. Colin, 2004, 11<sup>e</sup> édit. ; DELMAS-MARTY (M.) *Droit pénal des affaires*, Paris, PUF, 1990, 3<sup>e</sup> édit., 2 vol. ; GIUDICELLI-DELAGE (G.), *Droit pénal des affaires*, Paris, Dalloz, 2006, 6<sup>e</sup> édit. ; JEANDIDIER (W.), *Droit pénal des affaires*, Paris, Dalloz, 2006, 6<sup>e</sup> édit. ; LEPAGE (A.), MAISTRE DU CHAMBON (P.) et SALOMON (R.), *Droit pénal des affaires*, Paris LexisNexis, 2018, 5<sup>e</sup> édit. ; VERON (M.), *Droit pénal des affaires*, Paris, Dalloz, 2019, 12<sup>e</sup> édit.

<sup>2457</sup> BAZEX (M.), « Le droit public de la concurrence », RFDA 1998 pp. 781-800 ; BAZEX (M.), « Le droit public de la concurrence, mythe ou réalité ? », CCC 2007 rep. n°7 ; CRISTINI (R.) et RAINAUD (J.-M.), *Droit public de la concurrence*, Paris, Economica, 1987 ; DELAUNAY (B.), *Droit public de la concurrence*, Paris, LGDJ, 2018, 2<sup>e</sup> édit. ; LI-NOTTE (D.), « Le droit public de la concurrence », AJDA 1984 pp. 60-67 ; NICINSKI (S.), *Droit public de la concurrence*, Paris, LGDJ, 2005.

<sup>2458</sup> Cf. TRUCHET, « Réflexions... », art. cit., p. 1011 (« Parlant de droit public économique, on met l'accent sur le premier terme, droit public. Il s'agit d'étudier ce qui, dans le droit public, concerne l'économie. »).

<sup>2459</sup> CHAMPAUD, « Contribution... », art. cit., p. 217. Il n'y a donc qu'un pas à franchir pour que la nouvelle vision du droit aboutisse à la création d'une autre branche juridique.

<sup>2460</sup> VLACHOS, « Le droit... », art. cit., p. 1298. L'aspect transversal du nouveau droit se révèle dans les discussions sur l'autonomie du droit des affaires et du droit de la concurrence, éclatés l'un et l'autre entre le droit public et le droit privé. Sur cette question : DELAUNAY, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 35-55 ; IDOT (L.), « La distinction droit public-droit privé a-t-elle un sens en droit de la concurrence ? », RJ com. nov.-déc. 2014 pp. 434-443.

en avant la particularité de l'objet de ses règles, il permet d'expliquer les spécificités qui les distinguent des dispositions classiques : celles-ci sont seulement des exceptions qui dérogent aux principes « pour tenir compte des différences dans les situations de faits »<sup>2461</sup> et particulièrement du besoin de souplesse des outils juridiques face à l'instabilité de la matière économique<sup>2462</sup>. En tout état de cause, ces originalités ne sont pas suffisamment importantes pour que l'on puisse affirmer que le nouveau droit est doté d'une véritable autonomie, même relative<sup>2463</sup>.

Une telle position présente l'avantage de remettre de l'ordre dans le droit objectif mais elle n'échappe pas aux critiques puisqu'elle comporte le risque de réduire le nouveau droit à « n'être (...) qu'une juxtaposition descriptive de règles de toutes origines n'ayant en commun que leur vague référence à l'économie »<sup>2464</sup> ou à la profession. Il se diluerait ainsi dans son objet et sa doctrine ne reviendrait qu'à « rebaptiser inutilement d'anciens problèmes »<sup>2465</sup> en réunissant toutes les branches du droit privé comme du droit public qui ont trait à l'économie ou à la profession car « il y a toujours eu à toute époque et sous toutes les latitudes ou presque, des règles de droit qui se rapportent à l'économie [ou à la profession], sans que l'on ait ressenti le besoin de recourir à un concept particulier pour exprimer cette réalité »<sup>2466</sup>. Le droit économique ou le droit professionnel serait donc, comme l'écrit Prosper Weil, comparable à la jument de Roland, « qui a toutes les qualités, sauf celle d'exister »<sup>2467</sup>. Tout au plus s'agirait-il ainsi d'un droit imparfait, d'un « droit à l'état naissant »<sup>2468</sup> ou

---

<sup>2461</sup> LAUBADERE, « Existe... », art. cit., p. 16. Sur ce particularisme des règles de droit public économique, accentué sous l'interventionnisme d'après-guerre : BRUNET et MOULIN, *Droit...*, *op. cit.* ; COLSON et IDOUX, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 38-41 ; KERNINON, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 13-23 ; LAUBADERE, « Existe... », art. cit. ; LAUBADERE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 104-122 ; LINOTTE, PIETTE et ROMI, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 25-40 ; MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, *op. cit.*, pp. 12-13 ; RIVERO, « Action... », art. cit. ; SAVY, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 82-106 ; VENEZIA, « Sur... », art. cit. ; WEIL, « Le droit... », art. cit., pp. 13-19. Pour un point de vue élargi au droit privé : JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 96-124 ; JACQUEMIN (A.) et SCHRANS (G.), « Eléments structurels d'une magistrature économique », *RTD com.* 1977 pp. 421-434.

<sup>2462</sup> Voir *supra* (pp. 398-399). A propos de la branche administrative du droit économique, Paul-Marie Gaudemet écrit : « avant d'être soumise à des règles juridiques, l'activité économique est soumise à des lois naturelles qui, sans avoir la rigueur de celles qui régissent le monde physique ni même la netteté dont les paraient volontiers les économistes libéraux du siècle dernier, n'en sont pas moins suffisamment impérieuses pour que l'administration soit obligée d'en tenir compte, même si elle entend en infléchir le jeu. (...) Ainsi la réglementation administrative en matière économique va revêtir un caractère original » : « la souplesse » (« Réflexions... », art. cit., pp. 133-134). Sur ce point, voir surtout : DELVOLLE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 52 et 55-56 ; JACQUEMIN et SCHRANS, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 100 ; LAUBADERE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 108-113 ; LINOTTE, PIETTE et ROMI, *Droit...*, *op. cit.*, p. 25 ; VENEZIA, « Sur... », art. cit., p. 148 ; WEIL, « Le droit... », art. cit., pp. 14-18.

<sup>2463</sup> DELVOLLE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 64-65 ; LAUBADERE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 121-122 ; MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, *op. cit.*, pp. 12 ; VAN MINH, *Introduction...*, *op. cit.*, pp. 17-22.

<sup>2464</sup> OPPETIT, « Droit... », art. cit., p. 20.

<sup>2465</sup> CHAMPAUD, « Contribution... », art. cit., p. 216.

<sup>2466</sup> MOHAMED SALAH, « Droit... », art. cit., p. 10.

<sup>2467</sup> « Le droit... », art. cit., p. 19.

<sup>2468</sup> *Ibid.*, p. 34.

même d'un « ensemble hétéroclite »<sup>2469</sup> de règles juridiques dont la dénomination ne constituerait qu'une « simple commodité de langage »<sup>2470</sup> utile à la pédagogie.

Cependant le nouveau droit, en tant que nouveau paradigme, perd de son intérêt à cause de sa définition imprécise. Les auteurs qui adoptent cette nouvelle manière de voir les règles juridiques ne parlent pas tous de la même chose, ce qui embrouille leur discours. Ainsi en est-il de ceux qui prônent l'existence d'un droit public économique. Certains défendent l'idée d'un droit qui a pour objet de régir les actions des personnes publiques sur la vie économique<sup>2471</sup>, en le restreignant parfois à celles qui ont pour but de satisfaire une politique économique<sup>2472</sup>, par opposition au droit privé économique, applicable aux activités économiques dès lors que les personnes publiques n'interviennent pas. Cette conception large qui prend le mot « public » dans un sens organique<sup>2473</sup> est discutable car elle contribue à brouiller la distinction entre le droit public et le droit privé en englobant les interventions des personnes publiques sur la vie économique qui se réalisent aux moyens de procédés de droit commun. C'est pourquoi d'autres auteurs restreignent le champ de la matière en considérant qu'il y a « droit public économique dès lors qu'il existe des rapports économiques régis par des règles exorbitantes du droit commun »<sup>2474</sup>, en excluant même parfois les dispositions qui n'ont pas pour but de satisfaire une politique économique<sup>2475</sup>.

.....

---

<sup>2469</sup> JAMIN, « Economie... », art. cit., p. 579. Claude Champaud parle d'un droit « condamné à n'être qu'un fourre-tout hétéroclite ou une ébauche mutilée » (« Contribution... », art. cit., p. 216). Charles Del Marmol donne avec humour la recette de l'un de ces « cocktails juridiques » : « prenez un shaker. Mettez-y une mesure de droit commercial ; colorez par des pigments de droit social ; ajoutez une bonne dose de droit fiscal et de droit administratif ; assaisonnez par une pincée de droit civil ; saupoudrez abondamment de sociologie et d'économie politique ; secouez à volonté et servez frais, en baptisant ce breuvage juridique d'une appellation : "droit économique" » (« Droit commercial ou droit économique ? », *La revue nouvelle*, 1954, p. 260, cité par VAN MINH, *Introduction...*, op. cit., p. 14).

<sup>2470</sup> WEIL, « Le droit... », art. cit., p. 29. Voir aussi : BOULOUIS, « Introduction... », art. cit., p. 174 (« l'expression a acquis les mérites d'une commodité de langage et (...) n'aurait d'autre signification que celle d'une façon de parler »).

<sup>2471</sup> BRACONNIER, *Droit...*, op. cit., p. 1 ; COLIN, *Droit...*, op. cit., p. 20 ; DELVOLLE, *Droit...*, op. cit., p. 16 ; LAUBADERE, *Droit...*, op. cit., p. 19 ; LOMBARD, « Droit... », art. cit., p. 525. De manière encore plus large Sophie Nicinski définit le droit public économique (qu'elle nomme « droit public des affaires »), comme le « droit des relations entre l'administration et les opérateurs économiques » (*Droit public des affaires*, op. cit., p. 17).

<sup>2472</sup> BRUNET et MOULIN, *Droit...*, op. cit., pp. 4-5 ; CHEROT, *Droit...*, op. cit., p. 3 ; CLIQUENNOIS, *Droit...*, op. cit., pp. 7-18 ; HUBRECHT, *Droit...*, op. cit., pp. 2-3 ; KERNINON, *Droit...*, op. cit., pp. 9-11 ; LINOTTE, PIETTE et ROMI, *Droit...*, op. cit., p. 22 ; VAN MINH, *Introduction...*, op. cit., pp. 8 et 12 ; VALETTE, *Droit...*, op. cit., p. 8.

<sup>2473</sup> Pour ces auteurs le droit *public* économique est le droit de l'intervention *publique* dans l'économie, c'est-à-dire de l'action des personnes *publiques* sur l'économie et le droit *privé* économique est le droit de l'action des personnes *privées* sur l'économie.

<sup>2474</sup> MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, op. cit., p. 19. Voir dans ce sens : BERNARD, *Droit...*, op. cit., pp. 1-2 ; COLSON et IDOUX, *Droit...*, op. cit., p. 32.

<sup>2475</sup> CHENOT, *Droit...*, op. cit., p. 3 ; MARAIS, *Droit...*, op. cit., pp. 2-3 ; FROMONT, « Rapport... », art. cit., p. 13 ; MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, op. cit., p. 20 ; PIEROT, *Introduction...*, op. cit., p. 19 ; SAVY, *Droit...*, op. cit., pp. 6-7 ; VLACHOS, « Le droit... », art. cit., p. 1299 ; VLACHOS, *Droit...*, op. cit., pp. 11-12.

Le dirigisme économique de Vichy ne provoque pas seulement un rapprochement du droit public et du droit privé par la publicisation de celui-ci et la privatisation de celui-là<sup>2476</sup>. Il entraîne également une remise en cause de l'autorité de la *summa divisio*. Perturbée par la particularité de l'activité de direction et la spécificité des personnes dirigeantes<sup>2477</sup>, la doctrine envisage l'apparition d'un nouveau droit pour caractériser les règles qui les régissent. Mais les auteurs ne s'accordent ni sur sa nature ni sur sa valeur. Les uns parlent de droit économique et les autres, de droit professionnel ; les uns selon une conception large, les autres selon une conception restrictive. Certains considèrent qu'il est nécessaire de reconnaître l'autonomie absolue de ce nouveau droit, à côté du droit public et du droit privé, et de créer un troisième ordre de juridictions pour résoudre les difficultés que son application provoque. D'autres ne sont favorables qu'à l'admission d'une autonomie relative, c'est-à-dire à l'intérieur du droit public et/ou du droit privé, et n'acceptent qu'une différence de juridictions au premier degré. Les plus nombreux rejettent l'hypothèse d'une nouvelle branche juridique et défendent l'idée selon laquelle le nouveau droit ne désigne qu'une façon pédagogique de réunir certaines règles juridiques à l'intérieur du droit public ou du droit privé ou par-delà cette distinction. En définitive, c'est cette dernière solution qui est retenue par le droit positif. Comme nous l'avons vu<sup>2478</sup>, malgré les tentatives de certains auteurs de créer une nouvelle famille de concepts distincts à la fois de ceux du droit public et de ceux du droit privé, le législateur et la jurisprudence répartissent les réalités du dirigisme entre les catégories classiques, consacrant la dualité du droit de la direction de l'économie.

---

<sup>2476</sup> Voir la section 1 du chapitre 2 du présent titre.

<sup>2477</sup> Voir le titre 1 de la présente partie.

<sup>2478</sup> Voir le chapitre 1 du présent titre.



## Conclusion de la Partie 1

L'ambivalence des acteurs du dirigisme économique de Vichy et la dualité du droit qui leur est applicable révèlent les imperfections des concepts classiques du droit administratif. Même si en définitive le législateur et le juge résolvent les problèmes de qualification dans la continuité du libéralisme, les conditions sont propices, sous l'économie dirigée, à une rupture pure et simple, c'est-à-dire à une révolution paradigmatique, du droit administratif. L'unité de la doctrine est en effet brisée puisque de nombreux auteurs, dont l'autorité morale est incontestable, sont favorables à la remise en cause des frontières traditionnelles. Ceux-ci tiennent compte de l'évolution des faits sociaux et prétendent assister aux derniers instants d'un système conceptuel à bout de souffle. Pour eux, l'expérience de l'interventionnisme et du dirigisme montre qu'il est temps de déconstruire, au moins en partie, les édifices en vigueur, pour bâtir de nouveaux modèles, éventuellement inspirés des précédents, mais jugés plus efficaces : le moment leur semble décisif non seulement pour le droit administratif mais encore pour les branches qui lui sont limitrophes.

Les uns considèrent qu'il faut reconnaître l'existence de concepts juridiques nouveaux relevant de catégories qui, au sein d'un même niveau de classification, sont étrangères aux divisions classiques, mais qui partagent certaines de leurs caractéristiques : les services professionnels, les activités d'aide aux entreprises d'intérêt général, les services publics professionnels, les services publics économiques, les personnes professionnelles, les établissements professionnels, les établissements publics professionnels ou corporatifs, les décisions professionnelles, les sanctions économiques, les sanctions professionnelles, les contrats économiques ou encore les biens et les deniers professionnels. Leurs réflexions se structurent autour de l'apparition future d'un nouveau droit, économique ou professionnel, qu'ils prétendent déjà conçu mais toujours en gestation, dont ils perçoivent les signes de l'autonomisation prochaine, tant sur le plan juridique que juridictionnel.

Les autres « révolutionnaires » vont parfois jusqu'à abandonner certaines divisions classiques pour leur en substituer de nouvelles sur un même niveau de classification, reléguant la distinction traditionnelle à un rang inférieur. Il ne faudrait ainsi plus répartir les personnes morales entre les personnes publiques et les personnes privées mais d'abord entre les corporations et les fondations. De même il ne faudrait plus classer les services publics entre ceux qui sont administratifs et ceux qui sont industriels et commerciaux mais d'abord entre les services publics classiques et les services publics corporatifs. Toutefois certaines voix se démarquent en proposant des solutions encore plus radicales. Pour elles il est nécessaire d'admettre que l'interventionnisme et le dirigisme ont fait disparaître certaines divisions classiques, l'un des concepts ayant fini par conquérir le domaine de l'autre.

En ce qui concerne l'économie, il n'y aurait ainsi plus de séparation entre les activités privées et les services publics, entre les entreprises et les administrations et plus généralement entre le droit privé et le droit public, puisque toute activité juridique devient service public, que tout professionnel devient fonctionnaire et que toute norme juridique devient règle de droit public.

Malgré la force des arguments exposés par ces auteurs, la communauté des juristes ne semble pas prête à adopter ces nouveaux modèles scientifiques. L'autre partie de la doctrine, nullement minoritaire, refuse de se rallier à leur cause. Le dirigisme de Vichy révèle ainsi la puissance des concepts classiques du droit administratif, car malgré les circonstances qui n'avaient jamais été si favorables à une rupture, les problèmes de qualification sont résolus dans la continuité par le juge et le législateur, seules autorités titulaires d'un titre de compétence légale pour définir l'état du droit positif.

La doctrine de la continuité n'est pourtant pas uniforme. Commentant la législation et la jurisprudence, certains auteurs défendent le *statu quo* scientifique (continuité pure et simple des concepts classiques) alors que d'autres reconnaissent les signes d'une évolution pragmatique (rupture dans la continuité des notions traditionnelles). Les premiers se divisent entre ceux qui rattachent les réalités du dirigisme aux catégories habituelles, confirmant positivement les distinctions classiques, et ceux qui ont recours au « *sui generis* » pour les qualifier<sup>2479</sup>, ne les confirmant alors que négativement puisque cette qualification n'a pour effet que de mettre à l'écart des réalités, sans que le tracé des frontières traditionnelles soit modifié. Les partisans de la confirmation positive se répartissent à leur tour entre ceux qui se contentent des natures mixtes<sup>2480</sup> et ceux qui préfèrent les statuts

---

<sup>2479</sup> Personnes morales *sui generis*, personnes publiques particulières, personnes publiques *sui generis*, personnes privées particulières, sociétés commerciales *sui generis* (voir la section 2 du chapitre 2 du titre 1) ; agents publics particuliers, biens et deniers privés particuliers, biens et deniers publics particuliers (voir la section 2 du chapitre 1 du titre 2). Cette opinion renvoie à l'idée de l'apparition d'un droit *sui generis* (voir la section 2 du chapitre 2 du titre 2).

<sup>2480</sup> Activités mixtes – à la fois publiques et privées (voir la section 2 du chapitre 1 du titre 1) ; organismes mixtes – à la fois organes et personnes, établissements mixtes – à la fois publics et privés (voir le chapitre 2 du titre 1) ; agents mixtes – à la fois publics et privés, biens et deniers mixtes – à la fois publics et privés (voir la section 2 du chapitre 1 du titre 2) ; actes juridiques mixtes – à la fois contractuels et unilatéraux (voir la section 1 du chapitre 2 du titre 2). Cette thèse se cristallise autour de l'idée de l'apparition d'un nouveau droit, économique ou professionnel, d'une nature mixte, à la fois public et privé (voir la section 2 du chapitre 2 du titre 2).

uniques<sup>2481</sup>. Les auteurs qui perçoivent une évolution pragmatique de certains concepts du droit administratif considèrent que leur définition<sup>2482</sup> ou leur régime<sup>2483</sup> a changé pour s'adapter aux évolutions du réel. Voulant étendre la portée de la jurisprudence *Monpeurt* et *Morand* au-delà de la question des actes administratifs unilatéraux et des actes matériels publics accomplis dans le cadre extra-contractuel, en s'appuyant sur certains arrêts ou jugements ambigus, quelques-uns regrettent que les transformations n'aient pas affecté les contours d'autres catégories de la matière<sup>2484</sup>. C'est sur le sens profond de cette continuité que manifestent ces différentes solutions finalement préférées aux propositions de rupture, qu'il convient désormais de s'interroger.

---

<sup>2481</sup> Services publics ou activités privées, services publics administratifs ou services publics industriels et commerciaux, services publics ou activités de police administrative (voir la section 2 du chapitre 1 du titre 1) ; organes ou personnes, organismes publics ou organismes privés, établissements publics ou non, établissements d'utilité publique, syndicats professionnels, sociétés commerciales ou associations (voir le chapitre 2 du titre 1) ; actes administratifs unilatéraux, actes unilatéraux privés, actes de gouvernement, lois ou actes juridictionnels, autorités administratives, privées, gouvernementales, législatives ou juridictionnelles, fonction administrative, privée, gouvernementale, législative ou juridictionnelle, contrats administratifs, contrats civils ou contrats commerciaux, actes matériels publics ou actes matériels privés, voies de fait ou non, actes personnels ou non, agents publics ou agents privés, fonctionnaires ou non, biens publics ou biens privés, deniers publics ou deniers privés, biens du domaine public ou biens du domaine privé (voir le chapitre 1 du titre 2).

<sup>2482</sup> Etablissements publics (voir la section 2 du chapitre 2 du titre 1) ; actes administratifs unilatéraux, autorités administratives, actes matériels publics, voies de fait, actes personnels, domaine public (voir le chapitre 1 du titre 2).

<sup>2483</sup> Personnes privées (voir le chapitre 1 du titre 2).

<sup>2484</sup> Contrats administratifs, agents publics, biens publics et deniers publics (voir le chapitre 1 du titre 2).



# **PARTIE 2 : DES QUESTIONS RE- SOLUES DANS LA CONTINUITE**



*« L'obscurité du monde ne signifie pas que le monde soit dépourvu de sens. »<sup>2485</sup>*

Les concepts classiques du droit administratif, mis à l'épreuve par le dirigisme de Vichy, sont confirmés dans leur validité. Ils forment en effet un système que les juristes avaient intérêt à préserver, malgré le changement de régime économique, pour en exploiter tous les avantages (Titre 1). Mais les questions de qualification n'auraient pas pu être résolues dans la continuité du libéralisme si ce système conceptuel traditionnel n'était pas capable de résister aux transformations de la vie sociale (Titre 2).

### **Titre 1 : L'intérêt de préserver le système traditionnel**

### **Titre 2 : La capacité de résistance du système traditionnel**

---

<sup>2485</sup> Le philosophe russe Nicolas Berdiaeff, cité par CHENOT (B.), « L'Existentialisme et le Droit », RFSP 1953 p. 65.



# **Titre 1 : L'intérêt de préserver le système traditionnel**

---

Le rattachement des réalités de l'économie dirigée aux catégories classiques est souvent artificiel, car leurs singularités pourraient, comme nous l'avons vu, les rendre justiciables de plusieurs concepts qui emportent des conséquences différentes. Le choix du juge ou du législateur de rendre applicable une branche du droit plutôt qu'une autre semble donc arbitraire. Il présente toutefois deux avantages essentiels puisque le système traditionnel permet, même sous le dirigisme, de garantir une bonne administration de la justice (Chapitre 1) et de maintenir un équilibre entre les intérêts en présence (Chapitre 2).

**Chapitre 1 : La garantie d'une bonne administration de la justice**

**Chapitre 2 : Le maintien d'un équilibre entre les intérêts en présence**



# Chapitre 1 : La garantie d'une bonne administration de la justice

La « bonne administration de la justice »<sup>2486</sup> est une notion fonctionnelle<sup>2487</sup> relativement récente à laquelle le Conseil constitutionnel a donné un sens autonome en 1987<sup>2488</sup>. Mais avant même sa consécration par les juges de la rue de Montpensier, le concept existait déjà, puisque la doctrine<sup>2489</sup> avait recours à l'expression que le Conseil d'Etat s'autorisait d'ailleurs à employer<sup>2490</sup>. Avec Jacques Robert, il est possible de la définir, au sens étroit, comme une « notion-justification » recouvrant la « simple et seule justification de mesures exceptionnelles aptes à rendre plus aisés la mise en œuvre et le déroulement de l'instance juridictionnelle » et, au sens large, comme une « notion-ambition » englobant « l'ensemble des critères et conditions que doit remplir toute justice pour être bien administrée »<sup>2491</sup>. L'objectif de la notion dans cette seconde acception est de faire en sorte qu'en cas de litige le droit soit dit de manière satisfaisante. C'est cette finalité que le juge et le législateur recherchent sous le dirigisme de Vichy en organisant la répartition du contentieux économique entre les ordres administratif et judiciaire<sup>2492</sup>. Le but est que pour chaque litige soit désigné un juge capable de le trancher efficacement (Section 2), peu importe la difficulté de l'identifier (Section 1) car, comme

---

<sup>2486</sup> Sur cette notion : APCHAIN (H.), « Retour sur la notion de bonne administration de la justice », AJDA 2012 pp. 587-590 ; BOUSTA (R.), *Essai sur la bonne administration de la justice*, thèse droit, Paris I, 2009, Paris, L'Harmattan, 2010 ; BUFFETEAU (P.), « Réflexions sur "l'intérêt d'une bonne administration de la justice" en matière pénale », *Revue pénitentiaire et droit pénal*, 1998, pp. 168-193 ; CHAPUS (R.), « Georges Vedel et l'actualité d'une "notion fonctionnelle" : l'intérêt d'une bonne administration de la justice », RDP 2003 pp. 3-17 ; FAVRET (J.-M.), « La "bonne administration de la justice" administrative », RFDA 2004 pp. 943-952 ; GABARDA (O.), « L'intérêt d'une bonne administration de la justice. Etude de droit du contentieux administratif », RDP 2006 pp. 153-184 ; LASSALLE (J.), *Le principe de bonne administration en droit communautaire*, thèse droit, Paris II, 2008 ; LAVAL (N.), « La bonne administration de la justice », LPA 12 août 1999 pp. 12-21 ; MEYNAUD (A.), *La bonne administration de la justice et le juge administratif*, mémoire droit, Paris II, 2012 ; ROBERT (J.), « La bonne administration de la justice », AJDA 1997 (n° spéc.) pp. 117-132 ; YOLKA (P.), « La bonne administration de la justice : une notion fonctionnelle ? », AJDA 2005 p. 233.

<sup>2487</sup> En effet, comme l'affirme René Chapus, s'appuyant sur les travaux de Georges Vedel, elle est l'une de ces notions qui « ne sont définissables que par leur fonction », c'est-à-dire que « se caractérisent par le rôle qui leur est dévolu dans l'aménagement de l'état du droit et dont l'existence se justifie par leur utilité pratique » (« Georges... », art. cit., p. 3). Sur cette question, voir : YOLKA, « La bonne... », art. cit.

<sup>2488</sup> CC, 23 janv. 1987, *Conseil de la concurrence*, R. p. 8, AJDA 1987 p. 345, note Chevallier, D. 1988 p. 117, note Luchaire, Gaz. Pal. 18 mars 1987 p. 5, note Lepage Jessua, JCP 1987 II n°20854, note Sestier, LPA 13 févr. 1987 p. 21, note Sélinsky, RA 1988 p. 29, note Sorel, RFDA 1987 p. 287, note Genevois et p. 301, note Favori, RDP 1987 p. 1341, note Gaudemet.

<sup>2489</sup> Voir par ex. : BERNARD (A.), concl. sur CE Ass., 11 mai 1959, *Miret*, S. 1959 J. p. 148 (le Conseil d'Etat n'a « jamais hésité à puiser dans [sa] fonction de juge suprême du contentieux administratif les pouvoirs nécessaires pour assurer une bonne administration de la justice au sein de la juridiction administrative »).

<sup>2490</sup> Voir par ex. : CE, 30 nov. 1977, *Dame Cocharde*, R. p. 469.

<sup>2491</sup> « La bonne... », art. cit., pp. 117 et 118.

<sup>2492</sup> Explicitement en ce sens : MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 39 (l'auteur emploie l'expression « bonne administration de la justice »).

l'écrit Jacques Donnedieu de Vabres, « la possibilité pour le citoyen de trouver un juge est la première des libertés parce qu'elle est la garantie de toutes les autres »<sup>2493</sup>.

## Section 1 : La difficulté d'identifier le juge compétent

Le juge administratif et le juge judiciaire se partagent le contentieux de la direction de l'économie. Le principe de la liaison de la compétence et du fond<sup>2494</sup> permet, dans la plupart des cas, de donner une réponse à la question de savoir à quel(s) signe(s) reconnaître la compétence de l'un ou de l'autre ordre de juridictions. Celui-ci exprime le rapport qui existe entre la compétence juridictionnelle et le régime juridique applicable à la situation qui fait l'objet d'un contentieux. Cette règle trouve son origine dans le célèbre arrêt *Blanco* où le Tribunal des conflits déduit comme une conséquence nécessaire de la spécialité du droit de la responsabilité de l'Etat la compétence de la juridiction administrative pour connaître d'une action en dommages-intérêts intentée contre lui<sup>2495</sup>. Elle signifie que le juge administratif est compétent pour connaître de l'application du droit public et, parallèlement, que le juge judiciaire est compétent pour connaître de celle du droit privé. Mais cette règle joue aussi dans sa réciproque : « la compétence judiciaire signifie l'application du droit privé ; la compétence administrative signifie l'application d'un régime spécial de droit public »<sup>2496</sup>.

Il est possible d'expliquer en grande partie la répartition du contentieux du dirigisme économique entre le juge judiciaire et le juge administratif par ce principe, grâce à l'utilisation des concepts-critères, en admettant, avec Jean-François Lachaume, que « la compétence suit la notion »<sup>2497</sup> (Sous-

---

<sup>2493</sup> « La protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France », EDCE 1949 p. 43.

<sup>2494</sup> Sur cette règle : CHAPUS (R.), note sous TC, 16 mai 1954, *Moritz*, D. 1955 J. pp. 385-389 ; DRAGO et AUBY, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 333-337 ; DUVAL (C.), *La liaison entre la compétence et le fond en droit administratif français*, thèse droit, Aix-Marseille III, 1994, 2 vol. ; EISENMANN (C.), « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français », in *Mélanges Maury, op. cit.*, tome 2, pp. 379-403 ; GUILLIEN, « Droit... », art. cit., pp. 317-319 ; HEBRAUD (P.), « De la corrélation entre la loi applicable à un litige et le juge compétent pour en connaître », RCDIP 1968 pp. 205-258 ; LOUIS-LUCAS (P.), « Du juge compétent pour accorder des dommages causés par la police judiciaire », D. 1965 (chr.) pp. 227-232 ; PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., pp. 680-693 ; WALINE (M.), « A propos du rapport entre la règle de droit applicable au jugement d'un procès et l'ordre de juridictions compétent », RDP 1961 pp. 8-20.

<sup>2495</sup> Arrêt préc. (« Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'ils emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier (...) ; que, *dès lors*, aux termes des lois ci-dessus visées [lois des 16-24 août 1790 et décret du 16 fructidor an III], l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître » (nous soulignons). Ce principe est rappelé à plusieurs reprises avant et après la guerre (voir par ex. : Cass. civ., 30 déc. 1930, *Hospices civils de Reims c. Hoffmann*, S. 1931 I p. 217, note Bonnard ; Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, préc. ; TC, 26 mai 1954, *Moritz*, R. p. 798, D. 1955 J. p. 385, note Chapus, JCP 1954 n°8334, note Vedel, S. 1954 III p. 385, note Letourneur ; TC, 21 janv. 1985, *Hospice de Châteauneuf-du-Pape et Commune de Châteauneuf-du-Pape c. Jeune*, R. T. pp. 519, 542 et 778, RDP 1985 p. 1356, note Drago, RFDA 1985 p. 716, note Denoix de Saint Marc).

<sup>2496</sup> CHAPUS, *Responsabilité...*, *op. cit.*, pp. 33-34.

<sup>2497</sup> « La compétence suit la notion... », AJDA 2002 p. 77.

section 2). Si le juge administratif est compétent, c'est souvent parce que le droit public est applicable à la situation du fait de la mise en cause d'un acte administratif unilatéral, d'un contrat administratif, d'un acte juridictionnel, d'un acte matériel public, d'un agent public, d'un denier public ou d'un bien public<sup>2498</sup>. De même, si le juge judiciaire est compétent, c'est souvent parce que le droit privé est applicable à la situation du fait de la mise en cause d'un acte unilatéral privé, d'un contrat privé, d'un acte matériel privé, d'un agent privé, d'un denier privé ou d'un bien privé<sup>2499</sup>. Mais le principe de la liaison de la compétence et du fond n'explique pas toutes les solutions. Il comporte des exceptions qui nuisent à la clarté des règles de répartition des contentieux entre les ordres (Sous-section 1). Ainsi, certains actes juridictionnels, qui sont pourtant des actes unilatéraux publics, sont de la compétence du juge judiciaire<sup>2500</sup>. En outre, certaines réalités qu'il est possible de subsumer sous un concept-critère d'un droit ne relèvent pas de la compétence du juge que le principe permet d'identifier. Certains actes qui présentent les caractéristiques des actes administratifs, juridiques ou matériels, sont en effet soumis à la juridiction du juge judiciaire<sup>2501</sup>.

### ***Sous-section 1 : Les exceptions au principe de la liaison de la compétence et du fond dans le cadre du dirigisme***

Ce n'est pas parce qu'il existe un juge judiciaire et un juge administratif qu'ils sont forcés d'appliquer des règles de droit différentes. L'existence d'un dualisme juridictionnel n'implique pas celle d'un dualisme juridique. Historiquement, l'activité de l'Etat administrateur, bien que soumise à la juridiction administrative en vertu du principe de la séparation des autorités et de la règle de l'Etat débiteur<sup>2502</sup>, fut d'ailleurs régie, sauf textes contraires, par les règles du Code civil<sup>2503</sup>. En outre, il est admis encore aujourd'hui que, de manière ponctuelle, le juge judiciaire puisse appliquer le droit administratif<sup>2504</sup> et le juge administratif, le droit privé<sup>2505</sup>, quand l'un ou l'autre estime pertinent de

---

<sup>2498</sup> Voir *supra* (chapitre 1 du titre 2 de la partie 1) pour des exemples.

<sup>2499</sup> *Ibid.*

<sup>2500</sup> Voir *supra* (pp. 218-219 et 306-307).

<sup>2501</sup> Voir *supra* (pp. 331-341).

<sup>2502</sup> Voir *infra* (pp. 458-459).

<sup>2503</sup> Il faut attendre au moins l'arrêt *Rothschild c. Larcher et Administration des postes* du Conseil d'Etat du 6 décembre 1855 (R. p. 707, D. 1859 III p. 34, S. 1856 II p. 508) pour que le juge administratif reconnaisse que les droits et obligations de l'Administration étatique « ne peuvent être réglés selon les principes et les seules dispositions du droit civil ». Il accepte donc de les soumettre à des règles spéciales qu'il se charge de définir progressivement.

<sup>2504</sup> AUBY (J.-M.), « Dualité juridictionnelle et dualisme juridique », in CERAP [dir.], *Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique*, Paris, Economica, 1991, pp. 103-113 ; AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 140-141 ; DRAGO (R.), « Le juge judiciaire, juge administratif », RFDA 1990 pp. 757-763 ; FERRARI (P.), *Recherches sur l'application du droit public interne par le juge judiciaire*, thèse droit, Paris II, 1972, 2 vol. ; VAN LANG (A.), *Juge judiciaire et droit administratif*, thèse droit, Rennes I, 1992, Paris, LGDJ, 1996.

<sup>2505</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 139-140 ; PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., pp. 681-684 ; WALINE (J.), *Recherches sur l'application du droit privé par le juge administratif*, thèse droit, Paris, 1962.

fonder la résolution du litige sur une disposition appartenant à l'autre corps de règles que le sien<sup>2506</sup>. Mais certaines questions relèvent systématiquement de la compétence du juge judiciaire alors qu'elles sont de droit administratif, et d'autres, du juge administratif alors qu'elles sont de droit privé : dans certains cas, l'un et l'autre sont donc amenés à appliquer les règles dont ils ne sont pas habituellement les juges. En d'autres termes le juge judiciaire joue parfois le rôle d'un juge administratif et le juge administratif, le rôle d'un juge judiciaire. Cette rupture de la liaison du contentieux et du fond est la conséquence de clauses spéciales de compétence que le législateur ou la jurisprudence font naître<sup>2507</sup>. De telles dérogations brouillent les règles d'attributions juridictionnelles sous le dirigisme de Vichy (§ 2). Mais il existe aussi des exceptions qui ne vont pas jusqu'à rompre le lien qui unissent le juge compétent et le droit applicable : elles la rendent seulement incomplète (§ 1).

### **§ 1/ Une liaison parfois incomplète**

Le champ d'application du principe de liaison de la compétence et du fond s'étend au-delà de la distinction entre le droit public et le droit privé, à l'intérieur de chacune de ces branches juridiques. La règle signifie donc que parmi les juges judiciaires de première instance statuant sur des matières de droit privé, la juridiction civile est compétente pour les questions de droit civil, la juridiction commerciale, pour celles de droit commercial et la juridiction prud'homale, pour celles de droit du travail. Le dirigisme de Vichy est l'occasion de rappeler que toutes les questions de droit du travail ne relèvent pas de la compétence des conseils des prud'hommes.

Ces institutions, tout comme d'ailleurs les tribunaux de commerce, sont des juridictions d'exception. Elles ne peuvent connaître que des différends pour lesquels la loi leur a donné spécialement compétence. Tout le problème est de déterminer si les conseils des prud'hommes sont compétents pour résoudre les litiges survenant entre les personnes dirigeantes et les individus qu'elles emploient sous un statut de droit privé. Selon l'article 1<sup>er</sup> du Livre IV du Code du travail, dans sa rédaction issue de la loi du 27 mars 1907<sup>2508</sup>, en vigueur jusqu'en 1958, ces tribunaux sont chargés de connaître des

---

<sup>2506</sup> Cette position reste toutefois combattue par une partie de la doctrine (EISENMANN, « Le rapport... », art. cit., pp. 392-394 ; LOUIS-LUCAS, « Du juge... », art. cit.) qui refuse d'admettre que le principe de la liaison de la compétence et du fond puisse comporter des exceptions. Pour elle, « le juge administratif a pour mission, et même pour raison d'être d'appliquer le droit administratif, et le juge judiciaire le droit privé » (LOUIS-LUCAS, « Du juge... », art. cit., p. 228) ; dès lors, le juge administratif peut puiser dans le droit privé et le juge judiciaire dans le droit administratif, mais par « cette opération d'emprunt, une véritable mutation se produit instantanément, qui, en quelque sorte, transforme » (GUILLIEN, « Droit... », art. cit., p. 319) en disposition de droit administratif celle de droit privé dont s'inspire le juge administratif, et, réciproquement, en disposition de droit privé celle de droit administratif dont s'inspire le juge judiciaire. Séduisante sur le plan théorique, cette thèse ne résiste pas à sa confrontation avec la jurisprudence ; Agathe Van Lang en a fait la démonstration (*Juge...*, *op. cit.*, pp. 252-259).

<sup>2507</sup> Voir AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 493-617.

<sup>2508</sup> Loi concernant les conseils de prud'hommes, JO, 28 mars, p. 2457.

« différends pouvant s'élever à l'occasion du contrat de louage de service dans le commerce, l'industrie ou l'agriculture ». La jurisprudence classique, confirmée après la Libération, interprète strictement cette disposition attributive de compétence<sup>2509</sup> en suivant de près l'intention du législateur qui avait rejeté en 1907 un amendement tendant à étendre la compétence des juridictions prud'homales aux litiges dans lesquels une personne publique est partie<sup>2510</sup>. Elle refuse ainsi de soumettre à la juridiction des conseils des prud'hommes les personnes publiques qui n'ont pas la qualité de commerçant, d'industriel ou d'agriculteur<sup>2511</sup> alors qu'elle l'admet pour les autres<sup>2512</sup>.

Résoudre le problème de la détermination du juge compétent pour connaître des litiges relatifs aux agents contractuels des personnes dirigeantes nécessite donc de savoir si elles peuvent avoir la qualité de commerçant, d'industriel ou d'agriculteur. Nous avons vu que tel n'est pas le cas de toutes<sup>2513</sup>. Ainsi, lorsque l'agent est employé par une personne dirigeante publique, privée ou inconnue qui ne peut avoir cette qualité, la juridiction prud'homale est incompétente. Il en est en revanche différemment lorsque la nature de son employeur est compatible avec l'une de ces qualités. C'est pourquoi les litiges relatifs aux agents des groupements d'achat relèvent des conseils des

---

<sup>2509</sup> Sur cette question : AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 463-464 ; CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, pp. 305-306 ; DURAND (P.) et VITU (A.), *Traité du droit du travail*, Paris, Dalloz, 1950, tome 2, pp. 963-964 ; LAMARQUE, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 349-359 ; SARAMITO (F.), « La compétence en matière de litiges entre les personnes administratives et leur personnel non fonctionnaire », *Droit ouvrier*, 1948, pp. 353-357.

<sup>2510</sup> Cf. LAMARQUE, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 350.

<sup>2511</sup> Cass. civ., 18 mai 1908, *Valette*, S. 1909 I p. 193, note Naquet ; Bordeaux, 6 févr. 1911, *Javanaud c. Peyronnet*, S. 1911 II p. 255 ; Trib. civ. Seine, 29 janv. 1921, *Chemins de fer de l'Etat*, S. 1921 II p. 110 ; Cass. civ., 22 févr. 1927, *Sté des Pétroles d'Outre-mer c. Dupuy*, S. 1927 I p. 192 ; Cass. civ., 6 janv. 1931, *Pichou c. Régie municipale pour la distribution de l'électricité à Houilles*, S. 1931 I p. 100 ; Cass. civ., 14 nov. 1933, *Sté des Etablissements Livré et Olivier c. Curier*, D. H. 1934 p. 52 ; Cass. civ., 2 juin 1937, *Commune d'Oran c. Sebban*, D. H. 1937 p. 521, RDP 1937 p. 726, note Chavanon, Gaz. Pal. 1937 II p. 323 ; Cass. soc., 31 juill. 1947, *Joffre c. Ateliers aéronautiques de Suresnes*, S. 1948 I p. 53, JCP 1948 II n°4068 ; Cass. soc., 11 janv. 1951, *Commune de Porze c. Gassis*, D. 1951 Som. p. 56. Voir aussi, pendant la guerre : Trib. civ. Avignon, 8 oct. 1941, *Bourgues c. Ville d'Avignon*, Gaz. Pal. 1941 II p. 503 ; Cass. soc., 8 juill. 1943, *Ranchon c. Dame Guillet*, Gaz. Pal. 1943 II p. 160.

<sup>2512</sup> CPH Toulon, 15 févr. 1949, *Electricité de France c. Paret*, JCP 1950 II n°5676, note Vedel, Pau, 7 mars 1949, *Hourcade c. Bas et Electricité de France*, JCP 1950 II n°5676, note Vedel, Cass. soc., 12 juill. 1950, *Pichon et autres*, JCP 1950 II n°5727, Cass. soc., 12 juill. 1950, *Ardouin*, JCP 1950 II n°5727, D. 1950 p. 665, note Blaevoet (entreprises nationalisées) ; Trib. civ. Seine, 14 mai 1952, *Sté des Comédiens Français c. David dit Avison*, D. 1952 p. 501 (Société des Comédiens Français) ; Cass. soc., 17 févr. 1956, *Régie autonome de transports de la Ville de Marseille c. Roux*, D. 1956 p. 415 (régies autonomes de transports) ; Paris, 13 juin 1963, *Radiodiffusion-Télévision française et Préfet de la Seine c. Savarit Christian, dit Claude Darget*, JCP 1963 II n°13339, concl. Mazet (ORTF). Selon l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du titre 1<sup>er</sup> du livre IV du Code du travail (JO 23 déc., p. 11560), ils sont compétents pour connaître des « différends qui peuvent s'élever à l'occasion du contrat de travail ou du contrat d'apprentissage entre les patrons et leurs représentants et les employés, ouvriers et apprentis de l'un ou l'autre sexe qu'ils emploient ». Ce changement de formule ouvre la voie à l'extension des attributions des conseils des prud'hommes. Pourtant, par tradition, le juge conserva sa position même après 1958, en refusant de soumettre à la juridiction de ces tribunaux spécialisés les personnes publiques qui n'ont pas la qualité de commerçants. Il faut attendre la loi du 18 janvier 1979 portant modification des dispositions du titre 1<sup>er</sup> du livre V du Code du travail relatives aux conseils de prud'hommes (JO 19 janv., p. 163) pour que les choses évoluent. A partir de cette date, le législateur considère en effet explicitement que « les personnels des services publics lorsqu'ils sont employés dans les conditions du droit privé relèvent de la compétence des conseils des prud'hommes ».

<sup>2513</sup> Voir *supra* (pp. 319-320 et 321-322).

prud'hommes<sup>2514</sup>, alors que ceux des comités d'organisation sont justiciables des tribunaux judiciaires de droit commun<sup>2515</sup>. Dans ces conditions, les juges ordinaires sont parfois amenés à appliquer le droit du travail, refusant de consacrer pleinement le principe de la liaison de la compétence et du fond<sup>2516</sup>. Dans d'autres cas, cette liaison est véritablement rompue par le jeu de la répartition des compétences entre les ordres de juridictions.

## **§ 2/ Une liaison parfois rompue**

La rupture de la liaison de la compétence et du fond peut être directe ou indirecte. Dans le premier cas, la compétence ne suit pas le fond : le juge à qui est confié la résolution du litige applique un autre droit que celui dont il est chargé habituellement. Dans le second cas, la compétence précède le fond, et transforme ainsi la nature de la question soumise au juge. Le dirigisme provoque des ruptures directes de la liaison car le juge judiciaire est compétent pour connaître d'une partie des questions de droit public (A). Il entraîne aussi des ruptures indirectes car des réalités qu'il est possible de subsumer sous un concept-critère du droit administratif relèvent de la compétence du juge judiciaire, et sont ainsi soumises aux règles du droit privé (B).

### **A/ Des cas de rupture directe : l'application du droit public malgré la compétence du juge judiciaire**

Le juge judiciaire ne connaît pas seulement des questions de droit privé que soulève le dirigisme économique de Vichy. En vertu des principes généraux applicables à la répartition des matières contentieuses entre les deux ordres de juridictions, il est aussi compétent pour connaître une partie des litiges de droit public qui surviennent sous ce régime. De manière classique, le juge judiciaire se charge de toutes les questions de droit pénal et de procédure pénale, mais aussi de toutes les questions de procédure civile, puisqu'il est admis qu'elles relèvent de l'exercice de la mission judiciaire dont

---

<sup>2514</sup> CPH Versailles, 16 févr. 1943, *Alloi c. Groupement d'achat et de répartition des viandes en Seine-et-Oise*, préc. ; Trib. civ. Versailles, 8 juill. 1943, *Groupement d'achat et de répartition des viandes en Seine-et-Oise c. Alloi*, préc. (confirmant le jugement précédent).

<sup>2515</sup> CPH Rochefort-sur-mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. ; Cass. soc., 5 mars 1948, *Office de l'Huilerie c. Fraggi*, préc. C'est la même solution qui s'impose en ce qui concerne l'Office national interprofessionnel des céréales (cf. COURT, *Le statut...*, op. cit., pp. 191-192).

<sup>2516</sup> Le même problème se pose au sujet des tribunaux de commerce. Selon les règles classiques, cette juridiction d'exception est compétente pour connaître des litiges survenant entre les commerçants et entre un particulier et un commerçant lorsque le premier est défendeur. En revanche lorsque le particulier est demandeur, il dispose d'un droit d'option : il peut choisir de saisir le tribunal de commerce ou la juridiction de droit commun. Dans cette seconde hypothèse, la liaison de la compétence et du fond n'est pas complète puisque le juge ordinaire applique le droit commercial. Sur cette question qui se pose au sujet des personnes publiques commerçantes et qu'il est possible d'étendre au sujet des organismes de direction ayant cette qualité : CHAVANON, *Essai...*, op. cit., pp. 301-302 et LAROQUE, *Les usagers...*, op. cit., p. 199.

la connaissance est refusée au juge administratif pour des raisons qui tiennent à l'indépendance des ordres de juridictions, bien que « ce service public, par son aménagement et ses prérogatives, ne saurait être considéré comme un service à gestion privée »<sup>2517</sup>. Si le contentieux public du dirigisme de Vichy est pour partie du ressort de la juridiction judiciaire, c'est ainsi parce qu'une partie de l'activité de direction est régie par des dispositions de droit pénal, de procédure pénale ou de procédure civile, que l'application de ces règles s'impose parce que la compétence suit le fond<sup>2518</sup> ou qu'elle le précède<sup>2519</sup>.

Du fait de la volonté du législateur, le juge judiciaire est aussi compétent pour résoudre certains contentieux qui surviennent à l'occasion de la direction de l'économie. En vertu du titre 2 de la loi du 11 juillet 1938 *sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*, les tribunaux civils ont qualité pour connaître des litiges concernant l'indemnité de réquisition de biens ou de personnes<sup>2520</sup>. C'est pourquoi ils sont compétents pour se prononcer sur cette question en cas de réquisition réalisée par les organismes de direction<sup>2521</sup>. Pour ce faire, ils ne peuvent pas statuer en utilisant les règles du droit commun de la responsabilité, sauf s'ils estiment que la prise de possession constitue une voie de fait<sup>2522</sup>. Liée par la volonté du législateur, la juridiction judiciaire doit recourir au mode de calcul fourni par le texte. C'est pourquoi il est possible de dire que dans ce cas, le juge judiciaire applique des règles de droit public, par dérogation au principe de la liaison de la compétence et du fond<sup>2523</sup>. Dans la même logique, l'article 6 de la loi du 8 juin 1943 *relative au recouvrement des taxes ou cotisations dont la perception est confiée à la Caisse autonome de recouvrement des comités d'orga-*

---

<sup>2517</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, p. 494. Sur cette dérogation à la clause générale de compétence de la juridiction administrative qui trouve à s'appliquer si le litige touche à l'organisation du service public judiciaire : *ibid.*, pp. 492-516 ; DEBBASCH (C.), « Le juge administratif et le service judiciaire : vers un prochain passage de la timidité à l'audace », D. 1962 J. pp. 275-278 ; GOUR, *Le contentieux...*, *op. cit.* ; LIET-VEAUX (G.) et VEAUX (D.), « De la compétence des juridictions administratives pour connaître de la validité des actes se rattachant au service de la justice judiciaire », RDP 1945 pp. 421-458. Dans cette logique le juge administratif se déclare incompétent pour connaître des mesures de direction qui se rattachent à une procédure judiciaire. Voir par ex. : CE, 30 mars 1949, *Sté anonyme La banque générale pour la France et les colonies*, R. p. 157 (nomination d'un administrateur provisoire par le président du Tribunal de commerce, à la demande de la Commission de contrôle des banques).

<sup>2518</sup> Comme nous l'avons vu (*supra*, pp. 305-306), une partie des infractions économiques sont de nature pénale ; de ce fait, tous les actes qui ont pour objet leur recherche, leur constatation, leur poursuite sont régies par les règles de procédure pénale et leur sanction, par celles de droit pénal. En outre, nous avons vu (voir le titre 2 de la partie 1) que le dirigisme soulève certaines questions de droit privé ; de ce fait, tous les actes relatifs à l'action en justice menée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire pour les résoudre sont régies par les règles de procédure civile.

<sup>2519</sup> Comme nous l'avons vu (*supra*, pp. 306-307), une partie des infractions économiques qui ont une nature professionnelle sont soumises à la compétence du juge civil et sont de ce fait régies par des dispositions de procédure civile en ce qui concerne tant leur recherche, leur constatation, leur poursuite que leur sanction.

<sup>2520</sup> Sur ce point : DUCOS-ADDER, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 385-394.

<sup>2521</sup> Amiens, 29 juin 1943, *Compagnie des sucreries réunies c. Etat français*, Gaz. Pal. 1943 II p. 229 ; CE Sect., 24 déc. 1943, *Devaux*, préc. ; TC, 8 juill. 1944, *Sté des raffineries et sucreries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, préc. ; Cass. civ., 29 nov. 1950, *Ville de Lillebonne c. Veuve Brachais*, préc.

<sup>2522</sup> Voir *supra* (pp. 337, 339 et 340-341).

<sup>2523</sup> En ce sens : DUCOS-ALDER, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 338.

nisation attribuée à la juridiction judiciaire le contentieux de l'assiette, de la liquidation et du recouvrement des taxes perçues par les organismes professionnels pour couvrir leurs dépenses administratives, ce qui conduit le juge judiciaire à faire application de certaines règles de droit public financier<sup>2524</sup>. La juridiction judiciaire, en la personne du président du tribunal civil, est également compétente, en vertu de l'article 6 de la loi du 9 mars 1941 *modifiant la loi du 10 septembre 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels et réglant le contrôle et la répression des infractions*, pour accorder ou refuser de délivrer l'autorisation aux agents-contrôleurs de l'Office central de répartition des produits industriels de pénétrer dans les locaux susceptibles de contenir les objets d'infractions aux règles de la répartition. Comme l'admet lui-même le juge judiciaire, en statuant sur la demande d'autorisation il est amené à se prononcer sur la régularité externe de l'intervention de l'agent-contrôleur, chargé « d'assurer l'exécution d'une décision de la puissance publique », sans préjudicier du fond du droit dont la connaissance appartient « exclusivement à la juridiction administrative »<sup>2525</sup> : à cette occasion il est donc conduit à faire application du droit administratif pour « s'assurer que les formes sont régulières et l'agent qualifié »<sup>2526</sup>.

Sous le dirigisme, la jurisprudence provoque aussi des exceptions au principe selon lequel le juge judiciaire n'applique que le droit privé. De manière traditionnelle, en dépit de l'interdit découlant du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, les tribunaux de droit commun sont compétents, dans des limites étroitement fixées par la jurisprudence, pour interpréter, apprécier la validité de certains actes administratifs, et le cas échéant pour s'opposer à l'exécution de ceux qui sont illégaux<sup>2527</sup>.

---

<sup>2524</sup> Voir *supra* (pp. 360-361).

<sup>2525</sup> Trib. civ. Riom, 5 juin 1943, *Office du caoutchouc c. Vidal, Douris et autres*, JCP 1943 II n°2457, note Desmouliez.

<sup>2526</sup> DESMOULIEZ (G.), note sous Trib. civ. Riom, 5 juin 1943, *Office du caoutchouc c. Vidal, Douris et autres*, JCP 1943 II n°2457.

<sup>2527</sup> Sur cette question : CATHALA (T.), *Le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Paris, 1964, Paris, LGDJ, 1966 ; GRANJON (D.), « Les questions préjudicielles », AJDA 1968 pp. 75-93 ; LA-CROIX (J.), *L'appréciation de la légalité des règlements administratifs par les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Nancy, 1931, Nancy, G. Thomas, 1931 ; LEQUENNE (F.), *Contribution à l'étude du contentieux d'interprétation*, thèse droit, Poitiers, 1931, Poitiers, Librairie de l'Université H. Mansuy, 1931 ; LIET-VEAUX (G.), « Incertitude sur la portée du principe de plénitude de juridiction du juge pénal », RA 1962 pp. 389-391 ; LUREAU (P.), *De l'interprétation des règlements administratifs et de l'appréciation de leur légalité par les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Bordeaux, 1930, Bordeaux, Imprimerie de l'Université Y. Cadoret, 1930 ; PATUREAU-MIRAND (L.), *L'arrêt Septfonds*, thèse droit, Paris, 1935, Paris, Domat-Montchrestien, 1935 ; PELLETIER (C.), *L'appréciation de la légalité des actes administratifs par le juge répressif*, thèse droit, Paris, 1952, Paris, LGDJ, 1954 ; PEPY (A.), « La séparation des autorités judiciaires et administratives et l'appréciation par le juge administratif de la légalité des actes administratifs individuels », in *Mélanges Patin*, Paris, Cujas, 1965, pp. 95-111 ; RUEFF (G.), *L'appréciation de la légalité et l'interprétation des actes administratifs par les tribunaux de l'ordre judiciaire : contribution à une théorie évolutive*, thèse droit, Nancy, 1960 ; SARDAN (P.-O. de), *De l'interprétation des décisions administratives par les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Paris, 1924, Paris, Jouve et Cie, 1924. Voir aussi : BOISSARD (C.), *L'exception d'illégalité devant les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Dijon, 1925, Semur, Imprimerie générale, 1925.

Le principe issu de la loi des 16 et 24 août 1790 est strictement appliqué en ce qui concerne les actes à portée individuelle : il est impossible pour l'autorité judiciaire d'en apprécier la légalité ou le sens. Ces deux questions sont de la compétence exclusive du juge administratif<sup>2528</sup> : saisi d'un litige dont la solution est commandée par l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'un acte de ce type, le juge judiciaire est tenu de surseoir à statuer et de renvoyer les parties devant la juridiction administrative pour qu'elle se prononce sur sa légalité ou sur son sens. Les règles sont plus souples en ce qui concerne l'interprétation des règlements : selon les termes de l'arrêt du Tribunal des conflits *Septfonds contre Chemins de fer du Midi*<sup>2529</sup>, ces actes « participe[nt] (...) du caractère de l'acte législatif puisqu'[ils] contien[nent] des dispositions d'ordre général et réglementaire et, à ce (...) titre, les tribunaux judiciaires chargés de l'appliquer sont compétents pour en fixer le sens s'il se présente une difficulté d'interprétation au cours d'un litige dont ils sont compétemment saisis ». En revanche, la règle du surseoir à statuer s'impose dans l'hypothèse où le juge judiciaire est amené à se prononcer sur la validité d'un acte de ce type puisque, selon le même arrêt, « il appartient à la juridiction administrative seule d'en contrôler la légalité ». Toutefois, par exception, le juge pénal est compétent pour apprécier la légalité des règlements qu'il est appelé à sanctionner<sup>2530</sup>. Dans tous les cas où le juge judiciaire a le pouvoir de statuer sur le sens ou la légalité d'un acte administratif, il ne peut en connaître que sur une exception soulevée devant lui à l'occasion d'un litige qu'il est compétent pour résoudre, et dans la mesure où il est nécessaire de se prononcer préalablement sur cette question pour résoudre celle dont il est saisi au principal. En d'autres termes, le problème de l'interprétation ou de l'appréciation de la légalité de l'acte administratif doit avoir un caractère incident.

---

<sup>2528</sup> Cass. civ., 24 oct. 1917, *Guillou c. Préfet de la Seine*, D. P. 1918 I p. 5 ; Cass. civ., 14 févr. 1922, *Chemins de fer de l'Etat c. Latour*, D. P. 1923 I p. 155 ; Cass. civ., 9 nov. 1925, *Sirèze c. Chemins de fer du Midi*, D. H. 1926 p. 23. Voir aussi, pendant la guerre : TC, 18 déc. 1943, *Chouard*, R. p. 325. Cette règle s'applique aussi en ce qui concerne les contrats administratifs (voir, pendant la guerre : TC, 20 mars 1943, *Sté béthunoise d'éclairage et Pinchon*, préc.). Aujourd'hui, et depuis 2011, le juge judiciaire est compétent pour écarter l'application d'un acte administratif, individuel ou réglementaire, qui « apparaît manifestement illégal au vu d'une jurisprudence établie » ou contraire au droit de l'Union européenne (TC, 17 oct. 2011, *SCEA du Chéneau et autres c. Interprofession nationale porcine et autres, Chéri et autres c. Centre national interprofessionnel de l'économie laitière*, R. p. 698, RFDA 2011 p. 122, concl. Sarcelet, note Seiller et 1136, note Roblot-Troizier, AJDA 2012 p. 27, note Guyomar et Domino, JCP 2011 n°1209, note Sorbara et 1423, note Plessix, JCP A 2011 p. 1423, note Pauliat, D. 2011 p. 3046, note Donnat, D. 2012 p. 244, note Clamour et Coutron, RTD civ. 2011 p. 735, note Rémy-Corlay, RJEP févr. 2012 rep. n°2, Labetoulle, Constit. 2012 p. 294, note Levade, LPA 16 mars 2012, note Graulier, RTDE 2012 p. 135, note Ritleng).

<sup>2529</sup> TC, 16 juin 1923, R. p. 498, D. 1924 III p. 41, concl. Matter, S. 1923 III p. 49, note Hauriou. Dans le même sens : Cass. civ., 14 août 1875, *Lafitte c. Lacampagne et Compagnie*, S. 1878 I p. 100.

<sup>2530</sup> Cass. crim., 3 août 1810, *Intérêt de la loi c. Habitants de La Rochelle*, S. 1809-1811 p. 224. Cette jurisprudence a été confirmée par la formule, datant de 1832, de l'article 471 (15°) du Code pénal, punissant des peines de simple police les contraventions aux « règlements légalement faits ». Comme le notent Jean-Marie Auby et Roland Drago, « ce texte fut considéré comme l'expression d'un principe général autorisant toute juridiction répressive – et pas seulement les tribunaux de simple police visés par l'article 471 – à connaître de l'exception d'illégalité soulevée par le prévenu contre le règlement servant de base aux poursuites, et à refuser l'application de la peine si l'illégalité était établie » (*Traité..., op. cit.*, tome 1, p. 576). Aujourd'hui ce principe général figure à l'article 111-5 du Code pénal qui l'étend d'ailleurs aux actes administratifs individuels.

Sous le dirigisme, le problème de la compétence du juge judiciaire pour répondre aux questions accessoires de légalité des actes administratifs s'est posé à plusieurs reprises. Conformément aux règles applicables en la matière, le juge sursoit à statuer uniquement lorsque la question est soulevée au cours d'un procès civil<sup>2531</sup>, alors qu'il s'autorise à trancher lui-même la difficulté si elle survient à l'occasion d'un procès pénal<sup>2532</sup>. C'est dans cette dernière hypothèse que le juge judiciaire est amené à appliquer le droit administratif par dérogation au principe de la liaison de la compétence et du fond. Mais une telle rupture ne se rencontre pas seulement lorsque le juge judiciaire se déclare compétent pour statuer, à titre incident, sur la validité d'un acte administratif. Elle se constate aussi dans les cas où il s'autorise à interpréter, conformément à la jurisprudence classique, les actes administratifs réglementaires qu'il a à appliquer<sup>2533</sup>, mais également, en contradiction avec ces règles traditionnelles, lorsqu'il a à connaître, sur une demande principale, de la légalité de certaines décisions administratives.

Cette dernière situation se présente en ce qui concerne les actes juridiques qu'édictent les personnes dirigeantes dont l'activité relève par tradition de la compétence de l'ordre judiciaire. Malgré ce régime contentieux, ces institutions exercent des pouvoirs dont la nature se présente « avec des caractères intrinsèquement identiques » à ceux d'organismes analogues, pourtant soumis à la juridiction administrative<sup>2534</sup>. Il en est ainsi des actes qui émanent des ordres des avocats et des compagnies ou communautés d'officiers ministériels<sup>2535</sup>. La jurisprudence reconnaît explicitement que ces organismes agissent en qualité d'autorités administratives lorsqu'ils le font, par voie réglementaire, pour

---

<sup>2531</sup> Voir *infra* (p. 455).

<sup>2532</sup> Trib. corr. Gex, 31 juill. 1942, *Henzer*, Gaz. Pal. 1942 II p. 261 ; Trib. corr. Périgueux, 15 déc. 1943, *Conseil de l'Ordre des médecins de la Dordogne c. Moralès*, Gaz. Pal. 1944 I p. 94.

<sup>2533</sup> Limoges, 9 nov. 1943, *Compagnie d'assurance La Paix c. Gliky*, DS 1944 p. 129, note Durand, S. 1944 II p. 11, note anonyme ; Cass. civ., 1<sup>er</sup> juill. 1958, *Ollier c. Sté clinique du Docteur Penard et autres*, préc.

<sup>2534</sup> ROUSSET, *L'idée...*, *op. cit.*, p. 241 (note 55). Voir aussi TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 160.

<sup>2535</sup> Sur ce point, voir SAVATIER, *La profession...*, *op. cit.*, pp. 104-120.

fixer les règles s'imposant à l'exercice de la profession<sup>2536</sup> ou pour défendre les droits des professionnels<sup>2537</sup> et lorsqu'ils se prononcent sur le droit d'un individu de pratiquer la profession, comme titulaire<sup>2538</sup> ou comme stagiaire<sup>2539</sup>. Le juge judiciaire se déclare pourtant compétent pour examiner les demandes d'annulation de ces actes administratifs dont il contrôle la légalité à la manière du Conseil d'Etat saisi d'un recours pour excès de pouvoir<sup>2540</sup>, même s'il qualifie d'« appel » ce type de requêtes<sup>2541</sup>. Il est toutefois possible de contourner l'incompétence du juge administratif : chaque fois

---

<sup>2536</sup> Pour les ordres des avocats : Bordeaux, 11 janv. 1916, *Me Grossard c. Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux*, D. 1916 II p. 81, note A. L. ; Cass. req., 11 déc. 1917, *Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux c. Me Grossard*, S. 1918-1919 I p. 81, note Naquet, Gaz. Pal. 1918-1919 I p. 9, D. 1921 I p. 108 ; Lyon, 4 juill. 1928, *Procureur général près la Cour d'appel de Lyon et Mes Sérol et Urbain c. Ordre des avocats de Roanne*, Gaz. Pal. 1928 II p. 330, D. 1928 II p. 147, note Mennesson, S. 1928 II p. 171 ; Grenoble, 12 mars 1942, *Me X. c. Ordre des avocats du barreau de Y.*, JCP 1942 II n°2068, note Légal, Gaz. Pal. 1942 I p. 250 ; Montpellier, 28 déc. 1942, *Procureur général c. Ordre des avocats du barreau de Rodez-Millau-Espallon*, Gaz. Pal. 1943 I p. 67 ; Cass. civ., 18 nov. 1946, *Ordre des avocats du barreau de Rodez-Millau-Espallon c. Procureur général près la Cour d'appel de Montpellier*, D. 1947 J. p. 40 ; Colmar, 25 juin 1947, *Mes X. et autres c. Ordre des avocats du barreau de Metz*, Gaz. Pal. 1947 II p. 235. Dans le sens contraire, voir HAURIOU, note sous CE, 10 nov. 1916, *Passion et Porte c. Chambre des notaires de l'arrondissement d'Issoire*, art. cit., p. 18. Pour cet auteur, la fonction des chambres des compagnies et communautés d'officiers ministériels « n'est pas administrative », leur « volonté propre ne peut en aucun cas être traitée comme une volonté administrative » ; elles « ne sont pas des autorités administratives », bien qu'elles soient soumises « à la tutelle administrative ».

<sup>2537</sup> Pour les ordres des avocats : Dijon, 3 mars 1880, *Procureur général de Dijon c. Avocats de Beaune*, S. 1880 II p. 137, D. 1881 II p. 29 ; Cass. civ., 13 févr. 1893, *Conseil de discipline des avocats de Bordeaux c. Procureur général de Bordeaux*, S. 1894 I p. 126, rapport Petit ; Cass. req., 19 oct. 1896, *Procureur général à la Cour de cassation c. Avocats de Pontoise*, S. 1897 I p. 22 ; Cass. req., 18 mars 1930, *Bâtonnier de l'Ordre des avocats au barreau de Constantine c. Procureur général près la Cour d'appel d'Alger*, S. 1930 I p. 326.

<sup>2538</sup> Pour les ordres des avocats : Cass. civ., 29 juill. 1867, *Avocats de Vesoul c. Grillon*, S. 1867 I p. 281, concl. Delangle ; Bordeaux, 27 juill. 1942, *Garat*, S. 1943 T. p. 16 ; Cass. req., 13 janv. 1943, *Me X. c. Procureur général à la Cour d'appel de Paris*, préc. ; Cass. civ., 24 juill. 1947, *X. c. Conseil de l'Ordre des avocats de Bayonne*, D. 1947 J. p. 438, Gaz. Pal. 1947 II p. 206, JCP 1947 II n°3804. Chez les officiers ministériels, le droit d'exercer la profession est octroyé par une nomination du gouvernement. Le juge administratif est compétent pour résoudre les litiges concernant cette nomination (pour les notaires : CE, 9 nov. 1945, *Devaux*, R. p. 228 ; pour les avoués : CE, 27 oct. 1950, *Pellerin et Hassoun*, R. p. 515), la suppression de l'office (CE, 8 déc. 1954, *Auquier*, R. p. 655 ; CE, 15 juin 1955, *Ledoux*, R. p. 323), le transfert du lieu de l'exercice de l'office (CE, 14 janv. 1970, *Etienne*, R. T. p. 973), la cession de l'office (CE, 19 janv. 1951, *Berthier*, R. T. p. 781 ; CE, 21 déc. 1955, *Doneaud*, R. p. 602) mais aussi la sanction administrative de l'officier (CE Sect., 27 oct. 1944, *Herbin*, R. p. 275, S. 1945 III p. 38 ; CE, 21 mai 1948, *Collard*, R. p. 648 ; CE, 20 juill. 1951, *Bouillère*, R. p. 426). La compétence est judiciaire lorsque la sanction est prononcée par un membre du Parquet (CE, 6 août 1897, *Richard*, R. p. 627, S. 1898 III p. 81, note Hauriou ; CE, 30 mars 1927, *Lefebvre*, R. p. 415).

<sup>2539</sup> Pour les ordres des avocats : Aix, 25 juin 1935, *L.*, S. 1936 II p. 177, note Béquignon-Lagarde ; Paris, 26 juin 1936, *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris c. B.*, S. 1937 II p. 33, note Papot ; Cass. req., 2 juin 1937, *B. c. Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris*, S. 1937 I p. 269.

<sup>2540</sup> Voir en ce sens : BERTON, *Les ordres...*, op. cit., p. 264 ; DONNEDIEU DE VABRES, *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., p. 91 ; SAVATIER, *La profession...*, op. cit., p. 109 ; BRAUD, *Les pouvoirs...*, op. cit., p. 97 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., pp. 47-48 ; LEGAL (A.), note sous Grenoble, 12 mars 1942, *Me X. c. Ordre des avocats du barreau de Y.*, JCP 1942 II n°2068 ; VIZIOZ (H.), « Jurisprudence française en matière de procédure civile : organisation judiciaire et compétence », RTD civ. 1947 p. 457 et 1948 p. 244. Comme ces décisions sont administratives, le juge judiciaire refuse de leur reconnaître une autorité de la chose jugée (Poitiers, 15 juill. 1934, *Me X.*, S. 1934 II p. 101 ; Cass. civ., 10 juin 1942, *Ordre des avocats au barreau près la Cour d'appel d'Hanoï et Conseil de l'Ordre dudit barreau c. Tavernier*, D. A. 1943 J. p. 2, S. 1943 I p. 26, Gaz. Pal. 1942 II p. 113). Dès lors il admet qu'elles puissent être retirées (Aix, 25 juin 1935, *L.*, préc.) ou modifiées (Cass. civ., 10 juin 1942, *Ordre des avocats au barreau près la Cour d'appel d'Hanoï et Conseil de l'Ordre dudit barreau c. Tavernier*, préc.) et que les membres des formations qui les ont édictées puissent être cités ou intervenir dans les recours formés contre elles (Caen, 20 févr. 1908, *Z. c. Conseil de l'Ordre des avocats de X.*, D. 1910 II p. 201 ; Bordeaux, 23 févr. 1910, *D. c. Avocats de Bordeaux*, D. 1910 II p. 201, note Thomas ; Paris, 26 juin 1936, *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris c. B.*, préc.).

<sup>2541</sup> Cass. req., 11 déc. 1917, *Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux c. Me Grossard*, préc. ; Cass. civ., 13 nov. 1946, *P. c. Vimal-Dessaignes*, D. 1946 J. p. 49.

qu'une approbation ministérielle est nécessaire pour rendre exécutoire l'acte de la personne dirigeante, l'intéressé peut former un recours contre la décision de l'autorité de tutelle devant la juridiction administrative, ce qui permet de paralyser l'application de l'acte approuvé en cas d'annulation de celui du ministre<sup>2542</sup>.

Mais le juge judiciaire va encore plus loin sous le dirigisme de Vichy, puisqu'il semble se donner compétence pour statuer sur la légalité des actes administratifs, individuels<sup>2543</sup> ou réglementaires<sup>2544</sup>, émanant de n'importe quelle personne dirigeante, du moment qu'elle est privée ou innommée. Il pose toutefois des limites à sa compétence. Il refuse de connaître des actes s'il n'a reçu aucune habilitation expresse de la loi<sup>2545</sup>, sauf dans le cas où il statue en référé<sup>2546</sup>. Si le législateur l'y autorise, il peut annuler les actes administratifs, sinon il n'accepte que de suspendre leur exécution. A la lecture de cette jurisprudence rendue dans le silence de la loi, les commentateurs<sup>2547</sup> ne manquent pas de souligner le « véritable excès de pouvoir »<sup>2548</sup> dont le juge judiciaire se rend coupable en violant de manière aussi manifeste le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. Ils soulignent d'ailleurs la contradiction du juge civil de l'urgence qui, sous ce même dirigisme, dans

---

<sup>2542</sup> Pour les compagnies de notaires : CE, 10 nov. 1916, *Passion et Porte c. Chambre des notaires de l'arrondissement d'Issoire*, R. p. 438, S. 1918-1919 III p. 17, note Hauriou ; CE, 17 juin 1921, *Nouvellon*, R. p. 605 ; CE Sect., 19 oct. 1934, *Jolivet*, préc.

<sup>2543</sup> A propos de décisions de refus d'inscription au tableau de l'Ordre des experts comptables et comptables agréés édictées par l'organisme du même nom : Paris, 19 avr. 1944, *Vernaz et Laverrière* [2 esp.], S. 1944 II p. 57 ; Paris, 30 mai 1945, *Gibon*, S. 1945 II p. 96. L'article 57 (al. 2) de l'ordonnance du 19 septembre 1945 portant institution de l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés et réglementant les titres et professions d'expert comptable et comptable agréé substituera la compétence du Conseil d'Etat à celle de la Cour d'appel de Paris. La date de la substitution de compétences a été fixée au 1<sup>er</sup> février 1946 par le décret du 15 octobre 1945 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance précitée (JO 16 oct., p. 6555). C'est pourquoi, dans un arrêt du 30 juillet 1949 (*Jossique*, R. p. 408), le Conseil d'Etat se déclare incompétent pour connaître du recours contre un refus d'admission à l'ordre.

<sup>2544</sup> A propos du règlement du Comité interprofessionnel de la conchyliculture interdisant l'expédition de certains produits de la mer à ceux qui ne justifient pas être approvisionneurs des Halles centrales, grossistes, détaillants ou restaurateurs : Trib. civ. Seine, 26 nov. 1941, *Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris c. Comité interprofessionnel de la conchyliculture*, préc. ; Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, préc.

<sup>2545</sup> Voir ainsi, pour l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés : Paris, 19 avr. 1944, *Vernaz et Laverrière* [2 esp.], préc. ; Paris, 30 mai 1945, *Gibon*, préc. (art. 37 (al. 2) de la loi du 3 avr. 1942 instituant cet Ordre et réglementant les titres et les professions d'expert-comptable et de comptable agréé)

<sup>2546</sup> Voir ainsi, pour le Comité interprofessionnel de la conchyliculture : Trib. civ. Seine, 26 nov. 1941, *Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris c. Comité interprofessionnel de la conchyliculture*, préc. ; Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, préc.

<sup>2547</sup> BLAEVOET, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 128 ; LAROQUE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 113.

<sup>2548</sup> LAROQUE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit.

d'autres affaires, se déclare incompétent pour connaître de la légalité d'actes administratifs unilatéraux d'organismes professionnels<sup>2549</sup>.

Dans ces différentes hypothèses, le dirigisme provoque de manière directe la rupture de la liaison de la compétence et du fond : le juge compétent applique le droit qu'il a l'habitude de laisser à la connaissance de l'autre ordre de juridictions<sup>2550</sup>. Dans le cas spécifique où le juge judiciaire applique des dispositions de droit administratif, il est légitime de se demander s'il n'a pas tendance à le déformer pour l'adapter à son office<sup>2551</sup>. Accoutumé en effet à l'utilisation du droit privé, « n'a-t-il pas tendance à gauchir le droit administratif, à lui imprimer un esprit particulier – pour tout dire, privatiste – qui effacerait sa nature originelle »<sup>2552</sup> au point d'en faire une sorte de « droit administratif mutant, contaminé par le droit privé du fait que le juge judiciaire est intellectuellement imprégné de ce droit »<sup>2553</sup> ? Cette théorie est soutenue par certains auteurs<sup>2554</sup> depuis que la Cour de cassation a explicitement décidé que dans « un litige mettant en cause la responsabilité de la puissance publique (...) [le juge judiciaire] avait (...) le pouvoir et le devoir de se référer (...) aux règles du droit public »<sup>2555</sup>. Quelques-uns vont jusqu'à parler de « droit administratif judiciaire »<sup>2556</sup> ou de « droit public judiciaire »<sup>2557</sup> pour désigner ce droit « dérogeant au droit administratif commun »<sup>2558</sup>, reconnaissable aux divergences de formulations entre les tribunaux administratifs et judiciaires lorsqu'il

---

<sup>2549</sup> Trib. civ. Seine, 27 mars 1942, *Sté Degond c. Painvin*, préc. ; Trib. civ. Metz, 3 mars 1948, *F. c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins*, préc.

<sup>2550</sup> *Contra* : TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 160-161. Pour l'auteur, qui se prononce en 1943, puisque les décisions d'inscription au tableau prises par l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés ne peuvent être déferées que devant la Cour d'appel de Paris, elles ne sont pas des actes administratifs mais de « simples actes privés » ; selon lui, le fond continuerait donc à suivre la compétence. Bernard Tricot va même plus loin car il semble déduire de l'incompétence du juge administratif en la matière que l'activité de cet ordre n'est pas publique mais privée. Sa conclusion est curieuse puisqu'il ne nie pas l'application en droit positif de la théorie de la gestion privée des services publics (*cf. ibid.*, pp. 157-159).

<sup>2551</sup> Sur cette délicate question : VAN LANG, *Juge...*, *op. cit.*, pp. 251-284. Le problème ne se pose pas quand le juge judiciaire applique le droit pénal puisque la connaissance de ce droit lui est réservée.

<sup>2552</sup> VAN LANG, *Juge...*, *op. cit.*, p. 252.

<sup>2553</sup> *Ibid.*, p. 262.

<sup>2554</sup> AVERSENG (L.) et TOUFFAIT (A.), « Détention provisoire et responsabilité de l'Etat », D. 1974 (chr.) p. 271 ; CATHALA, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 96-100 ; CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 765 ; COHEN (D.), *La Cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire*, thèse droit, Paris II, 1984, Paris, Economica, 1987, pp. 151-158 ; LOMBARD, « La responsabilité... », art. cit., p. 602 (note 51) ; WEIL (P.), « A propos de l'application par les tribunaux des règles du droit public ou les surprises de la jurisprudence *Giry* », in *Mélanges Eisenmann*, *op. cit.*, pp. 379-395.

<sup>2555</sup> Cass. civ., 23 nov. 1956, *Trésor public c. Giry*, D. 1957 I. p. 34, concl. Lemoine, JCP 1956 II n°9861, note Esmein, RDP 1958 p. 298, note Waline, AJDA 1957 II p. 91, note Fournier et Braibant (responsabilité de l'Etat du fait des dommages causés par le service de la police judiciaire).

<sup>2556</sup> DELVOLLE (P.), « La Cour d'appel de Paris, juridiction administrative », in *Mélanges Jean-Marie Aubry*, Paris, Dalloz, 1992, 47-72 ; HECQUARD-THERON (M.), « De la prérogative de puissance publique à la prérogative de décision », in *Mélanges Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 681-682 ; RICHER (L.), « Les recours contre les décisions administratives devant le juge judiciaire (aperçu de droit administratif judiciaire) », CJEG 1990 pp. 367-379.

<sup>2557</sup> AVERSENG et TOUFFAIT, « Détention... », art. cit., p. 271 ; LOMBARD, « La responsabilité... », art. cit., p. 602 (note 51) ; WEIL, « A propos... », art. cit., p. 383.

<sup>2558</sup> VAN LANG, *Juge...*, *op. cit.*, p. 262.

s'agit d'appliquer des règles de droit public. Mais comme le note Agathe Van Lang, « il ne se dégage pas de tendance privatiste suffisamment nette pour relier les différents arrêts »<sup>2558 bis</sup> de discordance. Aussi est-il peut-être plus juste de parler de « différences accidentelles » plutôt que de « différences essentielles », en reprenant le vocabulaire de Georges Vedel<sup>2559</sup>. C'est pourquoi la majorité de la doctrine affirme que ces disparités n'affectent pas la nature des règles appliquées : ils affirment ainsi le caractère proprement administratif du droit administratif prétendument judiciaire<sup>2560</sup>. Josiane Ter-cinet résume bien les choses en affirmant que le « droit appliqué par les juridictions judiciaires à l'activité administrative comprend (...) des règles de droit public "pur" et des règles de droit public repensées par le juge judiciaire, des règles de droit privé "pur" et des règles de droit privé adaptées au contrôle de l'Administration »<sup>2561</sup>.

Ce problème de la déformation du droit public par le juge judiciaire qui se charge de l'appliquer se rencontre aussi lorsque, sous le dirigisme, le contentieux et le fond se séparent de manière indirecte. Sous ce régime économique, il existe en effet des cas où l'ordre compétent est amené à appliquer le droit dont il est le juge alors même que la question dont il est saisi devrait relever de l'autre droit, selon les règles traditionnelles de détermination du fond.

### **B/ Des cas de rupture indirecte : la transformation du droit applicable du fait de la compétence du juge judiciaire**

L'action administrative bénéficie d'un double privilège, de juridiction et de droit. Pour des raisons qui tiennent à l'histoire, elle n'est pas justiciable des tribunaux ordinaires mais des tribunaux administratifs. Mais elle a aussi l'avantage d'être soumise à des règles exorbitantes du droit commun qui permettent à la personne qui l'exerce d'utiliser des prérogatives étrangères à celles que peuvent détenir les simples particuliers, afin de satisfaire l'intérêt général. Toutefois, aucun de ces privilèges n'est absolu. L'un comme l'autre sont en effet « la résultante de deux volontés » : celle du législateur ou de la tradition, qui « entend soustraire l'action administrative au contrôle des tribunaux judiciaires » ainsi qu'aux règles du droit commun puisque la compétence précède alors le fond, et celle de la personne chargée de l'action administrative, qui « consent à agir dans le respect du régime

---

<sup>2558 bis</sup> *Ibid.*, p. 263.

<sup>2559</sup> Note sous TC, 26 mai 1954, *Moritz*, JCP 1954 II n°8334.

<sup>2560</sup> AMSELEK (P.), « Le service public et la puissance publique », AJDA 1968 p. 495 ; CHAPUS, « Le service... », art. cit., p. 278 ; CHAPUS (R.), « Dualité des juridictions et unité de l'ordre juridique », RFDA 1990 p. 739 ; FERRARI, *Recherches...*, *op. cit.* ; MESTRE (J.-L.), « Des précédents de la jurisprudence *Giry* : les juridictions judiciaires et le contentieux des collectivités locales au XIX<sup>ème</sup> siècle », RDP 1980 pp. 5-33 ; VAN LANG, *Juge...*, *op. cit.*, pp. 267-269.

<sup>2561</sup> *Les tribunaux judiciaires juges de l'action administrative*, thèse droit, Grenoble II, 1974, Grenoble, Service de reproduction des thèses de l'Université des sciences sociales, 1974, p. 375.

exceptionnel de droit qui lui est reconnu »<sup>2562</sup>. Mais « la direction de ces deux volontés n'est pas constante » : celle du législateur et de la tradition peut « s'inverser » et celle de la personne chargée de l'action administrative peut « dévier »<sup>2563</sup>.

La loi ou la tradition peut en effet décider qu'un domaine de l'action administrative sera placé sous la protection du juge judiciaire et par suite, selon le principe de la liaison de la compétence et du fond, soumis au droit privé. Inversement, elle peut décider qu'une partie de l'activité privée relève de la compétence du juge administratif et par suite, selon le même principe, sera soumis au droit administratif. Si la seconde hypothèse ne se présente pas sous le dirigisme de Vichy il en est autrement de la première<sup>2564</sup> qui se rencontre à propos de l'indemnisation des dommages causés par les organismes

---

<sup>2562</sup> RIGAUD, « Voie... », art. cit., p. 1062.

<sup>2563</sup> *Ibid.*

<sup>2564</sup> Cette première hypothèse se rencontre également sous le régime de Vichy, de manière éphémère, à propos des baux commerciaux consentis sur leur domaine public par les chambres de commerce qui, sans être des organismes de direction sont tout du moins des organismes d'économie dirigée (sur cette distinction, voir *supra*, pp. 166-167). Selon les règles traditionnelles (voir *supra*, pp. 309-311) et puisque les chambres sont des personnes publiques, ces baux devraient être des contrats administratifs s'ils ont pour objet de faire directement participer le cocontractant à l'exécution d'un service public ou que si leur exécution est soumise à un régime exorbitant du droit commun, du fait de la volonté des parties ou du droit en vigueur. Dans tous les autres cas, ils devraient être privés. C'est précisément la solution que retenaient les juges avant la guerre (TC, 11 janv. 1937, *Chavon et Selles c. Chambre de commerce d'Alger*, R. p. 1109, D. 1938 III p. 70, note P.-L. J., S. 1938 III p. 59, note Alibert). Cette position était critiquée par une partie de la doctrine qui défendait l'idée selon laquelle tous les contrats d'occupation du domaine public ne pouvaient être qu'administratifs en raison de leur objet qui a pour effet de soumettre leur exécution au régime juridique de la domanialité publique par lui-même exorbitant du droit commun (par ex. : BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau et Cie, 1933, 13<sup>e</sup> édit., pp. 495 et 503 ; BONNARD (R.), *Précis élémentaire de droit public*, Paris, Sirey, 1934, 3<sup>e</sup> édit., pp. 674-675 ; JEZE (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Marcel Giard, 1926, 3<sup>e</sup> édit., tome 3, p. 487 ; WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1939, 2<sup>e</sup> édit., p. 580). C'est pour mettre fin à cette situation d'incertitude que le décret-loi du 17 juin 1938 *étendant la compétence des conseils de préfecture* créa un bloc de compétence au profit du juge administratif en disposant dans son article 1<sup>er</sup> que « sont portés en premier ressort devant le conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat, les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public quelle que soit leur forme ou dénomination, passés par l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics ou leurs concessionnaires ». Malgré le texte, les juges ont, dans un premier temps, confirmé leur position. L'ordre judiciaire (Cass. soc., 29 août 1940, *Sté méditerranéenne de combustibles d'affrètement et de transit c. Chambre de commerce d'Alger*, JCP 1941 II n°1619, note Fonlupt-Espéaber, RDP 1940-1941 p. 402, note Duverger, Gaz. Pal. 1940 II p. 104 ; Cass. soc., 6 déc. 1940, *Sté des chaux hydrauliques et ciments d'Algérie c. Chambre de commerce d'Algérie*, S. 1941 I p. 169, note Mestre ; Cass. soc., 23 oct. 1942, *Compagnie générale transatlantique c. Chambre de commerce de Nantes*, D. A. 1943 J. p. 23), faisant application de la règle selon laquelle « les lois spéciales dérogent aux lois générales », s'attribua compétence pour connaître des baux commerciaux lorsqu'il était question d'actions en révision des loyers introduites par les commerçants locataires du domaine public en vertu de l'article 2 du décret-loi du 16 juillet 1935 *portant réduction de 10 p. 100 des loyers* (JO 17 juill., p. 7669). Il n'ignorait pourtant pas qu'il s'agissait de conventions de droit administratif, puisqu'il admettait qu'il ne pouvait « statuer, préalablement à l'action en réduction sur l'existence, la validité ou la nature » de celles-ci, « étant, en effet, incompétent pour connaître de ces questions préjudicielles » (Cass. soc., 23 oct. 1942, *Compagnie générale transatlantique c. Chambre de commerce de Nantes*, préc.). Cette façon de voir les choses n'a pas eu une grande postérité. Dans un arrêt du 12 décembre 1942, le Tribunal des conflits condamne la position du juge judiciaire (*Sté méditerranéenne de combustibles d'affrètement et de transit c. Chambre de commerce d'Alger*, S. 1943 III p. 29, note Mestre, D. C. 1944 J. p. 17, note Waline, Gaz. Pal. 1943 I p. 62). A partir de cette décision, le décret-loi de 1938 est appliqué sans dérogation : même s'ils ont pour objet de louer un immeuble à des fins commerciales, les contrats comportant occupation du domaine public conclus par les chambres de commerce (CE, 29 avr. 1950, *Sté pour le traitement des produits de l'océan*, R. p. 239 ; CE Sect., 29 juin 1951, *Compagnie générale transatlantique*, R. p. 378) ou les personnes dirigeantes (CE, 18 mars 1959, *Peter et Office national de la navigation*, préc.) échappent tant à la compétence des tribunaux judiciaires qu'aux règles de fond propres au droit privé. Il faut toutefois noter que la compétence du juge administratif ne concerne que les titulaires des contrats d'occupation et non les conventions passées avec

professionnels qui relèvent par tradition de la juridiction judiciaire. A l'occasion de l'exercice de leurs tâches de direction, comme toutes les autres personnes dirigeantes, ces institutions ne sont pas à l'abri de provoquer des dommages. Alors que la légalité des règles de conduite professionnelle qu'ils adoptent est soumise, comme nous l'avons vu, malgré la compétence du juge judiciaire, à l'application du droit administratif, l'indemnisation des préjudices qu'ils occasionnent est organisée selon les règles posées par le Code civil<sup>2565</sup>. Pourtant de tels dommages peuvent avoir été causés par l'exercice de prérogatives de puissance publique que ces organismes détiennent en vue de remplir leurs missions de service public. C'est pourquoi, dans cette hypothèse, il y a rupture indirecte du principe de la liaison de la compétence et du fond. Le juge judiciaire applique le droit privé non parce qu'il doit résoudre un problème qui n'est pas de droit public, mais parce que la question dont il a été saisi a changé de nature.

Mais la personne chargée de l'action administrative peut aussi renoncer elle-même à sa situation privilégiée en se comportant comme un simple particulier ou en dénaturant la mission d'intérêt général dont elle est chargée. Dans le premier cas, la renonciation est volontaire, dans le second, elle est contrainte. Les deux hypothèses se présentent sous le dirigisme de Vichy. Les personnes dirigeantes peuvent choisir d'utiliser des moyens de droit commun pour satisfaire l'intérêt général : c'est alors la compétence qui suit le fond selon les principes exposés plus haut. Mais elles peuvent aussi, à l'occasion de l'exercice de leurs tâches, être forcées de se soumettre au juge judiciaire et au droit privé, lorsqu'il apparaît qu'elles ont provoqué, dans certaines circonstances, une atteinte grave aux « droits fondamentaux »<sup>2566</sup>. C'est sur ce dernier cas, d'origine jurisprudentielle, que nous nous attardons.

---

les utilisateurs ordinaires de l'immeuble qui, elles, sont soumises à l'application du droit commun et sont justiciables des tribunaux judiciaires. Cette solution est rappelée à propos des contrats passés par les chambres de commerce (TA Oran, 5 juin 1961, *Chambre de commerce d'Oran c. Etablissements A. Dijan*, préc.).

<sup>2565</sup> Pour les compagnies de notaires : Trib. civ. Meaux, 15 mars 1933, *Grosjean et Beudont c. chambre des notaires de Meaux*, préc. ; Cass. req., 9 avr. 1940, *Chambre de discipline des notaires de Nice et Puget-Théniers c. Avisse et autres*, préc. Plus récemment, pour les ordres des avocats : CE, 7 mars 1986, B., D. 1987 Som. p. 66.

<sup>2566</sup> Nous employons l'expression, par commodité de langage, pour désigner tout à la fois les libertés publiques et le droit de propriété, en ayant conscience de l'anachronisme. Ce n'est qu'après la Seconde guerre mondiale que la science juridique attribue à cette qualification un sens précis, en la réservant aux droits et libertés protégés aux rangs constitutionnel et/ou international. Sur ce point, voir : *Les droits fondamentaux, une nouvelle catégorie juridique ?*, AJDA 1998 (n° spéc.) ; FAVOREU (L.) et autres, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2015, 7<sup>e</sup> édit., pp. 80-92 ; TERRE (F.), « Sur la notion de libertés et droits fondamentaux », in CABRILLAC (R.) [dir.], *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2019, 25<sup>e</sup> édit., pp. 3-6.

De manière traditionnelle, le juge judiciaire est présenté comme l'autorité gardienne des droits fondamentaux<sup>2567</sup>. Cela ne veut pas dire que sa compétence s'étend à toutes les activités administratives qui portent atteintes aux libertés publiques. L'admettre viderait le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires d'une grande partie de son sens puisque c'est généralement en limitant l'exercice des libertés publiques que l'action administrative satisfait l'intérêt général<sup>2568</sup>. En suivant une telle logique, tous les agissements autoritaires des personnes dirigeantes devraient d'ailleurs être justiciables des tribunaux de l'ordre judiciaire. Ce principe traduit seulement un état d'esprit général qui se dégage de la législation et de la jurisprudence, et qui peut subir des exceptions. Les raisons de son expression résident dans deux circonstances.

En premier lieu, de nombreux textes chargent le juge judiciaire de connaître des litiges concernant les atteintes portées par l'action administrative aux droits fondamentaux des particuliers<sup>2569</sup>. En second lieu, la compétence judiciaire est admise pour certaines atteintes portées par l'activité administrative aux libertés publiques : celles qui ne sont prévues par aucun texte, et celles qui sont provoquées alors même qu'elles étaient autorisées par un texte, mais en violation des règles qu'il a fixées. Le dirigisme de Vichy permet de confirmer le juge judiciaire dans son rôle de gardien des droits fondamentaux, car sa compétence intervient dans l'une et l'autre de ces hypothèses. Toutefois, c'est seulement dans la seconde que l'on observe une rupture indirecte de la liaison de la compétence

---

<sup>2567</sup> Sur cette idée et ses justifications, voir en particulier : AMSELEK (P.), « Les vicissitudes de la compétence juridictionnelle en matière d'atteinte administrative à la liberté individuelle », RDP 1965 pp. 801-855 ; BRETTON (P.), *L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée*, thèse droit, Poitiers, 1963, Paris, LGDJ, 1964 ; COUZINET (P.), *La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs, questions de compétence*, thèse droit, Paris, 1928, Paris, Sirey, 1928 ; DRAN (M.), *Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques*, thèse droit, Montpellier, 1966, Paris, LGDJ, 1968 ; GAL (H.), « La juridiction compétente pour connaître des atteintes aux droits fondamentaux de la personne qu'il y ait ou non voie de fait administrative », JCP 1951 I n°927 ; GOUTTENOIRE (A.), « Les aménagements du dualisme juridictionnel : le bloc de compétence judiciaire en matière de propriété privée et de libertés fondamentales », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 55-66 ; PICARD (E.), « Dualisme juridictionnel et liberté individuelle », in CERAP, *Le contrôle...*, op. cit., pp. 165-180 ; ROBERT (J.), *Les violations de la liberté individuelle commises par l'administration (le problème des responsabilités)*, thèse droit, Paris, 1955, Paris, LGDJ, 1956 ; SCHEURER (Y.), *De la théorie en vertu de laquelle les tribunaux judiciaires sont les gardiens de la propriété privée (son application dans la jurisprudence)*, thèse droit, Grenoble, 1953 ; VOUTERS (A.), *De la règle que l'autorité judiciaire est gardienne de la propriété privée : essai historique et critique*, thèse droit, Lille, 1940, Lille, E. Ruoust, 1940.

<sup>2568</sup> Ce n'est que dans le cas où sa mise en œuvre se réalise par voie contractuelle que l'activité administrative préserve les droits fondamentaux des particuliers, du moins de ceux qui sont parties à l'engagement puisque la liberté des tiers peut être remise en cause par le fait de la convention malgré le principe de l'effet relatif des contrats.

<sup>2569</sup> Tel est par exemple le cas en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, de réquisition, de servitudes administratives, de remembrement urbain ou encore de propriété intellectuelle. Sur chacun de ces cas, voir AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 1, pp. 529-542.

et du fond<sup>2570</sup>. Celle-ci se rencontre en cas de voie de fait commise par les personnes dirigeantes à l'occasion de l'accomplissement de leurs missions de direction<sup>2571</sup>.

Selon la théorie classique du droit administratif, en présence d'une voie de fait, la juridiction judiciaire est compétente, non seulement pour réparer les dommages causés par la personne qui s'en rend coupable, mais également pour prendre les mesures propres à faire cesser cet abus de droit et même, parfois, pour le prévenir<sup>2572</sup>. Alors même qu'il est en présence d'un agissement administratif qui devrait normalement entraîner l'application du droit public, le juge ordinaire le soumet au droit privé. Il considère que l'irrégularité que commet la personne chargée de l'action administrative est si grave dans le cas d'une voie de fait, en raison de la méthode et des effets de ce procédé, qu'elle doit entraîner, « pour elle, à titre de sanction, la déchéance de son privilège de juridiction »<sup>2573</sup>. C'est pourquoi il est possible de dire que la voie de fait dénature les actes de la personne qui s'en rend coupable : en refusant de les soumettre au droit public, le juge judiciaire les considère comme des actes privés, c'est-à-dire comme ceux d'un simple particulier<sup>2574</sup>.

Sous le dirigisme de Vichy, les juges judiciaires sont amenés à dire si les personnes dirigeantes commettent des voies de fait pour statuer sur leur propre compétence. Comme nous l'avons vu, ils n'ont pas hésité dans certaines affaires à dénaturer la théorie de la voie de fait pour s'emparer de certains contentieux administratifs, ce qui a suscité l'inquiétude de la doctrine publiciste<sup>2575</sup>. En prétendant dans un premier temps, de manière extrêmement audacieuse, que toute illégalité commise par une personne dirigeante constitue une voie de fait, le juge judiciaire s'octroie le droit de suspendre, à la demande de tout intéressé, l'exécution de toute décision administrative qui lui paraît illégale. Pour

---

<sup>2570</sup> Dans la première hypothèse qui se rencontre sous Vichy en matière de réquisitions, le juge judiciaire applique les règles spéciales que le texte l'oblige à respecter : il est ainsi possible de dire qu'il fait application du droit public et qu'il y a dès lors ici rupture directe de la liaison de la compétence et du fond (voir *supra*, p. 441).

<sup>2571</sup> Il y a aussi rupture indirecte en matière d'emprise irrégulière sur la propriété privée immobilière (cf. AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 542-551 ; DELBEZ (L.), *La compétence contentieuse en matière d'emprise sur la propriété privée*, thèse droit, Montpellier, 1926, Paris, Sirey, 1926) mais le dirigisme économique de Vichy n'en offre pas d'exemple.

<sup>2572</sup> La théorie de la voie de fait se rapproche de celle de l'emprise irrégulière. Selon cette théorie, toute atteinte emportant irrégulièrement privation de la jouissance d'une propriété immobilière privée entraîne compétence du juge judiciaire pour réparer les dommages qui en résultent, alors même qu'un texte aurait donné compétence à la juridiction administrative pour indemniser cette même catégorie d'emprise accomplie de manière régulière. Sur la distinction entre l'emprise irrégulière et la voie de fait : AUBY (J.-M.), « Emprise irrégulière et voie de fait », JCP 1955 I n°1259.

<sup>2573</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, p. 553.

<sup>2574</sup> Cette conception a été défendue seulement dans un second temps par les auteurs (cf. AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 552-553). Pour la doctrine ancienne de la voie de fait, les choses doivent se comprendre d'une manière inverse. Pour elle, la personne chargée de l'action administrative dénature son agissement à cause de l'intensité de l'illégalité qu'elle commet. C'est ainsi parce qu'il n'apparaît plus comme un acte administratif mais comme un acte privé que le juge judiciaire serait compétent. Dans cette logique il n'y aurait donc aucune rupture de la liaison de la compétence et du fond dans l'hypothèse d'une voie de fait.

<sup>2575</sup> Voir *supra* (pp. 336-341).

Pierre Laroque<sup>2576</sup>, approuvé par Achille Mestre et Pierre-Henri Teitgen<sup>2577</sup>, cette position est indéfendable, car elle conduit « à rayer d'un trait de plume le principe de la séparation des pouvoirs et supprimer toute raison d'être à la juridiction administrative ».

Si toute illégalité est une voie de fait, alors le juge administratif n'aurait plus à connaître que des agissements réguliers des personnes chargées de l'action administrative. Or, ce sont précisément ceux qui donnent lieu au moins de contentieux. Mais surtout, une telle solution aboutit à donner plénitude de juridiction aux tribunaux judiciaires en matière administrative. Puisqu'il détermine sa compétence par un contrôle de légalité, il juge toujours du fond lorsqu'il est saisi d'une demande de suspension de l'exécution d'un acte administratif. Que l'acte soit légal ou illégal, il fait le travail du juge administratif : dans le second cas, il s'autorise à connaître du litige à sa place et dans le premier, il se déclare incompétent mais règle lui-même le contentieux, le justiciable n'ayant alors plus aucune raison de saisir l'ordre administratif, sinon pour espérer qu'il statue sur sa demande dans le sens contraire.

Le juge judiciaire ne s'écarte pas fondamentalement de cette logique, même après avoir restreint, dans un second temps, la portée de sa jurisprudence, en considérant, de manière plus tempérée, que l'agissement d'une personne dirigeante constitue une voie de fait (seulement) lorsqu'il est manifestement illégal. Il faut en effet observer qu'il se laisse une importante marge de manœuvre, étant souverain dans l'appréciation du caractère flagrant de l'irrégularité qu'on lui soumet. Sur ce point, il est possible de faire un parallèle avec la théorie de « l'excès de pouvoir flagrant » défendue par Léon Aucoc dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle<sup>2578</sup> à la lumière de plusieurs arrêts obscurs du Conseil d'Etat<sup>2579</sup>, à propos de la répartition des compétences entre le juge administratif de l'excès de pouvoir

---

<sup>2576</sup> Note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit.

<sup>2577</sup> Pour Achille Mestre, « si les tribunaux civils pouvaient connaître de toutes (...) illégalités, camouflées sous le nom d'usurpation de pouvoirs, la règle d'après laquelle ils ne peuvent en principe faire obstacle, même sous prétexte d'illégalité, à l'action administrative, autrement dit le principe même de la séparation des pouvoirs aurait vécu » (note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 39). Pour Pierre-Henri Teitgen, « on ne pourrait mieux dire pour abroger le principe de la séparation des pouvoirs, supprimer notre régime administratif et la raison d'être des juridictions administratives » (note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 114).

<sup>2578</sup> *Conférences...*, op. cit., 1<sup>ère</sup> édit., tome 1, pp. 404-405. Sur cette question, voir aussi BELBEUF, concl. sur CE, 4 févr. 1869, *Boulangers de Montluçon*, R. pp. 94-98 ; LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris et Nancy, Berger-Levrault et Cie, 1896, 2<sup>e</sup> édit., tome 2, pp. 482-488.

<sup>2579</sup> CE, 19 mai 1858, *Vernes*, R. p. 399 ; CE, 30 juin 1859, *Tripeliers de Lyon*, R. p. 453 ; CE, 22 sept. 1859, *Corbin*, R. p. 651 ; CE, 25 févr. 1864, *Lesbats*, R. p. 209, concl. L'Hôpital ; CE, 5 mai 1865, *Dame de Montailleux*, R. p. 491 ; CE, 7 juin 1865, *Lesbats*, R. p. 624 ; CE, 30 mars 1867, *Carbillers, Grillon et Leneveu* [3 esp.], R. p. 315.

et le juge judiciaire. Pour lui, lorsqu'un acte quelconque de l'Administration est manifestement illégal, parce qu'il est entaché d'un détournement de pouvoir ou d'un vice d'incompétence<sup>2580</sup>, il appartient au juge de l'excès de pouvoir de l'annuler, même s'il n'est pas au nombre de ceux qui peuvent habituellement faire l'objet d'un recours en annulation devant lui. Ce n'est que si l'acte n'est pas entaché de cet excès de pouvoir flagrant qu'il convient de laisser le litige à la connaissance du juge judiciaire. La théorie perdit de son intérêt avec le développement du champ d'application du recours pour excès de pouvoir, mais elle ouvre la possibilité pour tout juge qui l'invoque d'étendre le domaine de sa compétence au-delà des limites que lui impose la loi. C'est ainsi que Jean Romieu tente de la remettre au goût du jour en 1906 à propos de la répartition des compétences en matière contractuelle entre le juge administratif de l'excès de pouvoir et le juge administratif du plein contentieux<sup>2581</sup>. Selon le commissaire du gouvernement, lorsque l'acte d'exécution d'un contrat administratif est manifestement illégal, il appartient au premier de l'annuler, même s'il est saisi par un tiers. Ce n'est que si l'acte n'est pas entaché de cet excès de pouvoir flagrant qu'il convient de laisser le litige à la connaissance du juge du plein contentieux. Sous le dirigisme, le juge judiciaire semble raisonner de la même manière à propos de la voie de fait en ce qui concerne la répartition des compétences entre les ordres administratif et judiciaire : si l'acte administratif qui lui est soumis est manifestement illégal, il identifie une voie de fait et s'autorise à suspendre l'exécution de ses effets et à prononcer des dommages et intérêts pour réparer le préjudice qu'il provoque. C'est seulement si l'acte n'est pas entaché d'une telle irrégularité qu'il laisse le juge administratif statuer sur le litige. En dehors de ces différents cas de rupture, le principe de liaison de la compétence et du fond s'applique dans le cadre du dirigisme.

### ***Sous-section 2 : L'application du principe de la liaison de la compétence et du fond dans le cadre du dirigisme***

Dans le silence des textes, nous avons vu qu'il était possible de considérer que les concepts propres à chaque droit sont des critères d'identification de l'application des règles qui le forment. C'est pour cette raison que nous les avons appelés « concepts-critères ». Ces clés permettent aussi de définir le juge compétent selon le principe de la liaison de la compétence et du fond, en considérant

---

<sup>2580</sup> Léon Aucoc parle d'un excès de pouvoir « empiètent sur les attributions d'une autre autorité ou portant atteinte aux droits des citoyens sans qu'on puisse le rattacher à l'exercice des pouvoirs attribués par le législateur à l'autorité dont il émane » (*ibid.*, p. 404).

<sup>2581</sup> Concl. sur CE, 21 déc. 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de la Croix-de-Seguey-Tivoli*, D. 1907 III p. 43.

que celle-ci suit celui-là<sup>2582</sup>. En application de cette règle, les réalités qu'il est possible de subsumer sous un concept-critère relèvent de la compétence de la juridiction auquel il se rattache, même s'il est demandé au juge de n'en connaître que de manière incidente. Saisi d'un litige dont la solution est commandée par la résolution préalable d'une question qui ne touche pas à un concept dont il a la charge, il doit surseoir à statuer jusqu'à ce que l'autre juridiction l'ait tranchée à titre préjudiciel sur pourvoi des parties. Ce principe est rappelé sous le dirigisme de Vichy en ce qui concerne tant le juge judiciaire<sup>2583</sup> que le juge administratif<sup>2584</sup>.

Puisque chacun des concepts-critères est lui-même identifiable au moyen de critères, il est possible de rechercher celui qui est commun à tous ceux qui se rattachent au même droit, et d'utiliser ce fondement comme critère de détermination du droit applicable et, par suite, de la juridiction compétente. En brouillant les frontières des concepts, le dirigisme de Vichy provoque une importante crise doctrinale chez les publicistes. Au lendemain de la guerre, les auteurs n'ont plus aucune certitude quant au fondement de leur matière. Mais cette crise touche aussi les privatistes, puisque le dualisme juridique implique que les questions qui ne relèvent pas du droit public sont de droit privé. Elle frappe pourtant davantage le monde des administrativistes, qui sentent leur existence menacée<sup>2585</sup> : il faut

---

<sup>2582</sup> Dans la même logique, le juge compétent peut être implicitement désigné par la loi lorsque celle-ci détermine la nature du droit applicable. Pour les questions d'application de la législation ouvrière ou sociale aux requis, c'est ainsi le juge judiciaire qui est compétent. Voir *supra* (p. 346).

<sup>2583</sup> CE Sect., 12 janv. 1951, *Dindinaud et Association nationale de la meunerie française*, préc. : saisi d'une opposition au commandement décerné contre un particulier à la demande de l'Office national interprofessionnel des céréales, le juge de paix est incompetent pour se prononcer d'abord sur la validité des actes administratifs habilitant le directeur de cet organisme à délivrer le commandement litigieux ; il doit donc surseoir à statuer jusqu'à ce que la juridiction administrative ait tranché la question. Voir aussi Cass. civ., 7 nov. 1955, *Pey c. Groupement national d'achat des poissons de mer et d'eau douce*, préc. (validité d'une décision ministérielle déterminant la rémunération des employés de ce groupement). Voir également CE, 23 nov. 1949, *Deville*, R. p. 497 (statuant sur renvoi d'une question préjudicielle ordonné par jugement d'un tribunal de commerce, le juge confirme la légalité de l'arrêté du préfet de l'Eure du 21 avril 1942 portant délimitation des zones de ramassage du lait dans les régions nord-ouest et sud-est de ce département).

<sup>2584</sup> Conseil supérieur de l'Ordre des médecins, 12 avr. 1942, *Docteur X*, JCP 1942 II n°1997, note anonyme : siégeant en qualité de juridiction administrative, sur un appel formé par un praticien contestant la décision du Conseil départemental lui refusant son inscription au tableau de l'Ordre au motif qu'il n'est pas Français, le Conseil supérieur sursoit à statuer en invoquant son incompetence pour statuer de manière incidente sur une question de nationalité et donne trois mois au requérant pour saisir le juge judiciaire afin que celui-ci interprète son acte de naissance et sa filiation pour déterminer s'il est bien Français. Voir aussi, pour les litiges judiciaires dont la résolution dépend de la question de savoir si la décision de fixation de la cotisation ordinale est légale (Cass. civ., 20 nov. 1956, *Docteur Terray c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Savoie*, préc. ; Cass. civ., 8 juill. 1963, *X*, D. 1964 Som. p. 8 ; TI Angers, 15 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Maine-et-Loire c. H.*, préc. ; Cass. civ., 21 déc. 1982, *Dame Bouvier-Lacabe c. Conseil départemental des Pyrénées Atlantiques de l'Ordre des médecins*, préc.). Il faut noter que le principe s'applique aussi devant les organismes siégeant en qualité d'autorité administrative. C'est ainsi que les commissions de remembrement doivent surseoir à statuer et saisir l'autorité judiciaire pour résoudre les questions de propriété des parcelles concernées par l'opération de réorganisation foncière (CE Sect., 24 févr. 1950, *Godot*, R. p. 120 ; CE Sect., 4 juill. 1952, *Godot*, R. p. 354).

<sup>2585</sup> Sur cette crise du droit administratif : BIENVENU (J.-J.), « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », *Droits*, 1986, n°4, pp. 93-98 ; BIGOT (G.), *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, pp. 298-363 ; BURDEAU, *Histoire...*, *op. cit.*, pp. 459-485 ; JAMIN et MELLERAY, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 86-89 ; LAUBADERE (A. de), « Réflexions sur la crise du droit administratif », D. 1952 (chr.) pp. 5-8 ; LOCHAK (D.), « La réorganisation conceptuelle », in ALLIES (P.), GLEIZAL (J.-J.) et MONTAIN-DOMENACH (J.) [dir.], *L'administration dans*

dire que la spécialité du droit administratif s'apprécie toujours en référence au droit privé, qui constitue le droit commun par rapport auquel cet ensemble de règles est parvenu à « conquérir son émancipation, obtenir son indépendance, afficher son identité singulière »<sup>2586</sup>, autrement dit gagner son autonomie. Comme le note Benoît Plessix, parmi les branches du droit public, le droit administratif soulève « une difficulté propre » car il régit « des situations juridiques que l'on pourrait rationnellement songer à soumettre à des solutions analogues ou, pourquoi pas, aux règles mêmes du droit civil, du droit commercial ou du droit du travail »<sup>2587</sup>. Pour vivre, ou survivre, le droit administratif doit donc toujours justifier de sa raison d'être, qui tient à sa « différence avec l'esprit et le contenu du droit privé »<sup>2588</sup>. Plus qu'une autre branche juridique, ce droit a besoin de dessiner avec précision ses frontières, car délimiter clairement son territoire lui permet de n'être pas confondu avec l'ensemble de règles dont il s'est libéré. Il faut donc qu'il parvienne à « isoler ce qui lui confère sa singularité irréductible par rapport au droit privé (...) [pour que] son idée maîtresse, son principe directif, son critère distinctif »<sup>2589</sup> ne soit pas discutable. Le principe de la liaison de la compétence et du fond implique que cette « matrice du droit administratif autonome »<sup>2590</sup> soit aussi celle du juge administratif autonome, qui a lui-même besoin, pour justifier sa propre existence, d'afficher l'originalité du contentieux relevant de sa compétence.

L'ambition des auteurs est donc de fonder leur matière sur un critère unique pour la simplifier et la rationaliser. Mais face au dirigisme de Vichy, la doctrine prend conscience que le « pari (...) [est] déraisonnable » : ses membres se rendent compte que le critère unique est un « absolu inaccessible », et que sa quête est vouée à l'échec<sup>2591</sup> (§ 1). Progressivement, ils abandonnent donc l'idée qu'il y aurait un principe transcendantal qui expliquerait la spécificité non seulement du droit administratif, mais du contentieux administratif. Ils s'attachent alors à mettre en avant l'existence d'une méthode syncrétique qui permettrait, de manière plus pragmatique, d'identifier l'un et l'autre (§ 2).

---

*son droit*, Paris, Publisud, 1985, pp. 236-257 ; RIVERO (J.), « Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif », APD 1952 pp. 147-171. Déjà sous Vichy : LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 8-12.

<sup>2586</sup> PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 661.

<sup>2587</sup> *Ibid.*, pp. 662-663.

<sup>2588</sup> *Ibid.*, p. 661.

<sup>2589</sup> *Ibid.*, p. 694.

<sup>2590</sup> *Ibid.*

<sup>2591</sup> *Ibid.*, p. 699.

## § 1/ La fin de l'espoir d'un critère unique de détermination de la compétence et du fond

Pour les auteurs partisans de l'« assise unique »<sup>2592</sup>, le droit administratif et le contentieux administratif se fondent, soit sur un critère organique, soit sur un critère finaliste, soit encore sur un critère fonctionnel ou sur un critère formel. Aucun ne semble pourtant capable d'expliquer à lui seul les principes de répartition des droits applicables et des compétences juridictionnelles.

*L'école du critère organique* est la plus ancienne<sup>2593</sup>. Elle entend faire du droit administratif le droit des personnes administratives et du juge administratif, celui du contentieux de leurs actes, et du droit privé le droit des personnes privées et du juge judiciaire, celui des litiges touchant à leurs actes<sup>2594</sup>. Cette théorie explique pourquoi le contentieux des collectivités locales relève jusqu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle des tribunaux ordinaires et du droit privé ; à cette époque, elles apparaissent comme étant des personnes privées, assimilées à des mineurs sous tutelle<sup>2595</sup>. Elle permet aussi de comprendre pourquoi le contentieux de l'Etat ne relève pas entièrement du juge administratif et du droit administratif<sup>2596</sup>. Lorsqu'il valorise ses propres intérêts, l'Etat est une personne privée (on parle d'« Etat-propriétaire ») : il est alors justiciable des tribunaux ordinaires et de l'application du droit commun, sauf texte contraire. Ce n'est que dans le cas où il agit pour satisfaire l'intérêt général qu'il est une personne administrative (on parle d'« Etat-autorité ») : il est alors justiciable des juridictions administratives et du droit administratif. Cette conception de l'existence d'une double personnalité de l'Etat se déclinait d'un point de vue matériel dans le domaine de ses actes et de ses agents : aux actes d'autorité s'opposaient les actes de gestion dont les contrats étaient considérés comme le type même<sup>2597</sup>, et aux fonctionnaires d'autorité, les fonctionnaires de gestion<sup>2598</sup>. Elle renforçait aussi le

---

<sup>2592</sup> RIVERO (J.), « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », RDP 1953 p. 280.

<sup>2593</sup> AUCOC (L.), *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, Paris, Veuve Charles Dunod, 1885, 3<sup>e</sup> édit., tome 1, pp. 485-490 ; BERTHELEMY, « Défense... », art. cit. ; LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1887, 1<sup>ère</sup> édit, tome 1, pp. 428-438.

<sup>2594</sup> En définissant le droit administratif comme l'ensemble des règles applicables à l'Administration, Charles Eisenmann semble se rattacher à l'école du critère organique (*Cours...*, *op. cit.*, tome 1, p. 529 ; « Un dogme... », art. cit.). Pourtant, il n'en est rien puisque l'auteur adopte une conception large de cette branche du droit qui n'exclut pas de cet ensemble les règles de droit privé. Il ne fait donc que déplacer le problème du critère de l'exorbitance au droit commun, fondement du droit administratif au sens strict du terme (*cf.* VAN LANG, « Le point... », art. cit., p. 34).

<sup>2595</sup> *Cf.* MURGUE-VAROCLIER (P.-M.), *Le critère organique en droit administratif français*, thèse droit, Lyon III, 2017, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2018, pp. 66-68.

<sup>2596</sup> *Cf. ibid.*, pp.49-56.

<sup>2597</sup> Sur ce point : GRIVELLE (P.), *De la distinction des actes d'autorité et de gestion*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, A. Pedone, 1901.

<sup>2598</sup> Sur ce point : NEZARD (H.), *Théorie juridique de la fonction publique*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, Sirey, 1901.

statut juridique des collectivités locales dans la mesure où, « contrairement à l'Etat, [elles] n'apparaissent pas investies des attributs de la souveraineté »<sup>2599</sup>, et par conséquent ne pouvaient agir qu'en qualité de personnes civiles.

C'est pour limiter la compétence du juge judiciaire, rendue particulièrement extensible par la distinction entre l'autorité et la gestion<sup>2600</sup>, que le juge administratif inventa la théorie de l'Etat débiteur. Elle lui permit, toujours dans une logique organique, de se déclarer compétent, en matière extra-contractuelle, toutes les fois où une réclamation tendait à imputer une dette à l'Etat, même lorsque la cause du préjudice résidait dans un acte de gestion<sup>2601</sup>. Mais son fondement juridique était fragile : elle reposait sur la loi des 17 juillet-8 août 1790, le décret du 26 septembre 1793 ainsi que l'arrêté du 2 germinal an V alors qu'« aucun de ces textes n'affirme explicitement de façon générale la compétence du Conseil d'Etat sur le contentieux des créances détenues sur le budget de l'Etat »<sup>2602</sup>. C'est pourquoi, à partir de la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, le fondement évolua au profit du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires posé par la loi des 16-24 août 1790<sup>2603</sup>. C'est sur cette nouvelle base, et pour unifier les règles en matière de responsabilité administrative à l'ensemble des personnes morales disposant de droits de puissance publique, que la compétence du juge administratif s'étendit à la responsabilité extra-contractuelle des collectivités locales pleinement reconnues, dès lors, dans leur qualité de personnes administratives<sup>2604</sup>. Mais, sauf texte contraire, le contentieux contractuel et les litiges relatifs à la gestion du domaine privé des personnes administratives demeuraient l'apanage des tribunaux ordinaires et du droit commun. Ce n'est qu'à partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle qu'il sera admis que certains contrats conclus par des personnes administratives sont de la compétence du juge administratif et sont subordonnés à l'application de règles de droit administratif, même en l'absence de dispositions textuelles en ce sens<sup>2605</sup>.

Même en tant que puissance publique, l'Etat constitue un patrimoine, puisqu'il peut être déclaré responsable, même pour des actes d'autorité. Il n'y a donc pas de double personnalité de l'Etat. La théorie de l'Etat débiteur, supplantée par le principe de la séparation des autorités, jette donc les bases de l'unification de la personnalité morale de l'Etat, institution publique à part entière. Ce fai-

---

<sup>2599</sup> LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 112.

<sup>2600</sup> Cf. PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 694.

<sup>2601</sup> Cf. MURGUE-VAROCLIER, *Le critère...*, *op. cit.*, pp. 72-76.

<sup>2602</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>2603</sup> Cf. *ibid.*, pp. 76-80.

<sup>2604</sup> TC, 29 févr. 1908, *Feutry*, R. p. 208, D. 1908 p. 349, concl. Teissier, RDP 1908 p. 206, note Jèze.

<sup>2605</sup> CE, 6 févr. 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, R. p. 94, concl. Romieu, D. 1904 III p. 65, concl. Romieu, S. 1903 III p. 25, note Hauriou (département) ; CE, 4 mars 1910, *Thérond c. Ville de Montpellier*, préc. (commune) ; TC, 7 nov. 1922, *Manon c. Ministre de la Marine*, préc. (Etat).

sant, elle rend inexploitable le critère organique puisqu'une partie du contentieux des personnes administratives est de la compétence du juge judiciaire et relève de l'application du droit privé. Mais elle ne le rend pas absolument caduc, puisqu'il reste admis que le contentieux des personnes privées ne peut relever ni de la compétence du juge administratif, ni de l'application du droit administratif.

Le dirigisme de Vichy s'inscrit dans la logique de l'impuissance du critère organique à identifier le contentieux et le droit des personnes administratives puisqu'il ne soumet pas au droit administratif et à la compétence du juge administratif tous les agissements des personnes dirigeantes publiques. Il lui fait même perdre le peu de valeur qu'on lui conférait encore, puisqu'il consacre la possibilité pour les agissements des personnes dirigeantes qui ne sont pas publiques d'être soumis, eux aussi, au droit et au juge administratifs. Certains auteurs considèrent toutefois qu'avec le dirigisme le critère organique reste décisif, au moins en ce qui concerne les établissements publics<sup>2606</sup>. Pour eux, le but de la théorie de l'établissement public à double visage est d'ailleurs de lui redonner un sens : « le véritable rôle de la distinction de l'établissement public administratif et de l'établissement public industriel et commercial se situerait [ainsi] sur le plan institutionnel », le second serait en effet soumis à « un régime juridique spécifique sur le plan de l'organisation administrative et financière et du statut du personnel »<sup>2607</sup>. Le caractère industriel et commercial d'un établissement public serait donc « une appréciation globale, organique », portée par le législateur, et emportant « présomption de privatisation »<sup>2608</sup>. Toutefois, comme le démontre Jacques Chevallier, cette thèse ne se vérifie pas dans la pratique puisque le juge admet que le droit administratif comme le droit privé peut s'appliquer au fonctionnement interne des établissements publics quel que soit leur caractère<sup>2609</sup>. Pour comprendre ce qui détermine la nature des règles applicables et l'identité de la juridiction compétente, les commentateurs du dirigisme de Vichy et de ses prolongements dans l'après-guerre, soulignant la disparition du critère organique en droit administratif<sup>2610</sup>, se sont donc penchés sur les autres critères avancés par la doctrine.

*L'école du critère finaliste* fut convoquée par certains. Pour elle, dans la lignée de la pensée socialiste de Léon Duguit qui mit en avant le rôle de l'Administration dans la satisfaction du bien

---

<sup>2606</sup> BLAEVOET, « Les services... », art. cit., p. 73 ; DRAGO, *Les crises...*, op. cit., p. 68 ; VEDEL (G.), *Traité de science administrative*, Paris, Mouton et Cie, 1966, p. 659.

<sup>2607</sup> CHEVALLIER, note sous TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA et Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], art. cit., p. 118.

<sup>2608</sup> RIGAUD, concl. sur CE, 29 janv. 1956, *Lherbier*, AJDA 1965 p. 104.

<sup>2609</sup> Note sous TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA et Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], art. cit., pp. 118-119.

<sup>2610</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 8-12 ; SABOURIN, « Peut-on... », art. cit.

commun, c'est le but poursuivi par la personne juridique agissante qui est décisif<sup>2611</sup>. Toute action réalisée pour satisfaire les besoins d'un service public doit échapper à l'application du droit commun et à la compétence du juge judiciaire. C'est Jean Romieu qui résume le mieux cette doctrine dans ses conclusions sur l'arrêt *Terrier c. Département de Saône-et-Loire* en 1903 : « tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics proprement dits, généraux et locaux, soit que l'administration agit par voie de contrat, soit qu'elle procède par voie d'autorité, constitue une opération administrative qui est par nature du domaine de la juridiction administrative, au point de vue des litiges de toutes sortes auxquels elle peut donner lieu »<sup>2612</sup>. Cette définition, séduisante par sa simplicité, permet de comprendre pourquoi, sous le régime de Vichy, le droit administratif est en partie applicable aux personnes dirigeantes, même non publiques, et pourquoi l'ordre administratif est compétent pour les juger : lorsqu'elles participent au service public de direction de l'économie, elles relèvent du droit et du juge administratifs mais dans le cas où elles agissent dans l'exercice d'une activité privée, c'est au droit privé et au juge judiciaire qu'elles sont soumises. Mais elle est contredite par la pratique, puisqu'il existe des activités de service public qui sont soumises, entièrement ou partiellement, à l'application du droit privé et à la compétence du juge judiciaire<sup>2613</sup>. Certains auteurs ont donc proposé de préciser le contenu du critère fonctionnel en admettant qu'il n'est valable qu'en ce qui concerne les services publics administratifs. Ils considèrent d'ailleurs que « la construction pré-torienne des différents “visages” des établissements publics offre (...) une illustration de la prédominance du critère fonctionnel : ce qui compte dans la détermination du régime applicable et du juge compétent, c'est le caractère de l'activité de service public exercée, non celui de l'établissement public qui l'exerce » ; « aussi le juge fera-t-il dépendre le droit applicable et le juge compétent de la nature de l'activité de service public qui était exercée au moment où une décision a été prise, où un contrat a été conclu, où un agent a été employé, où un dommage a été causé »<sup>2614</sup>. Cette théorie est pourtant infirmée dans les faits puisque le droit administratif est parfois applicable et le juge administratif parfois compétent dans l'exercice des services publics industriels et commerciaux et, réciproquement, le droit privé parfois applicable et le juge judiciaire parfois compétent dans l'exercice des services publics administratifs<sup>2615</sup>.

---

<sup>2611</sup> JEZE, *Les principes...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 1, p. XV ; BONNARD, *Précis...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., p. 41 ; ROLLAND, *Précis...*, *op. cit.*, 8<sup>e</sup> édit., p. 15 ; LAUBADERE, *Traité...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> édit., p. 35.

<sup>2612</sup> R. p. 96.

<sup>2613</sup> Cf. GOYARD (C.), *La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative*, thèse droit, Montpellier, 1962, Paris, Montchrestien, 1962 ; TERCINET, *Les tribunaux...*, *op. cit.*

<sup>2614</sup> PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., pp. 883 et 884. En ce sens, voir CHEVALLIER, note sous TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA* et *Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], art. cit., p. 118 ; DELION (A.), « Les nouvelles conceptions sur les entreprises publiques », *AJDA* 1967 p. 381 ; LACHAUME, « Brèves... », art. cit. ; WALINE, note sous TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de meunerie*, art. cit., p. 676. Sur les établissements publics à double visage, voir *supra* (pp. 255-256).

<sup>2615</sup> Voir *supra* (chapitre 1 du titre 2 de la partie 1) pour des exemples sous le dirigisme.

A ce titre, le dirigisme de Vichy ne fait que confirmer l'incapacité du critère finaliste à asseoir efficacement le droit et le contentieux administratifs. Nous avons vu en effet que certaines tâches de direction, services publics, sont accomplies selon les règles du droit privé et relèvent de la compétence du juge judiciaire. Le critère du service public est donc trop large pour délimiter le domaine du droit et du juge administratifs. Mais il permet toujours d'expliquer pourquoi ce droit n'est pas applicable et ce juge n'est pas compétent dans le cadre de l'exercice de certaines activités, et, réciproquement, pourquoi ce droit et ce juge le sont pour d'autres activités.

Le critère est en effet décisif pour écarter le droit et le juge administratifs lorsqu'elles ne sont pas des services publics ; de plus, les activités en cause sont nécessairement des services publics quand elles sont soumises à l'application de ce droit et à la compétence de ce juge<sup>2616</sup>. En outre, il faut admettre que le service public constitue, selon la formule de Roger Latournerie, une « notion de synthèse »<sup>2617</sup> qui justifie les solutions les plus importantes du droit et du contentieux administratifs<sup>2618</sup>. C'est pourquoi certains auteurs<sup>2619</sup>, malgré l'expérience du dirigisme, continuent de croire en

---

<sup>2616</sup> Pour Bernard Chenot cette considération est l'unique certitude qui reste attachée à la notion de service public après l'expérience du dirigisme. Pour lui, « le service public n'est plus une institution, c'est un régime ; c'est l'application des règles du droit public à certains actes, que ceux-ci soient accomplis dans le cadre d'un organisme administratif ou en dehors de ce cadre » (« La notion... », art. cit., pp. 80-81). Dans le même sens : AUBY (J.-M.), « Remarques sur quelques difficultés du droit administratif français », *Annales de la Faculté de droit de Bordeaux*, 1951, n°1, p. 22 ; CHARLIER, « La technique... », art. cit., p. 37 ; LATOURNERIE (R.), « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? ou Jouvence ? », *EDCE* 1960 p. 120 ; L'HUILLIER, « A propos... », art. cit., pp. 122-123 (l'auteur met l'accent sur l'application, à tous les services publics, d'une « part irréductible de règles de droit public ») ; NIZARD (L.), « A propos de la notion de service public : un juge qui veut gouverner », *D.* 1964 (chr.) pp. 147-154 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 157-159. Sur ce point, l'arrêt *Grosy* (CE Sect., 17 déc. 1954, préc.) pose problème puisqu'il admet que les contrats conclus par une personne publique pour la gestion de son domaine privé sont administratifs lorsqu'ils comportent des clauses exorbitantes du droit commun. Toutefois, nous avons vu que la nature juridique de la gestion du domaine privé divise la doctrine (voir *supra*, pp. 225-226, note 1303). De deux choses l'une : ou il s'agit bien d'une activité privée et il faut reconnaître que le droit administratif ne régit pas uniquement les services publics, ou il s'agit d'un service public (à gestion privée) et la jurisprudence *Grosy* confirme le principe selon lequel le droit administratif ne s'applique qu'aux activités de ce type. En tout état de cause, il faut reconnaître que la gestion du domaine privé est une activité qui a un objet particulier et qui ne peut être exercée que par une personne publique. Dès lors, l'arrêt *Grosy* ne remet pas en cause le principe de l'exclusion de l'application du droit administratif aux activités privées des personnes privées.

<sup>2617</sup> « Sur... », art. cit., pp. 138-145.

<sup>2618</sup> Dans le même sens, André de Laubadère parle du service public comme d'un « lieu de rencontre et de raccordement des principales théories et notions techniques du droit administratif » (*Traité élémentaire du droit administratif*, Paris, LGDJ, 1980, 8<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 627). Il lui assigne un rôle de « critère principal », qui joue tantôt négativement, tantôt positivement, pour déterminer le juge compétent, tout en reconnaissant à ses côtés l'existence de « critères réducteurs », comme celui de la distinction entre la gestion publique et la gestion privée (*ibid.*, pp. 467-476).

<sup>2619</sup> LATOURNERIE, « Sur... », art. cit. ; LAUBADERE (A. de), « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA* 1961 pp. 591-599 ; LECLERCQ (C.), « La mission de service public », *D.* 1966 (chr.) pp. 9-14 ; L'HUILLIER, « A propos... », art. cit. ; L'HUILLIER (J.), « Nouvelles réflexions sur le service public », *D.* 1957 (chr.) pp. 91-96 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 157-159. Pour Roger Latournerie, le droit administratif apparaît ainsi comme le droit du service public, entendu comme « l'alliance, dans un même régime, d'éléments de droit public et d'ingrédients de droit privé » (« Sur... », art. cit., p. 144). Voir aussi : CHAPUS, « Le service... », art. cit. Pour cet auteur, la notion de service public permet de caractériser le droit administratif mais non le contentieux administratif et inversement le critère de la puissance publique correspond au contentieux administratif mais non au droit administratif. Il milite donc pour rendre compte par un critère unique de l'un et de l'autre et juge que la première remplit mieux que la seconde cet office.

la portée explicative de ce critère<sup>2620</sup>, dont ils perçoivent d'ailleurs au lendemain de la guerre les signes d'une revalorisation dans la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Tribunal des conflits<sup>2621</sup>, alors même que d'autres<sup>2622</sup> contestent sa valeur en démontrant qu'elle n'est jamais parvenue à circonscrire le droit et le contentieux administratifs<sup>2623</sup>.

L'un de ces auteurs, Marcel Waline, approfondissant une idée de Jean Belin<sup>2624</sup>, propose de redéfinir le critère finaliste grâce à la notion d'utilité publique<sup>2625</sup>, mais il ne parvient pas à résister aux critiques<sup>2626</sup>. Pour lui, à chaque fois que l'action d'une personne juridique est guidée par l'utilité publique, elle relève de l'application du droit administratif et de la compétence du juge administratif. Lorsqu'elle recherche l'intérêt particulier, elle est soumise au juge judiciaire et au droit commun. Certes, comme le note Georges Vedel dans son *Essai sur la notion de cause en droit administratif français*, la directive d'intérêt public « tend à constituer une norme juridique limitant l'activité administrative, autant qu'elle la stimule »<sup>2627</sup>, mais Marcel Waline oublie que l'intérêt général peut être satisfait grâce à l'utilisation des procédés du droit commun, d'une part parce que les missions de services publics peuvent être soumises à l'application du droit privé, d'autre part parce que les activités privées peuvent répondre à des besoins d'intérêt général. Ici encore, le dirigisme est significatif. Nous avons vu que certaines tâches de direction, alors qu'elles sont d'intérêt général, sont soumises

---

<sup>2620</sup> Quelques-uns cherchent à en modifier la logique. Pour Georges Morange (« Le déclin... », art. cit., p. 48), le service public doit retrouver son rôle de « notion fondamentale (...) [déclenchant] automatiquement, et dans son intégralité, l'application d'un régime de droit public », mais il faut revenir à une conception organique du concept (activité d'intérêt général assurée par une personne publique). Pour Claude Leclercq (« La mission... », art. cit., p. 14) même si cette « notion de mission de service public ne pourra jamais servir automatiquement de critère du droit applicable », elle doit rester le critère de la compétence du juge administratif à qui il faut « laisser le soin d'appliquer les règles de droit nécessaires à cette mission », même quand elles relèvent du droit privé, nonobstant le principe de la liaison de la compétence et du fond.

<sup>2621</sup> CE Sect., 4 juin 1954, *Affortit et Vingtain* [2 esp.], préc. (agent public) ; TC, 28 mars 1955, *Effimieff*, R. p. 82, JCP 1955 II n°8726, note Blaevoet, RA 1955 p. 285, note Liet-Veaux, AJDA 1955 II p. 332, note J. A. (travail public) ; CE Sect., 20 avr. 1956, *Epoux Bertin*, préc. et CE Sect., 20 avr. 1956, *Ministre de l'Agriculture c. Consorts Grimouard* (contrat administratif) ; CE Sect., 19 oct. 1956, *Sté « Le Béton »*, préc. (domaine public). A en croire Guy Braibant, c'est Roger Latournerie qui est à l'origine de ce renouveau du service public dans la jurisprudence administrative : « J'ai vu revenir un jour le Président Latournerie du jury d'agrégation dans lequel il avait siégé, disant à peu près : "ils sont fous ces professeurs, ils ne croient plus au service public" (...) ; il s'est mis à chercher fébrilement dans le paquet de dossiers de sa sous-section quelques affaires qui pourraient être mises en valeur et qui permettraient de rétablir le rôle de la notion de service public en matière de contrats, en matière de travaux, en matière de domaines, en matière de personnels » (« Conclusion », RA 1997 (n° spéc.) p. 35).

<sup>2622</sup> Voir par ex. : WALINE, « Vicissitudes... », art. cit.

<sup>2623</sup> Sur cette question : BIGOT (G.), « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », RFDA 2008 pp. 1-6.

<sup>2624</sup> *Recherches...*, op. cit.

<sup>2625</sup> L'auteur développa cette thèse au cours d'un colloque consacré à la délimitation du droit public et du droit privé organisé sous les auspices du CNRS au mois de juin 1952 à la Faculté de droit de Paris et dans la préface à la 1<sup>ère</sup> édition du *Jurisclasser administratif* (cf. RIVERO, « Existe... », art. cit., p. 282).

<sup>2626</sup> BURDEAU, *Histoire...*, op. cit., pp. 478-479 ; LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., pp. 84-85 ; RIVERO, « Existe... », art. cit., pp. 282-285 ; TIMSIT, *Le rôle...*, op. cit., pp. 200-203.

<sup>2627</sup> Thèse droit, Toulouse, 1934, Paris, Sirey, 1934, p. 446. Dans le même sens, voir LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., p. 126.

aux règles du droit privé<sup>2628</sup>, et que l'ensemble des activités privées de production et de distribution des biens remplissent la même finalité<sup>2629</sup>. C'est précisément parce que ces dernières présentent cette caractéristique que l'Etat se charge de les diriger pour faire face à la crise économique du fait de la guerre. Pourtant, le juge refuse de les soumettre à l'application du droit administratif. Cette impuissance du critère finaliste, même renouvelé, conduit d'autres auteurs à se rattacher à un dernier courant de pensée.

*L'école du critère formel* leur apparut la mieux à même d'expliquer la répartition des compétences entre les ordres de juridictions et la détermination des règles de droit applicable. C'est à Maurice Hauriou que l'on doit la fondation de cette école. Dès 1899<sup>2630</sup>, critiquant la théorie du critère organique, il souligne le caractère artificiel de la distinction entre l'autorité et la gestion, dans la mesure où « la gestion d'une activité de prestation implique des décisions autoritaires comme l'exercice d'un pouvoir de commandement se prolonge par des activités de prestation »<sup>2631</sup>. Il propose donc de mettre l'accent sur l'énergie qui met en marche « l'entreprise de gestion administrative »<sup>2632</sup> et qui justifie l'application du droit administratif et la compétence du juge administratif. Pour lui ce moteur, c'est la puissance publique<sup>2633</sup>. L'idée trouva écho au début du XX<sup>ème</sup> siècle dans la doctrine des commissaires du gouvernement qui proposèrent de faire reposer la séparation entre les droits administratif et privé, et par suite entre les juges administratif et judiciaire, sur la distinction entre gestion publique et gestion privée<sup>2634</sup>. Selon leur opinion, résumée par Benoît Plessix, de deux choses l'une : « soit un service public est géré par des procédés qui supposent un régime juridique exorbitant assurant au gestionnaire des privilèges juridiques inconnus ou inhabituels en droit privé, auquel cas il y a gestion publique ; soit un service public est géré dans les mêmes conditions que celles utilisées dans les activités privées, civiles ou marchandes, en faisant abstraction des prérogatives de puissance publique, auquel cas il y a gestion privée »<sup>2635</sup>. La première hypothèse entraîne l'application du droit administratif et la compétence du juge administratif, la seconde, l'application du droit privé et la compétence du juge judiciaire. En s'appuyant sur l'évolution de la jurisprudence, certains auteurs<sup>2636</sup>

---

<sup>2628</sup> Voir *supra* (pp. 270-341).

<sup>2629</sup> Voir *supra* (pp. 138-147).

<sup>2630</sup> *La gestion administrative : étude théorique de droit administratif*, Paris, L. Laorse, 1899.

<sup>2631</sup> PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 695.

<sup>2632</sup> HAURIOU, *Précis...*, *op. cit.*, 12<sup>e</sup> édit., p. 17.

<sup>2633</sup> *Ibid.*, pp. IX-XVII (préface de la 11<sup>e</sup> édit., intitulée « La puissance publique et le service public »).

<sup>2634</sup> BLUM (L.), concl. sur CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, R. p. 911 ; ROMIEU, concl. sur CE, 6 févr. 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, art. cit., pp. 96-97.

<sup>2635</sup> *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 696.

<sup>2636</sup> BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 402-416 ; CHAPUS, *Responsabilité...*, *op. cit.*, pp. 138-142 ; CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, pp. 195-196 et 346-347 ; DEBEYRE et DUEZ, *Traité...*, *op. cit.*, p. 255 ; HECQUARD-THERON, « De la prérogative... », art. cit. ; ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 298-299 ; SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, p. 114 ; VIRALLY (M.), « Entreprises publiques et établissements publics », RA 1950 p. 362-363.

s'inscrivent dans la lignée de ces commissaires visionnaires en définissant le droit administratif comme le droit de la gestion publique et en l'opposant au droit privé, droit de la gestion privée. Ils tirent les conséquences de deux ruptures fondamentales qui provoquèrent la fin de l'unité de la notion de service public et qui obligèrent la doctrine à redéfinir sa façon de voir le droit administratif<sup>2637</sup>.

La première rupture résulte de la destruction du lien existant entre le service public et le droit administratif. Avec les arrêts précités *Sté des granits porphyroïdes des Vosges* de 1912 et *Sté générale d'armement* de 1921, le service public perd son régime juridique spécifique puisqu'il est admis qu'il peut être exercé selon les procédés du droit commun. Mais il reste une notion organique puisqu'en dehors des cas où il fait l'objet d'une concession, il demeure une activité gérée par une personne publique : la rupture n'est qu'interne. Dès lors, le droit administratif continue à être l'apanage des institutions de cette nature. La seconde rupture résulte de la destruction du lien subsistant entre la personne administrative et le droit administratif. Elle se réalisa en deux temps. L'arrêt précité *Caisse Primaire « Aide et protection »* provoque en 1938 la dissociation entre le service public et la personne publique, en admettant que des personnes privées peuvent gérer des services publics, en dehors du procédé de la concession<sup>2638</sup>, et au-delà du phénomène de la collaboration des administrés avec l'administration en dehors de leurs rapports contractuels<sup>2639</sup>. Le service public, qui jusque-là obéissait

---

<sup>2637</sup> Sur cette évolution à l'origine de la « crise » de la notion de service public : AUBY, « Remarques... », art. cit. ; CHENOT, « La notion... », art. cit., pp. 79-83 ; CHEVALLIER, « Essai... », art. cit. ; CORAIL, *La crise...*, *op. cit.* ; CORAIL (J.-L. de), « L'identification du service public dans la jurisprudence administrative », in *Mélanges Georges Burdeau*, *op. cit.*, pp. 789-803 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 8-12 ; LAVIALLE, *L'évolution...*, *op. cit.*, pp. 119-126 ; LECLERCQ, « La mission... », art. cit. ; L'HUILLIER, « A propos... », art. cit. ; L'HUILLIER, « Nouvelles... », art. cit. ; LIET-VEAUX, « La théorie du... », art. cit. ; MESCHERIAKOFF, « L'arrêt... », art. cit. ; MORANGE, « Le déclin... », art. cit. ; REGOURD (S.), « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », RDP 1987 pp. 14-27 ; SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 111-120 ; TRUCHET (D.), « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut du service public », AJDA 1982 pp. 427-439 ; WALINE, « Trois... », art. cit.

<sup>2638</sup> Le phénomène est en réalité bien plus ancien puisqu'il en est ainsi, depuis 1812, dans le cas de la Comédie Française (cf. AUBY, *La notion...*, *op. cit.*, p. 108 ; GARAGNON (J.), « La Comédie Française », D. 1960 (chr.) pp. 105-108), mais ce n'est qu'en 1938 qu'il se fait jour en jurisprudence. En 1930, Bernard Géný remarque déjà l'existence de « diverses institutions de pur droit privé, dont le rôle est (...) d'assurer le fonctionnement matériel de tel ou tel service public créé par l'administration » (*Essai...*, *op. cit.*, p. 192) : colonies pénitentiaires, associations de patronage pour les mineurs délinquants, écoles professionnelles d'apprentissage reconnues, sociétés de secours mutuel lorsqu'elles coopèrent au service des retraites ouvrières, caisses primaires privées des assurances sociales (*ibid.*, pp. 190-201). Pour cet auteur, il faudrait d'ailleurs revoir la qualification des associations syndicales de propriétaires autorisées auxquelles devrait être reconnu un « caractère de pur droit privé » (*ibid.*, p. 205).

<sup>2639</sup> Sur ce point, voir GENY, *Essai...*, *op. cit.* L'auteur étudie la collaboration des particuliers à l'administration par voie d'ingérence dans un service public (gestion d'affaires, enrichissement sans cause, fonction de fait), par décentralisation (institutions administratives associant les administrés à la fonction consultative ou aux pouvoirs de décision et d'exécution de services publics) et par voie d'activité parallèle (activité privée d'intérêt général).

encore à une logique organique, se trouve réduit à n'être plus qu'une notion matérielle, « objective »<sup>2640</sup>, puisqu'il n'est plus nécessairement assuré par une personne publique<sup>2641</sup>. Mais le droit administratif n'avait pas encore droit de cité dans l'activité des institutions privées. Il fallait attendre que soient confiés à des personnes de ce type des services publics nécessitant l'utilisation de moyens exorbitants. Avec les décisions qui confirment les arrêts *Monpeurt* de 1942 et *Bouguen* de 1943 pour les personnes dirigeantes dont il ne fait pas de doute qu'elles ne sont pas publiques, un « seuil »<sup>2642</sup> est franchi. Le droit administratif perd sa qualité de droit des personnes administratives, puisque certains des agissements des organismes de direction privés échappent à l'application des règles de droit commun. Face à un acte matériel ou juridique, quelle que soit la nature de son auteur, il est donc nécessaire de savoir s'il se rattache à une opération de gestion publique ou de gestion privée pour déterminer s'il y a lieu de le soumettre au droit administratif ou au droit privé.

Le dirigisme de Vichy semble confirmer cette théorie puisque la compétence du juge administratif et l'application du droit administratif à la direction de l'économie s'explique le plus souvent par l'utilisation dans un cadre extra-contractuel de prérogatives de puissance publique, de l'insertion dans les contrats de clauses exorbitantes du droit commun ou de la soumission des conventions à des mesures législatives ou réglementaires leur imposant un régime dérogatoire. Mais le critère formel est lui-même impuissant à délimiter le champ d'application du droit administratif et le domaine de compétence du juge administratif. Il existe en effet des actes qui, sous le dirigisme, échappent à la compétence du juge judiciaire et à l'application des règles de droit privé, alors qu'ils ne manifestent pas l'usage de procédés exorbitants. C'est le cas des contrats passés par les personnes dirigeantes publiques, qui sont administratifs lorsqu'ils ont pour objet de confier la gestion d'une mission de service public ou qu'ils constituent une modalité d'exécution d'une tâche de cette nature. Surtout, le critère formel est disqualifié par le fait que certains aspects de l'activité des personnes dirigeantes échappent à la compétence du juge administratif, alors même qu'ils ne relèvent pas de l'application du droit privé. Ces cas de rupture directe de la liaison de la compétence et du fond, dont nous avons vu qu'ils étaient nombreux sous le dirigisme de Vichy, réduisent la valeur du critère formel, d'autant qu'il n'est pas certain que le droit administratif appliqué dans ces conditions par le juge judiciaire conserve sa pureté<sup>2643</sup>.

---

<sup>2640</sup> EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., pp. 224 et 225.

<sup>2641</sup> C'est cette rupture que les auteurs visent en parlant de la « théorie du service public fonctionnel ». Sur celle-ci, voir : CORAIL, *La crise...*, op. cit., pp. 131-231 ; CORAIL, « Le juge... », art. cit., pp. 305-311 ; CORAIL (J.-L. de), « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », AJDA 1997 (n° spéc.) pp. 20-28 ; DERBEZ, *Théorie...*, op. cit., pp. 686-712 ; GUGLIELMI, KOUBI et LONG, *Droit...*, op. cit., pp. 80-82 ; LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., pp. 84 et 116-123 ; LAVIALLE, *L'évolution...*, op. cit., pp. 119-121 ; LECLERCQ, « La mission... », art. cit. ; TIMSIT, *Le rôle...*, op. cit., pp. 173-189.

<sup>2642</sup> DETTON, « La protection... », art. cit., p. 63.

<sup>2643</sup> Voir *supra* (pp. 440-448).

Tirant les conséquences des échecs des critères organique, finaliste et formel à la lumière de l'expérience du dirigisme de Vichy, une partie de la doctrine s'attacha à mettre en avant l'existence d'une méthode syncrétique de détermination de la compétence et du fond plutôt que de rechercher en vain un critère unique.

## **§ 2/ La recherche d'une méthode syncrétique de détermination de la compétence et du fond**

La crise du droit et du contentieux administratifs est en réalité purement intellectuelle. Il n'existe pas véritablement une idée-maîtresse de l'une et l'autre de ces matières mais une multitude d'interprétations possibles des solutions jurisprudentielles. Cette « crise » résulte non pas de l'imperfection des règles classiques s'imposant à l'identification du droit applicable et du juge compétent, mais de « la volonté entêtée des auteurs »<sup>2644</sup> de trouver un critère unique pour reconnaître l'un et l'autre, qui les a conduits à se perdre « dans de vaines querelles théologiques »<sup>2645</sup>. En tenant compte des positions, parfois contradictoires, du juge sur les différentes matières auxquelles s'imposent ou non le droit administratif, il faut tout simplement admettre que ce critère est introuvable<sup>2646</sup>. Comme le souligne Benoît Plessix, le contraire eût d'ailleurs été surprenant puisqu'« après tout, il n'y a aucune raison de postuler *a priori* que le droit administratif [comme le contentieux administratif] pourrait se résumer à une seule idée explicative » : « ni le droit civil, ni le droit pénal, ni le droit commercial, ni le droit du travail n'ont jamais affiché si folle ambition »<sup>2647</sup>. Et l'auteur de poursuivre : « s'il en va ainsi dans toutes les disciplines juridiques, c'est que les juristes savent bien que la vie sociale est trop complexe, trop contingente pour que tout corpus juridique ne repose fatalement lui-même sur plusieurs idées inspiratrices, souvent complémentaires, parfois contradictoires ; et c'est précisément dans la réunion des éclectismes, sinon même dans la conciliation des contraires, que les disciplines juridiques puisent toute leur utilité pratique et tout leur intérêt scientifique »<sup>2648</sup>.

Sur cette question du critère du droit et du contentieux administratifs, il faut garder le bon sens et reconnaître qu'il est peut-être unique dans certains cas, mais aussi parfois double, voire triple,

---

<sup>2644</sup> PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 699.

<sup>2645</sup> *Ibid.*

<sup>2646</sup> En ce sens : AMSELEK, « Le service... », art. cit. (répondant à l'article de René Chapus, « Le service... », art. cit.) ; BUFFLAN (J.-P.), « L'introuvable critère du droit administratif », in *Etudes de droit public*, Paris, Cujas, 1964, pp. 177-248 ; RIVERO, « Le régime... », art. cit., p. 166 ; RIVERO, « Existe... », art. cit. ; GAUDEMET (Y.), « Le critère du droit administratif : une question nécessaire, une réponse impossible », in *Mélanges Boivin*, Paris, La mémoire du droit, 2012, pp. 3-20 ; LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., pp. 151-153 ; PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., pp. 699-701 ; WALINE, note sous LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., p. 718.

<sup>2647</sup> *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 699.

<sup>2648</sup> *Ibid.*

voire absent lorsque c'est la loi ou la tradition qui impose, elle-même, une solution. Le dirigisme de Vichy illustre ces différentes possibilités. Lorsqu'il s'agit de choisir la nature du droit applicable à la direction de l'économie et le juge compétent, en dehors des cas où c'est la loi ou la tradition qui tranche la question, c'est parfois le critère organique<sup>2649</sup> qui est décisif, parfois le critère finaliste<sup>2650</sup>, parfois le critère formel<sup>2651</sup>. Le plus souvent, c'est la combinaison du critère organique et du critère formel<sup>2652</sup>, ou du critère organique et du critère finaliste<sup>2653</sup>, voire du critère formel et du critère finaliste<sup>2654</sup>, qui est déterminante. Dans certains cas, il semble même que la conjugaison du critère organique, du critère finaliste et du critère formel soit nécessaire<sup>2655</sup>.

Il faut surtout remarquer que même lorsqu'un seul critère suffit à emporter l'adhésion, les notions qui fondent les autres ne sont jamais totalement absentes des débats puisqu'elles permettent sinon de définir, tout du moins d'identifier, le concept sur lequel il repose lui-même. La personnalité publique, au cœur du critère organique, se révèle par le recours aux notions de prérogatives de puissance publique et de service public, qui sont respectivement au cœur du critère formel et du critère finaliste. Il en est de même pour le service public, qui se révèle par les notions de personne publique et de prérogatives de puissance publique ; et pour les prérogatives de puissance publique, qui se révèlent par les notions de personne publique et de service public. Dès lors, l'édifice du droit et du contentieux administratifs repose toujours sur les mêmes fondements, quelle que soit la matière à qualifier. Partout où le droit administratif est applicable et le juge administratif compétent, l'influence d'une personne publique, la présence d'un service public ou l'ombre de la puissance publique est proche. Même si aucun des critères organique, finaliste et formel n'est déterminant à lui seul, ils jouent tous ensemble un rôle dans l'identification du droit applicable et du juge compétent. L'influence de chacun est peut-être « relative »<sup>2656</sup> en fonction des cas, mais elle est toujours réelle.

---

<sup>2649</sup> Voir par ex. (*supra*, pp. 363-364) pour les deniers des personnes dirigeantes (solution de la jurisprudence).

<sup>2650</sup> Voir par ex. (*supra*, pp. 347-348) pour les agents de direction de certaines personnes dirigeantes privées ou innomées (solution de la jurisprudence).

<sup>2651</sup> Voir par ex. : (*supra*, pp. 285-286) pour les actes juridiques unilatéraux des personnes dirigeantes (solution préconisée par certains auteurs, non retenue par le juge).

<sup>2652</sup> Voir par ex. (*supra*, pp. 314-316 et 320-322) pour les contrats d'accomplissement des missions de direction conclus par les personnes dirigeantes (solution de la jurisprudence).

<sup>2653</sup> Voir par ex. (*supra*, pp. 313-314 et 320-322) pour les contrats de participation aux missions de direction conclus par les personnes dirigeantes (solution de la jurisprudence).

<sup>2654</sup> Voir par ex. : (*supra*, pp. 286-287 et 307-308) pour les actes juridiques unilatéraux des personnes dirigeantes imposant des règles de conduite aux acteurs du marché (solution de la jurisprudence).

<sup>2655</sup> Voir par ex. (*supra*, pp. 314-316 et 320-322) pour les contrats d'accomplissement des missions de direction conclus par les personnes dirigeantes (solution de la jurisprudence).

<sup>2656</sup> BLAEVOET (C.), « Influence relative de la notion de service public sur le champ du droit administratif et de la compétence administrative », D. 1957 (chr.) pp. 37-42.

De ce fait, la théorie de l'école du critère formel n'est pas si éloignée qu'il n'y paraît de celle du critère finaliste, et même de celle du critère organique. Gaston Jèze, qui se rattache à la seconde, met d'ailleurs l'accent sur la relation entre le but assigné à l'Administration et les procédés juridiques pour l'atteindre afin de souligner la particularité du droit administratif et la nécessité d'un juge spécial pour connaître de son application<sup>2657</sup>. Maurice Hauriou, fondateur de la première école, est même considéré par certains comme le « premier promoteur de l'idée de service public »<sup>2658</sup>, grâce à son ouvrage sur *La gestion administrative*<sup>2659</sup>. Et il faut rappeler qu'Edouard Laferrière lui-même, qui faisait reposer la répartition des compétences et des droits sur la distinction entre les actes d'autorité et les actes de gestion, a pu admettre que « le caractère administratif de l'acte résulte de la nature de l'acte et non pas uniquement de la qualité de son auteur ou du but qu'il propose »<sup>2660</sup>. Georges Vedel, qui semble se rallier à l'école de la puissance publique, fait en réalité la synthèse de toutes les conceptions, en tenant compte des caractéristiques propres de la fonction administrative<sup>2661</sup>. En mettant en lumière que le droit administratif repose sur des bases constitutionnelles, puisque l'administration se rattache au pouvoir exécutif<sup>2662</sup>, il le définit comme « le corps de règles spéciales applicables à l'activité du pouvoir exécutif en tant qu'il use de la puissance publique »<sup>2663</sup>, c'est-à-dire comme le droit qui régit « l'ensemble des activités du gouvernement et des autorités décentralisées étrangères à la conduite des relations internationales et aux rapports entre pouvoirs publics et s'exerçant sous un régime de puissance publique »<sup>2664</sup>. Il fait ainsi du droit administratif le droit qui se rattache « organiquement et formellement, à l'exercice du pouvoir exécutif »<sup>2665</sup>. Or, l'exercice de ce pouvoir constitue un type de service public qui correspond à l'accomplissement des fonctions administratives. Il en résulte que, pour lui, le droit administratif est applicable et le juge administratif compétent lorsque trois conditions cumulatives sont réunies : que l'opération en cause soit réalisée par le représentant d'une personne publique (critère organique), qu'elle se rattache à l'exercice d'une mission de service public qui est au nombre des fonctions administratives (critère finaliste), et qu'elle soit accomplie au moyen de prérogatives de puissance publique (critère formel).

---

<sup>2657</sup> Cf. PLESSIX, *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., p. 699.

<sup>2658</sup> *Ibid.* p. 700.

<sup>2659</sup> Cf. RIVERO (J.), « Hauriou et l'avènement du service public », in *Mélanges Mestre*, op. cit., pp. 461-471.

<sup>2660</sup> LAFERRIERE, *Traité...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 477.

<sup>2661</sup> VEDEL, « Les bases... », art. cit.

<sup>2662</sup> Pour une critique de cette position de Georges Vedel : EISENMANN (C.), « La théorie des “bases constitutionnelles du droit administratif” », RDP 1972 pp. 1345-1431. Pour mettre fin à la querelle : VEDEL (G.), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », in AMSELEK (P.) [dir.], *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris et Aix-en-Provence, Economica et PUAM, 1986, pp. 133-145. Sur cette controverse : BREEN (E.), « Le Doyen Vedel et Charles Eisenmann : une controverse sur les fondements du droit administratif », RFDA 2002 pp. 232-243. Voir aussi : DELVOLVE (P.), « L'actualité des bases constitutionnelles du droit administratif », RFDA 2014 pp. 1211-1217.

<sup>2663</sup> VEDEL, « Les bases... », art. cit., pp. 45-46. L'auteur précise qu'il faut adopter une « définition analogue de la compétence du juge administratif » (art. cit., p. 46).

<sup>2664</sup> VEDEL (G.), préface à DELVOLVE (P.) et VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1980, 7<sup>e</sup> édit., p. 38.

<sup>2665</sup> BURDEAU, *Histoire...*, op. cit., p. 479.

Tout le problème repose donc sur l'identification de chacun de ces fondements qu'il s'agit de combiner : à partir de quand une personne juridique est-elle publique, à partir de quand un moyen juridique est-il exorbitant, à partir de quand une activité juridique est-elle un service public ? Le dirigisme de Vichy rend la réponse difficile car il brouille les définitions de ces notions. Derrière la crise théorique des bases du droit et du contentieux administratifs se cachent des difficultés pratiques d'identification de l'un et de l'autre. Il n'est donc pas étonnant qu'au lendemain de la guerre, les auteurs aient souligné les difficultés à définir les concepts<sup>2666</sup> de personne publique<sup>2667</sup> et de service public<sup>2668</sup>, mais aussi de prérogatives de puissance publique<sup>2669</sup> et de clauses exorbitantes du droit commun<sup>2670</sup>. C'est d'ailleurs en s'interrogeant sur les raisons de ces incertitudes qu'ils se questionnent sur la spécificité du droit de la direction de l'économie, dont ils cherchent à inventer la branche juridique<sup>2671</sup>.

.....

L'incertitude des frontières sous le dirigisme économique de Vichy entre les concepts juridiques classiques ne complique pas seulement la détermination des règles applicables aux activités et aux organismes de direction. Elle brouille aussi la répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions et ruine les espoirs de la doctrine de découvrir le critère du droit et du contentieux administratifs. L'économie dirigée les condamne l'un et l'autre à des fondements multiples, dont la nature varie en fonction des questions de droit qui sont soulevées par le litige à trancher. Les difficul-

<sup>2666</sup> Pour une vision d'ensemble de ces problèmes de définition : AUBY, « Remarques... », art. cit.

<sup>2667</sup> DRAGO, *Les crises...*, op. cit. ; SPILIOPOULOS, *La distinction...*, op. cit.

<sup>2668</sup> CADART (J.), *Les tribunaux judiciaires et la notion de service public*, Paris, Sirey, 1954 ; CHENOT, « La notion... », art. cit. ; CHEVALLIER, « Essai... », art. cit. ; CORAIL, *La crise...*, op. cit. ; CORAIL, « L'identification... », art. cit. ; DRAGO (R.), note sous CADART, *Les tribunaux...*, op. cit., RDP 1954 pp. 862-863 ; GEFFROY (J.-B.), « Service public et prérogatives de puissance publique : réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », RDP 1987 pp. 49-88 ; L'HUILLIER, « A propos... », art. cit. ; L'HUILLIER, « Nouvelles... », art. cit. ; LIET-VEAUX, « La théorie du... », art. cit. ; MORANGE, « Le déclin... », art. cit. ; NIZARD, « A propos... », art. cit. ; NIZARD (L.), « A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », in *Mélanges Eisenmann*, op. cit., pp. 91-98 ; REGOURD, « Le service... », art. cit. ; SABOURIN (P.), « Mission de service public, prérogatives de puissance publique et notions d'autorité administrative (à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 nov. 1970 *Sté Marseille-Fret et autres*) », JCP 1971 I n°2407 ; TRUCHET, « Nouvelles... », art. cit. ; WALINE, « Vicissitudes... », art. cit. ; WALINE, note sous LATOURNERIE, « Sur... », art. cit.

<sup>2669</sup> ANTOINE (A.), *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, thèse droit, Grenoble II, 2007, Paris, LGDJ, 2009, pp. 4-13 ; CHIFFLOT (N.), « Les prérogatives de puissance publique. Une proposition de définition », in AFDA, *La puissance...*, op. cit., pp. 173-196 ; DUPRE DE BOULOIS, « Puissance... », art. cit. ; DUPUIS (G.), *Les privilèges de l'Administration*, thèse droit, Paris, 1962, 2 vol. ; HECQUARD-THERON, « De la prérogative... », art. cit. ; MODERNE (F.), *Recherches sur la puissance publique et ses prérogatives en droit administratif français*, thèse droit, Bordeaux, 1960, 3 tomes en 4 vol. ; PECHEUL-DAVID, *La prérogative...*, op. cit. ; ROUSSET, *L'idée...*, op. cit. ; VENEZIA, « Puissance... », art. cit.

<sup>2670</sup> LAMARQUE, « Le déclin... », art. cit. ; VEDEL, « Remarques... », art. cit.

<sup>2671</sup> Voir *supra* (chapitre 2 du titre 2 de la partie 1).

tés sont accentuées par les exceptions au principe de la liaison de la compétence et du fond qui peuvent conduire le juge judiciaire à appliquer directement le droit administratif. Mais le délicat problème sous le dirigisme de l'identification du juge compétent n'empêche pas l'essentiel d'être préservé au nom d'une bonne administration de la justice : en dehors des domaines touchés par les immunités juridictionnelles classiques<sup>2672</sup>, grâce au rattachement, même artificiel, des réalités du dirigisme aux concepts classiques, il y a, pour chaque litige qui met en cause une mesure de direction, un juge pour le trancher efficacement.

## **Section 2 : La nécessité de désigner un juge compétent**

Cette nécessité s'impose sous le dirigisme économique de Vichy pour garantir l'unité de l'Etat (Sous-section 1) et préserver autant que possible l'efficacité de la justice (Sous-section 2).

### ***Sous-section 1 : Le besoin de garantir l'unité de l'Etat***

Pour diriger l'économie et se conformer à l'idéologie corporatiste, l'Etat de Vichy pratique une politique d'organisation professionnelle : il donne naissance, dans chaque branche d'activité industrielle, artisanale ou commerciale, à une ou plusieurs institutions qu'il dote de prérogatives pour agir dans l'intérêt collectif des travailleurs, afin que soient fixées des règles de conduite professionnelle et que soient réprimés tous les manquements à ces dispositions. La question de la nature des pouvoirs de ces organismes a été débattue en doctrine. Pour Charles Blaevoet<sup>2673</sup> et Jacques Doublet<sup>2674</sup> les organismes professionnels n'ont reçu de l'Etat aucun pouvoir de décision, uniquement un droit de formuler, dans l'intérêt de la profession, de simples propositions aux ministres compétents. S'appuyant sur la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* ils observent en effet que les règles de conduite élaborées par les organismes professionnels « ne deviennent définitives qu'après avoir été approuvées » par le ministre compétent<sup>2675</sup> et qu'une décision ministérielle expresse est nécessaire pour donner une force obligatoire aux sanctions qu'ils recommandent de prononcer<sup>2676</sup>. Ce serait donc au ministre – et uniquement à lui – qu'il reviendrait

---

<sup>2672</sup> Voir *infra* (pp. 535-539).

<sup>2673</sup> Note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., pp. 126-128.

<sup>2674</sup> Com. de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*, art. cit. p. 30. Pour l'auteur, les organismes professionnels ne possèdent donc pas « cette souveraineté dans laquelle Hauriou voyait le trait caractéristique de la corporation » (*ibid.*).

<sup>2675</sup> Art. 5 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>2676</sup> Art. 7 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*. Dans la même logique, l'organisme peut proposer au ministre d'utiliser son pouvoir de réquisition (art. 6 de la même loi).

de décider en matière de discipline professionnelle, en approuvant ou en reprenant le contenu des propositions émises par les organismes compétents, cantonnés à un rôle purement consultatif.

Cette vision des choses n'est pas conforme à la réalité juridique car il est admis, de jurisprudence constante<sup>2677</sup>, que les mesures soumises à approbation administrative ont « une valeur propre par elles-mêmes »<sup>2678</sup>. Il faut d'ailleurs souligner que le législateur emploie le mot « décisions » pour désigner les actes que les organismes professionnels édictent en matière de réglementation économique<sup>2679</sup>. L'approbation est nécessaire non pour donner une force obligatoire et immédiatement exécutoire à la mesure prise par l'institution mais pour acquérir une valeur définitive dont elle a besoin pour pouvoir être légalement appliquée<sup>2680</sup>. L'opinion de Charles Blaevoet et de Jacques Doublet n'est donc valable qu'en ce qui concerne les actes émis par les organismes professionnels en matière de répression économique, sauf lorsque le législateur les autorise à prononcer eux-mêmes, directement, des peines contre les travailleurs qui ne respecteraient par leurs obligations. Ces institutions disposent donc toutes d'un pouvoir de décision qui leur permet d'imposer des règles de conduite à portée aussi bien individuelle et particulière que générale et impersonnelle à leurs ressortissants et, pour certaines, également de sanctionner les délinquants à la réglementation professionnelle, les autres ne disposant en la matière que d'un pouvoir de proposition. Dès lors, comme le souligne Jean Personnaz, « si l'on excepte la répartition et le contrôle de l'utilisation des matières premières qui sont la compétence exclusive des sections de l'Office de répartition », toute l'activité professionnelle « se trouve en fait susceptible d'être dirigée » par elles<sup>2681</sup>.

Pour garantir l'harmonie et l'efficacité du système, l'Etat soumet l'activité de ces divers organismes à son autorité hiérarchique en les intégrant à sa sphère administrative et parfois même juridictionnelle<sup>2682</sup>. Mais cette solution ne suffit pas pour prévenir des dangers que représente la délégation de pouvoirs aussi importants à des institutions aussi peu préparées à les exercer. Ces organismes sont en effet composés de professionnels, « personnalités privées »<sup>2683</sup> qui ne sont pas formées pour exercer de telles prérogatives et qui peuvent être amenées par la force des choses à imposer des règles de conduite, voire, dans certains cas, des sanctions, à leurs concurrents<sup>2684</sup>. En outre, ces institutions

---

<sup>2677</sup> CE, 7 août 1911, *Cossec*, R. p. 976 ; CE, 22 juill. 1933, *Woimant*, R. p. 840.

<sup>2678</sup> X., « Les décisions... », art. cit., p. 202.

<sup>2679</sup> Art. 5 de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*.

<sup>2680</sup> Cf. PERSONNAZ, « Le régime... », art. cit., pp. 16-21 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., p. 24.

<sup>2681</sup> « Le principe... », art. cit., p. 20.

<sup>2682</sup> Voir *supra* (pp. 188-219).

<sup>2683</sup> CROQUEZ, « Les comités... », art. cit., p. 18.

<sup>2684</sup> Sur ce risque, voir CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 98-99 ; CROQUEZ, « Les comités... », art. cit., pp. 17-18 ; MORANGE (G.), note sous CE, 21 août 1944, *Chaverou*, D. 1945 J. p. 230 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, pp. 76-77.

peuvent être tentées d'utiliser leurs prérogatives dans le but de satisfaire l'intérêt de la profession même contre l'intérêt général<sup>2685</sup>, voire l'intérêt de certains professionnels, même contre l'intérêt de tous. Le développement de la technique des sanctions professionnelles conduit d'ailleurs, en raison de leur indépendance par rapport aux peines judiciaires<sup>2686</sup>, à « un abaissement de la situation morale » du juge pénal, « dont les décisions [peuvent] être, en fait, méconnues et bafouées par [des] autorités (...) n'offrant pas toutes les garanties désirables »<sup>2687</sup>. Ce sont en effet de simples particuliers, chefs d'entreprises (répartiteurs ou dirigeants des organismes professionnels) qui sont chargés de les prononcer. Or, au nom de la sauvegarde de l'ordre public, l'Etat ne peut accepter que l'autorité des tribunaux répressifs soit discutée.

Le danger est d'autant plus grand que dans la plupart des branches d'activité c'est une autorité unique qui exerce le pouvoir de réglementation<sup>2688</sup>, voire de répression<sup>2689</sup>, parfois même dans plusieurs institutions<sup>2690</sup>. Comme le constate Hervé Detton il y a donc un risque de multiplication du

---

<sup>2685</sup> Cf. MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 365.

<sup>2686</sup> Voir *infra* (p. 524, note 2990).

<sup>2687</sup> MORANGE, note sous CE, 21 août 1944, *Chaverou*, art. cit., p. 230.

<sup>2688</sup> Selon la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*, c'est à un comité institué par décret que doit être confiée la direction de chaque branche industrielle ou commerciale et c'est à lui que l'article 2 confie les pouvoirs de direction et de contrôle qu'il énumère. Or, comme l'observe Pierre-Henri Teitgen, « un comité, c'est un conseil, un collège, une assemblée de plusieurs membres procédant par voie de délibérations et prenant, selon cette procédure, les décisions de sa compétence ; à la lecture de la loi on devait donc supposer que les décrets pris pour son application placeraient à la tête de chaque branche d'industrie un conseil de trois ou quatre membres au moins, lui attribuerait compétence pour prendre les décisions, puis chargeraient le président ou un délégué de ce comité d'assurer l'exécution des délibérations prises » (« La loi... », art. cit., § 14 ; « L'organisation... », art. cit., p. 6). Tel n'a pourtant pas toujours été le cas, certains décrets substituant au comité prévu par la loi un directeur simplement assisté d'une commission consultative (par ex. : décret du 30 sept. 1940 *portant constitution d'un comité d'organisation de l'industrie et du commerce de l'automobile et du cycle*, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 5201 ; décret du 27 nov. 1940 *portant création d'un comité d'organisation de l'industrie de la montre*, JO 29 nov., p. 5881 ; décret du 23 déc. 1940 *portant création d'un comité d'organisation des industries du caoutchouc*, JO 27 déc., p. 6292) et d'autres, procédant de manière plus subtile en attribuant bien au comité lui-même les pouvoirs prévus par la loi mais en le plaçant sous l'autorité d'un président (par ex. : décret du 19 oct. 1940, *instituant un comité d'organisation des transports routiers*, JO 30 oct., p. 5479 ; décret du 9 nov. 1940 *relatif à l'organisation des industries chimiques*, JO 13 nov., p. 5666). Pour Pierre-Henri Teitgen tous ces décrets qui dérogent sur ce point à la loi du 16 août 1940 sont illégaux. Il écrit en effet que « même s'il fallait admettre (...) – et tel n'est pas notre avis – qu'actuellement les lois et les décrets possèdent la même valeur juridique, il resterait qu'une autorité quelconque ne peut pas, en principe, déroger par mesure spéciale à la règle générale qu'elle a établie, en dehors des cas prévus par cette règle générale » (« La loi... », art. cit., § 18 ; « L'organisation... », art. cit., p. 7). Dans le même sens, voir CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 87-88 ; PERSONNAZ, « Le principe... », art. cit., pp. 17-19.

<sup>2689</sup> Sont ainsi dotés du pouvoir d'infliger des sanctions administratives : le directeur de l'Office national de la navigation (art. 4 de la loi du 16 oct. 1940 *relative à la priorité de transports de marchandises* et art. 29 de la loi du 22 mars 1941 *relative à la coordination des transports par fer et navigation intérieure*), le président de l'Office interprofessionnel des céréales (art. 18 de la loi du 5 juill. 1941 *relative à l'organisation du marché des céréales et produits dérivés*) et le directeur du Comité national interprofessionnel des viandes (art. 24 de la loi du 27 sept. 1941 *portant création de ce Comité*) ; les directeurs régionaux, départementaux et le chef du Service général de contrôle économique (art. 9 de la loi du 31 déc. 1942 *modifiant la loi du 21 oct. 1940 modifiée par la loi du 7 août 1942* ; art. 6 de la loi du 31 déc. 1942 *relative à la constatation, la poursuite, la répression des infractions aux règles du rationnement*).

<sup>2690</sup> Albert Croquez (« L'organisation... », art. cit., 1941 II, p. 41) rapporte que dans certaines branches d'activités les qualités de chef de section à l'Office central de répartition des produits industriels et de directeur de comité d'organisation se réunissent sur la même tête, afin d'éviter les empiètements de compétence.

nombre d'irrégularités, même involontairement commises, par violations du « principe de légalité », imposant le respect des règles de droit, du « principe de finalité », interdisant les détournements de pouvoir, mais aussi du « principe de spécialité », obligeant un établissement doté d'une compétence déterminée à ne pas exercer son activité en dehors du champ d'action qui lui est assigné<sup>2691</sup>. C'est aussi l'opinion de Gérard Viché qui craint que la situation « ne fasse renaître, très rapidement, les abus des corporations de l'Ancien Régime, qui ont été l'une des causes profondes de la Révolution de 1789 »<sup>2692</sup>. Raymond Odent s'inquiète spécialement du maniement par les ordres professionnels de leurs prérogatives : « qualifiés pour fixer les droits et les obligations des professionnels dans leurs rapports avec leurs clients, avec leurs confrères et avec les pouvoirs publics, ainsi que pour réprimer la violation de leurs règlements, les autorités de chaque ordre risquent à tout moment de méconnaître le sens exact de leur mission. Elles peuvent, sous prétexte de défendre l'indépendance professionnelle, être tentées de fronder l'ordre public ; elles peuvent, sous prétexte de discipliner leurs ressortissants, être tentées d'instaurer une orthodoxie professionnelle incompatible avec le caractère libéral de la profession ; elles peuvent, sous prétexte de récompenser les bien-pensants, faire du népotisme confraternel. »<sup>2693</sup> Dans le même esprit, André Heilbronner dénonce l'attitude des comités d'organisation qui eurent tendance, « non sans motifs très respectables, à réserver les moyens de productions aux entreprises existantes, à les refuser à des nouveaux venus » provoquant ainsi « la querelle des “antériorités” et des “références” qui opposa bien vite les jeunes aux vieux, les prisonniers libérés ou les repliés de la zone occupée à ceux que la guerre avait épargnés, l'esprit d'entreprise à la volonté de durée »<sup>2694</sup>. C'est pourquoi un certain nombre de voix<sup>2695</sup> se sont élevées sous le régime de Vichy pour une réforme de l'organisation professionnelle fondée sur un « pacte de confiance mutuelle »<sup>2696</sup>

<sup>2691</sup> « La protection... », art. cit., p. 57. Dans le même sens, voir BRIMO, note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], art. cit., pp. 47-48 ; PERSONNAZ, « La nature... », art. cit., p. 12.

<sup>2692</sup> *La sanction...*, *op. cit.*, p. 63 (note 48).

<sup>2693</sup> « Le contrôle... », art. cit., p. 110. Voir aussi LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 444-474.

<sup>2694</sup> « Le pouvoir... », art. cit., p. 34. Plus largement, l'auteur met l'accent sur « l'esprit protectionniste » (*ibid.*, p. 39) de chaque organisme professionnel en soulignant que tout pouvoir professionnel possède une double propension : « se définir, tracer des frontières » et défendre « ses chasses gardées » (*ibid.*, pp. 35 et 36). La première préoccupation pousse l'organisme professionnel à donner de strictes limites au cercle de ses ressortissants (par ex. : CE, 5 mars 1947, *Escribe*, R. p. 95 : l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés refuse d'intégrer les agents d'affaires ; CE, 13 juin 1947, *Thomas*, R. T. p. 540 : le Comité interprofessionnel des chevaux et mulets refuse de compter parmi ses membres les marchands de bestiaux) ; la seconde, à sélectionner rigoureusement les candidats à l'exercice de la profession (CE, 22 déc. 1950, *Maillefer* (décision non publiée, citée par HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., p. 36) : tentative d'un ordre professionnel d'éliminer des concurrents en affirmant qu'ils ne justifient pas d'un exercice suffisant du métier).

<sup>2695</sup> CAPLAIN (M.), « La réforme des comités d'organisation », REC nov. 1943 pp. 17-20 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 II ; CROQUEZ, « Les comités... », art. cit., pp. 16-18 ; DIETERLEN (P.), « La réforme des comités d'organisation d'après le projet du Conseil supérieur de l'économie industrielle et commerciale », DS 1943 pp. 347-356 ; X., « Etude sur les comités d'organisation », CDS, XII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 4, 1941, pp. 21-27.

<sup>2696</sup> X., « Etude... », art. cit., p. 21.

entre les membres dirigeants des corporations, les pouvoirs publics et les travailleurs. Pour Albert Croquez, « la paix sociale l'exige »<sup>2697</sup>.

Or la doctrine corporatiste qui milite pour la reconnaissance d'un droit professionnel, distinct à la fois du droit public et du droit privé, considère que chaque profession constitue « un ordre juridique spécial, avec son gouvernement, ses services », « sa compétence réglementaire et administrative », « son droit disciplinaire et ses autorités juridictionnelles »<sup>2698</sup>. Le risque pour l'Etat est donc d'abandonner à chaque organisme professionnel la résolution des contentieux qu'il provoque et par suite l'interprétation des règles de droit applicables. La même question se pose à propos des organismes de répartition, dotés, comme les organismes professionnels, d'un pouvoir de réglementation, et, parfois même, comme certaines autorités de l'Etat, d'un pouvoir de répression<sup>2699</sup>, que certains auteurs sont tentés de soumettre à l'application d'un droit spécial autonome, d'une nature économique<sup>2700</sup>. S'agissant des organismes professionnels, la difficulté est d'autant plus grande que l'Etat doit leur laisser une certaine marge de manœuvre s'il ne veut pas paralyser leur action nécessaire à la satisfaction de l'intérêt général. Comme le souligne G.-J. Painvin, « pour gouverner l'économie, l'Etat a besoin d'une industrie forte, d'une industrie prospère et entreprenante » ; « les milieux administratifs [doivent] en conséquence, désirer l'épanouissement d'un pouvoir professionnel agissant, de même que les milieux industriels, conscients de la situation, ne peuvent que souhaiter de grands et hauts fonctionnaires pour représenter l'autorité de l'Etat et exercer ses prérogatives »<sup>2701</sup>. Selon la doctrine du régime de Vichy la satisfaction de l'intérêt professionnel ne permet-elle pas, en règle générale, à l'intérêt public d'être favorisé<sup>2702</sup> ? Les organismes professionnels doivent dès lors demeurer ce qu'ils sont aux yeux des gouvernants : « une forme intermédiaire entre l'organisation industrielle spontanée qui s'annonçait avant la guerre », incontrôlée donc dangereuse pour le bien commun, et la direction des professions directement par la personne de l'Etat, « trop incompétente [sur le plan technique] pour agir [seule] à bon escient »<sup>2703</sup>.

---

<sup>2697</sup> « Les comités... », art. cit., p. 18. Voir aussi, dans le même sens : CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 91-93.

<sup>2698</sup> DETTON, « La protection... », art. cit., p. 54. Sur ce point, voir *supra* (pp. 240-241 et 408-412).

<sup>2699</sup> Pour les autorités administratives de l'Etat et pour le juge pénal la question se résout facilement par application des règles classiques de répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions, qui attribuent le contentieux des actes des autorités administratives au juge administratif, et celui des décisions rendues par les juridictions pénales, au juge judiciaire.

<sup>2700</sup> Voir *supra* (pp. 408-412).

<sup>2701</sup> « Nécessité... », art. cit., pp. 80-81. L'auteur parle de la nécessité pour l'Etat d'instaurer une « politique de *collaboration* avec les entreprises elles-mêmes », par le truchement des organismes professionnels (*ibid.*, p. 79, il souligne). Voir également MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 40-50.

<sup>2702</sup> Voir *supra* (pp. 132-137).

<sup>2703</sup> Jean Bichelonne, ministre de la Production industrielle de Pierre Laval, cité par MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 329 (l'auteur cite aussi Yves Bouthillier, ministre des Finances sous Vichy, tenant des propos analogues). Dans le même sens : LAUFENBURGER, « L'économie... », art. cit., p. 8 (chaque organisme professionnel « met l'Etat, désormais

Le problème tient en réalité à l'inefficacité du contrôle hiérarchique des décisions des organismes de direction ayant une personnalité distincte de celle de l'Etat. Cet outil est pourtant d'une grande puissance pour limiter les ambitions des autorités subordonnées : « préventif, il fait obstacle à la naissance de situations de fait contraires à la volonté de l'administration ; (...) il met le contrôleur à même d'élaborer, en collaboration avec le contrôlé, la politique suivie par ce dernier »<sup>2704</sup>. Dès lors, « si l'administration qui exerce la tutelle est exigeante, compétente et persévérante, il ne subsiste pas grand-chose de l'indépendance de principe du contrôlé »<sup>2705</sup>. Il faut d'ailleurs souligner que, parce qu'il confère un pouvoir de substitution à l'autorité supérieure, le pouvoir hiérarchique est plus efficace que le contrôle juridictionnel, le juge n'ayant pas à sa disposition une telle prérogative. Mais en pratique, comme l'observe Raymond Odent, le contrôle administratif est « purement théorique, pour ne pas dire inexistant » sous le dirigisme économique de Vichy : bien souvent le service qualifié pour contrôler les décisions des organismes de direction « s'abstient d'en discuter l'opportunité, souvent même [d']en examiner la légalité »<sup>2706</sup>. Le phénomène concerne surtout les organismes professionnels. La « grande timidité » des autorités de contrôle à l'égard des pouvoirs qu'exercent de telles institutions s'explique « par la conscience qu'ont les fonctionnaires de leur incompétence dans le domaine des techniques et des traditions professionnelles »<sup>2707</sup>. Il faut pourtant préserver la souveraineté de l'Etat pour éviter que les organismes de direction ne deviennent des « roitelets »<sup>2708</sup> de l'ordre économique, « maîtres à peu près absolus de leur petit royaume, flanqués d'un commissaire du gouvernement fantôme »<sup>2709</sup> au détriment de la protection des droits des acteurs du marché. La large autonomie de ces institutions doit être compensée par la mise à disposition de tout intéressé d'un recours juridictionnel permettant de « mettre un terme aux excès de pouvoir et de faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts professionnels, même respectables, mais particuliers »<sup>2710</sup> car « s'ils

---

éclairé par des pilotes sur sa route, mieux à même de remplir ses fonctions nouvelles ») ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 50 (l'organisation professionnelle incarne « la conciliation désirable entre deux idées qui semblaient incompatibles : économie dirigée et initiative privée »). Sur ce point, voir également SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. III ; TAVERNOST, « Organisation... », art. cit. René de Lacharrière compare l'organisation professionnelle sous Vichy au « procédé classique de la colonisation qui consiste à susciter et à contrôler des chefs indigènes plutôt qu'assumer une administration directe » (« La gestion... », art. cit., p. 269).

<sup>2704</sup> ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 110.

<sup>2705</sup> *Ibid.*

<sup>2706</sup> *Ibid.*, p. 112. Dans le même sens, voir HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., p. 34.

<sup>2707</sup> ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 112. Sous le régime de Vichy, l'importance des abandons consentis par la puissance publique aux organismes professionnels est atténuée par le droit réservé aux ministres de nommer et de révoquer leurs dirigeants (voir *supra*, p. 200). Mais en 1945 l'élection remplaça la nomination comme procédé de recrutement. Cette réforme renforça la timidité des autorités de contrôle à l'égard des pouvoirs des ordres, seuls organismes professionnels ayant survécu à la chute de Vichy, au nom du « prestige justifié qui entoure les professionnels appelés par la confiance de leurs confrères à la tête des ordres : on conçoit aisément que le chef du bureau ou du service responsable, surtout s'il est lui-même un ancien professionnel, répugne à contrecarrer les personnalités les plus marquantes d'un ordre qu'il est censé contrôler » (ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 112).

<sup>2708</sup> CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 II, p. 41 ; DURAND, « La formation... », art. cit., p. 75.

<sup>2709</sup> CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 II, p. 41.

<sup>2710</sup> ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 110. Dans le même sens, voir HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., p. 44.

possèdent tous les pouvoirs [ces organismes] n'ont pas nécessairement tous les droits en toute hypothèse »<sup>2711</sup>. Dans cet esprit, il faut soumettre, au moins en dernier ressort et malgré les imperfections du contrôle juridictionnel, l'exercice de leurs pouvoirs à la compétence d'un juge de l'Etat (§ 1) pour les obliger à respecter le droit étatique (§ 2), peu importe que le premier soit administratif ou judiciaire et que le second soit public ou privé.

### **§ 1/ La compétence du juge administratif ou du juge judiciaire en qualité de juge de l'Etat**

La nécessité de soumettre à un juge de l'Etat le contentieux des organismes de direction s'impose pour les mêmes raisons qui expliquèrent la naissance du contrôle juridictionnel de l'Administration et le développement du droit administratif. L'idée est clairement formulée par Maurice Lagrange dans ses conclusions sur l'arrêt *Bouguen*. Le commissaire du gouvernement écarte « la solution qui consisterait à exclure tout recours juridictionnel » sous prétexte que les institutions dont il s'agit seraient génératrices d'un droit nouveau : « quels que soient, en effet, les caractères et les tendances de ce droit (...), même en admettant qu'il conduise à réviser certaines notions naguère encore admises sans discussion par le droit public issu du XIX<sup>ème</sup> siècle, il est en tout cas un principe qui nous paraît devoir survivre, car il est à la base de tout le droit français, c'est que toute règle doit être assortie d'une sanction, et sa violation permettre à la victime de trouver un juge. Le pays qui a su soumettre la puissance publique elle-même au contrôle juridictionnel ne saurait tolérer qu'y échappent tels ou tels organismes investis du pouvoir de créer, d'appliquer ou de sanctionner des règlements sous le prétexte qu'on serait en présence d'un droit autonome, d'un droit *sui generis* »<sup>2712</sup>, économique ou professionnel. Cette idée est partagée même par les auteurs qui défendent l'autonomie absolue de ce nouveau droit. Ceux-ci considèrent en effet que la particularité du droit professionnel ou du droit économique doit justifier la création d'un troisième ordre de juridictions ayant seul qualité pour appliquer les règles qu'il comporte mais ils ne nient pas le fait que celui-ci doit rendre la justice, comme ses homologues judiciaire et administratif, au nom de l'Etat et surtout ils admettent que dans l'attente de sa mise en place, le contentieux professionnel ou économique doit être réparti entre les deux ordres existants<sup>2713</sup>.

---

<sup>2711</sup> TEITGEN, « La loi... », art. cit. § 45 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 13.

<sup>2712</sup> Art. cit., p. 3. Dans le même sens, Albert Brimo parle de la nécessité « d'imprimer à l'organisation professionnelle cet "esprit de légalité" dans lequel le Conseil d'Etat s'efforce de mouler notre organisation administrative » (note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], art. cit., p. 46).

<sup>2713</sup> Voir *supra* (p. 410).

Nous avons vu que le partage des compétences entre le juge judiciaire et le juge administratif a posé de nombreuses difficultés dans la mesure où le législateur n'a que très rarement tranché lui-même la question et que les critères sur lesquels se fonde la jurisprudence demeurent incertains. Il s'agira ici de montrer que malgré la complexité de l'identification et de l'utilisation de ces critères de répartition des compétences, le dialogue des juges a permis d'éviter les dénis de justice sous le dirigisme de Vichy. C'est en ce qui concerne les conflits opposant les organismes professionnels à leurs ressortissants que ce dialogue se révéla le plus remarquable.

Dans un premier temps le juge judiciaire se déclara incompetent<sup>2714</sup>, sauf en ce qui concerne la gestion des intérêts professionnels<sup>2715</sup>, mais il reconnut dans un second temps avoir qualité pour se prononcer sur certains litiges en appliquant d'une manière très discutable les théories de la voie de fait et de l'acte personnel<sup>2716</sup>, tout en confirmant son incompétence pour connaître des cas où aucune n'est applicable à l'espèce<sup>2717</sup>. Le juge administratif tarda à se positionner sur le problème car avant de saisir le Conseil d'Etat, les intéressés adressèrent des recours hiérarchiques aux autorités de tutelle qui se chargèrent de résoudre les litiges en substituant leurs propres décisions à celles des organismes professionnels.

C'est d'abord à l'occasion de l'exercice de sa fonction consultative que le juge administratif fut amené à donner de « sérieux coups d'aiguillage »<sup>2718</sup> dans la séance du 27 mai 1942. La Section de l'Agriculture et du Ravitaillement, de la Production industrielle et du Travail, des Communications du Conseil d'Etat était saisie par le Délégué général à l'Equipement national d'une demande d'avis sur la question de savoir si les comités d'organisation institués par la loi du 16 août 1940 « sont justiciables des tribunaux ordinaires dans les cas où ils sont l'objet de demandes d'indemnité en réparation des préjudices causés par leur intervention ou, au contraire, s'ils ne doivent pas être regardés comme relevant uniquement, en ce qui touche les actions en responsabilité dirigés contre eux, de la juridiction administrative »<sup>2719</sup>. Le Conseil d'Etat choisit de répondre en étendant le problème au-delà des questions indemnitaires. Rejoignant l'opinion du juge judiciaire, il considéra « qu'il résulte, tant de l'ensemble de ces dispositions que des prononcés exposés dans le rapport qui précède la loi du 16 août 1940, que celle-ci a entendu organiser la production industrielle en un service d'intérêt

---

<sup>2714</sup> Henri Culmann (*Les services...*, *op. cit.*, pp. 264-265) cite trois décisions de l'ordre judiciaire en ce sens (Trib. com. Marseille, 26 juin 1941 ; Trib. civ. Seine, 14 nov. 1941 ; Trib. com. Saint-Etienne, 19 nov. 1941).

<sup>2715</sup> Trib. com. Toulon, 3 déc. 1941, *Comité d'organisation du bâtiment et des travaux publics c. Bava*, préc. (responsabilité des comités d'organisation dans l'exercice, dans l'intérêt de la profession, d'une tierce-opposition).

<sup>2716</sup> Voir *supra* (pp. 331-341).

<sup>2717</sup> Voir *supra* (pp. 328-330).

<sup>2718</sup> MARTIN (R.), « Le rôle consultatif du Conseil d'Etat en matière économique », in *Livre...*, *op. cit.*, p. 415.

<sup>2719</sup> Avis cité par IZARD, « Les recours... », art. cit., p. 14.

général présentant le caractère d'un service public et a chargé les comités qu'elle institue d'assurer, sous l'autorité du gouvernement, l'exécution de ce service public ; qu'il suit de là que les décisions – règlementaires ou individuelles – prises par ces comités, lorsqu'elles ont pour objet l'organisation de la branche d'industrie ou de commerce intéressée, échappent à l'appréciation des tribunaux ordinaires et ne relèvent que de la juridiction administrative »<sup>2720</sup>. Le Conseil d'Etat confirma sa position quelques mois plus tard lorsqu'il statua au contentieux sur l'affaire *Monpeurt* qui fut la première dont il fut saisi en matière d'organisation professionnelle et qui lui donna donc l'occasion, selon les termes mêmes du commissaire du gouvernement Ségalat, d'« inaugurer [sa] jurisprudence » en ce domaine<sup>2721</sup>.

Le juge aurait fort bien pu, pourtant, retenir que le recours était en l'espèce formé, non contre la décision du directeur responsable du comité d'organisation, mais contre celle du ministre qui la confirmait. Cela lui aurait permis de « tourner la difficulté »<sup>2722</sup> en évitant de résoudre le délicat problème de la nature juridique des actes unilatéraux des organismes professionnels. Dans l'arrêt *Monpeurt*, le Conseil d'Etat refuse toutefois de « se livrer à ce qui eût été une analyse partielle de l'affaire »<sup>2723</sup>. Par une « attitude volontariste »<sup>2724</sup>, il choisit de trancher la question de sa compétence à l'égard de tels actes considérés indépendamment de ceux des autorités de contrôle. Comme le lui avait suggéré André Ségalat, il juge que « la requête tend à l'annulation de la décision ministérielle, mais [qu']elle doit être regardée comme étant dirigée également contre la décision du directeur responsable (...), que le ministre s'est borné à confirmer »<sup>2725</sup>.

Ce faisant, en se reconnaissant compétent « de son plein gré » alors que « nul texte ne l'y contraignait », il joue le rôle d'une « puissance invitante », selon l'expression d'Albert Brimo<sup>2726</sup>. L'arrêt *Monpeurt* marque en effet le début d'une longue série de décisions dans lesquelles le juge administratif et le juge judiciaire précisent, de concert, les limites de leurs compétences. A ce titre le silence des juges en ce qui concerne la nature positive de certains organismes professionnels témoigne de la volonté des magistrats de « parer au plus pressé »<sup>2727</sup>. Tous sont conscients qu'il faut donner à l'activité de ces organismes un juge pour combler le vide juridique que leur naissance a engendré dans les faits, sans qu'il soit nécessaire d'apporter des réponses aux questions théoriques que se pose

---

<sup>2720</sup> Avis cité par IZARD, « Les recours... », art. cit., p. 15.

<sup>2721</sup> Art. cit., p. 140.

<sup>2722</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 10.

<sup>2723</sup> MARCOU, *Le Conseil...*, op. cit., p. 346.

<sup>2724</sup> *Ibid.*

<sup>2725</sup> Concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 140.

<sup>2726</sup> Note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], art. cit., p. 46.

<sup>2727</sup> WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22.

la doctrine<sup>2728</sup>. Par la soumission de tout organisme professionnel « à un contrôle étatique, administratif ou judiciaire »<sup>2729</sup> selon l'institution et la matière, l'essentiel est préservé<sup>2730</sup>. Aucun n'est « souverain »<sup>2731</sup> : en raison du principe de la liaison de la compétence et du fond tous sont placés, selon les cas, sous l'autorité du droit public ou du droit privé. L'hypothèse de l'existence d'un droit professionnel ou économique distinct de l'une et l'autre de ces branches classiques est donc rejetée.

## **§ 2/ L'application du droit public ou du droit privé en qualité de droit de l'Etat**

Le but de la soumission des organismes de direction à la juridiction d'un juge est d'encadrer juridiquement les « rapports de puissance »<sup>2732</sup> qu'ils maintiennent avec leurs ressortissants grâce à l'exercice de leurs pouvoirs de décision : pouvoir normateur, leur permettant de définir des règles générales d'exercice de l'activité économique qu'ils sont chargés de diriger (pouvoir réglementaire) et des règles d'application aux cas particuliers (pouvoir de décision individuelle) ; pouvoir disciplinaire, leur permettant de sanctionner les contrevenants à ces règles de conduite<sup>2733</sup>. Mais l'application des règles de droit est conditionnée par l'origine de ces prérogatives : ou il s'agit de pouvoirs propres à chaque institution distincte de l'Etat ; ou il s'agit de pouvoirs délégués, soit par lui, soit par une autre personne, mais alors sous son contrôle. Dans le premier cas, ces prérogatives ont une nature *sui generis* qui impose de les soumettre à des règles spéciales qui ne relèvent pas du droit de l'Etat ; dans le second, elles ont une nature connue qui permet, au contraire, de les soumettre à ce droit.

En ce qui concerne les organismes professionnels, le problème rejoint celui de la distinction, sur le plan institutionnel, entre le droit corporatif et le droit étatique, qui est lié au problème de la répartition des personnes morales entre les corporations et les fondations. Nous avons vu que tous les deux sont des systèmes juridiques mais que le premier est moins large que le second : le droit corporatif désigne l'ensemble des règles applicables à tous les membres d'un groupement humain personnalisé en Corporation, alors que le droit étatique regroupe l'ensemble des règles applicables à tous les membres de la société humaine que personnalise l'Etat<sup>2734</sup>. Il n'y a donc pas de différence de

---

<sup>2728</sup> En même temps cette attitude permet de ménager l'avenir (voir *infra*, pp. 655-671).

<sup>2729</sup> ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 110.

<sup>2730</sup> En ce sens : BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 239-240 ; CELIER, « Le service... », art. cit. ; LOCHAK (D.), *Le rôle politique du juge administratif français*, thèse droit, Paris, 1970, Paris, LGDJ, 1972, p. 94 ; VENEZIA, « Sur... », art. cit., p. 152 ; VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 91.

<sup>2731</sup> ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 110.

<sup>2732</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>2733</sup> Sur ces deux types de pouvoirs de décision, pour les ordres professionnels, voir BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 611-621 et 624-626 ; LASCOMBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 212-301. Spécifiquement sur le pouvoir normatif des organismes professionnels : AUBY, « Le pouvoir... », art. cit. ; LACHARRIERE (R. de), « Le pouvoir réglementaire des comités d'organisation et ses limites », *La Vie industrielle*, 12 mars 1943 ; MASPETIOL, « Le pouvoir... », art. cit.

<sup>2734</sup> Voir *supra* (pp. 415-416).

nature entre le droit corporatif et le droit étatique, seulement une différence de degrés puisque le droit étatique constitue un droit corporatif dès lors que l'Etat est lui-même une corporation. La difficulté est de déterminer la relation qu'entretiennent ces deux ordres juridiques : sont-ils indépendants ou hiérarchisés ?

Les auteurs défendant la première idée<sup>2735</sup> considèrent qu'il existe « des groupements professionnels organisés qui, en dehors de toute disposition du droit positif, ont, en raison de leur nature même, des pouvoirs inhérents à leur caractère »<sup>2736</sup>. Pour eux, les prérogatives dont ils disposent n'ont été déléguées ni par l'Etat, ni sous son contrôle : elles relèvent d'« un pouvoir d'un autre ordre, inhérent au groupe social qui rassemble ceux qui exercent la même profession »<sup>2737</sup> dont ils ont besoin « pour vivre et surtout pour durer »<sup>2738</sup> selon la logique de la théorie de l'institution. Il existerait ainsi un principe général selon lequel, même sans texte, « vis-à-vis de leurs ressortissants, membres de la profession, ces groupements peuvent exercer différents pouvoirs de droit et notamment un pouvoir disciplinaire consistant à définir des règles de comportement obligatoire pour les professionnels et ensuite à assurer par voie de sanctions professionnelles le respect de ces règles »<sup>2739</sup>. Dans cet esprit, droit corporatif et droit étatique constitueraient des systèmes juridiques, certes complémentaires<sup>2740</sup>, mais parallèles.

Au contraire, pour les auteurs qui rejettent la théorie de l'autonomie absolue du droit corporatif<sup>2741</sup>, les pouvoirs des organismes professionnels leur ont été délégués pour réaliser la mission qui leur a été confiée : ces prérogatives ne leur appartiennent donc pas « naturellement »<sup>2742</sup> ; ils ne peuvent exercer que celles qui leur ont été expressément conférées par l'Etat ou sous son contrôle. Ces auteurs observent en effet que le droit corporatif se trouve nécessairement placé sous la dépendance hiérarchique du droit étatique<sup>2743</sup> puisque « les systèmes juridiques sont [toujours] subordonnés les

---

<sup>2735</sup> BRETHE DE LA GRESSAYE, « La corporation... », art. cit., pp. 82-88 ; BRETHE DE LA GRESSAYE, « La discipline... », art. cit., p. 108 ; BRETHE DE LA GRESSAYE, « Essai... », art. cit., p. 85 ; BRETHE DE LA GRESSAYE, « Le droit... », art. cit., p. 17 ; PERSONNAZ, « Le régime... », art. cit., pp. 12 et 14 ; SALLERON, « La production... », art. cit.

<sup>2736</sup> AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 13.

<sup>2737</sup> *Ibid.*, § 14.

<sup>2738</sup> MESTRE (A.), « Le pouvoir de réglementation de l'Ordre des pharmaciens », *Le pharmacien de France*, mars 1952, cité par AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 12.

<sup>2739</sup> AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 13.

<sup>2740</sup> Il faut rappeler que même la doctrine corporative la plus avancée souligne la nécessité de soumettre l'exercice des pouvoirs de chaque corporation à un contrôle minimum de l'Etat, car, pour préserver « le bien commun de la nation », « leur autonomie ne saurait (...) être entière et absolue » (BRETHE DE LA GRESSAYE, « La corporation... », art. cit., pp. 86 et 87).

<sup>2741</sup> Voir *supra* (pp. 412-422).

<sup>2742</sup> LASCORBE, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 345. Pour cet auteur, il y aurait donc une présomption en faveur de la nature privée de ces organismes.

<sup>2743</sup> Cf. DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 757-764 ; MAURIAC, *La corporation...*, *op. cit.*, pp. 77-132.

uns aux autres selon leur degré de généralité, le droit des communautés plus large primant le droit des communautés plus étroites »<sup>2744</sup>. Comme tous les autres systèmes juridiques infra-étatiques, le droit corporatif est donc confronté à la prédominance de l'ordre juridique de l'Etat, qui est le seul dans lequel se retrouvent exercés de manière indépendante le pouvoir constituant, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir juridictionnel<sup>2745</sup>. Reste à savoir de quelle nature est cette puissance déléguée que détiennent les corporations sous le dirigisme de Vichy. Reconnaître qu'elle vient, sous le contrôle de l'Etat, de personnes privées – les professionnels –, c'est en faire une manifestation de la puissance privée, soumise, dès lors, à l'application du droit commun. Au contraire, admettre qu'elle vient directement de l'Etat, c'est en faire un démembrement de la puissance publique, soumise, dès lors, à l'application du droit public. La première solution est défendue par Henri Essique<sup>2746</sup>. Selon lui, les pouvoirs des organismes corporatifs ne sont pas d'une essence différente de celle des prérogatives des institutions privées que la loi permet de constituer. Leurs actes unilatéraux seraient donc des actes privés qui, pour des raisons d'opportunité, afin de les soumettre au contrôle du juge administratif de l'excès de pouvoir, auraient faussement été qualifiés d'« actes administratifs » par le Conseil d'Etat. Cette thèse est critiquable. En effet, en économie dirigée, c'est l'Etat qui constitue les différents groupements professionnels en reconnaissant leur existence juridique<sup>2747</sup>. C'est lui qui régleme l'exercice de leurs pouvoirs législatif, exécutif et répressif, en se laissant même la possibilité d'imposer lui-même des règles de conduite ou des sanctions économiques aux membres des corporations<sup>2748</sup>. En outre, c'est lui qui a le monopole de l'exercice du pouvoir juridictionnel : quand les groupements professionnels sont dotés de chambres de discipline, elles constituent des juridictions étatiques spécialisées, soumises en tant que telles au contrôle de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat<sup>2749</sup>. Surtout, « vis-à-vis des professionnels, [chaque corporation] se comporte à la manière de l'Etat »<sup>2750</sup> : comme lui, qui « seul dispose de la “souveraineté”, c'est-à-dire qui ne connaît pas de

---

<sup>2744</sup> DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 277. Voir aussi : SCILLE (G.), *Principes du droit public*, Paris, Les Cours de droit, 1942-1943, pp. 61-64 ; SCILLE (G.), *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris, Domat-Montchrestien, 1943, p. 21.

<sup>2745</sup> Cf. LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 3 ; SCILLE, « Fondements... », art. cit., p. 5. Cette prédominance s'explique par le fait que l'Etat « dispose seul d'une contrainte matérielle assez efficace pour imposer le respect du droit à toutes les volontés récalcitrantes » (DUVERGER (M.), « A propos du *Manuel élémentaire de droit international public* de M. Georges Scille », RDP 1943 p. 286). D'ailleurs, comme l'affirme Léon Duguit, « partout où nous constatons que, dans une communauté donnée, existe une puissance de contrainte, nous pouvons dire, nous devons dire qu'il y a un Etat » (*Traité...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 536).

<sup>2746</sup> *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 43-45.

<sup>2747</sup> Voir *supra* (p. 122).

<sup>2748</sup> Voir *supra* (pp. 121-126).

<sup>2749</sup> Voir *supra* (pp. 211-219).

<sup>2750</sup> CHENOT (B.), « La liberté, les ordres et l'Etat », EDCE 1973 p. 107. Voir aussi MULLER (I.), « La normativité corporative “reconnue” », in HECQUARD-THERON, *Le groupement...*, *op. cit.*, p. 41.

concurrence », elle agit, « à [son] échelle, dans [son] domaine circonscrit, avec la même autorité » et la même « exclusivité »<sup>2751</sup>.

La puissance corporative n'est donc pas plus une puissance privée qu'une puissance autonome ; elle est une puissance publique. Et n'y change rien la circonstance que le Conseil d'Etat ait consacré l'existence, même sans texte, d'un pouvoir réglementaire permettant aux chefs de service administratif de prendre les mesures nécessaires à l'organisation et au fonctionnement interne de leurs services dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur<sup>2752</sup>. Une telle jurisprudence ne concerne en effet que les agents des services d'une personne chargée de l'action administrative. Or, ce n'est pas le cas des ressortissants des organismes professionnels : ceux-ci sont les usagers du service public géré par ces institutions<sup>2753</sup>. A ce titre le pouvoir réglementaire que détiennent les chefs de service des organismes professionnels ne peut concerner le statut juridique des travailleurs intéressés et ne saurait non plus s'étendre à leurs obligations professionnelles. Comme le souligne le commissaire du gouvernement Baudouin, « en raison de son haut degré d'importance normative et de l'étendue de ses effets, la codification des devoirs professionnels constitue une opération qui entre précisément dans les matières que le législateur a habituellement maintenues dans le domaine de ce que l'on peut appeler le "pouvoir" ordinal retenu »<sup>2754</sup>. En l'absence d'habilitation législative au profit de l'organisme professionnel, c'est donc à la loi seule qu'il revient d'élaborer les règles de conduite qui s'imposent aux ressortissants de cette institution. Tout juste est-il possible d'admettre avec Jean-Marie Auby<sup>2755</sup> et Michel Lascombe<sup>2756</sup> que le pouvoir réglementaire des chefs de service de cette dernière puisse concerner les « relations "administratives" des professionnels » avec l'organisme<sup>2757</sup>. C'est d'ailleurs pourquoi, en dehors de ces hypothèses, les organismes professionnels ne peuvent prétendre imposer de mesures réglementaires sans méconnaître l'étendue de leur compétence<sup>2758</sup>. En revanche, lorsque la compétence de l'organisme professionnel est reconnue par la loi, une autre autorité ne peut, sans illégalité, réglementer dans la même matière<sup>2759</sup>.

---

<sup>2751</sup> MULLER, « La normativité... », art. cit., p. 41.

<sup>2752</sup> CE Sect., 7 févr. 1936, *Jamart*, préc.

<sup>2753</sup> Sur cette qualité, voir *supra* (p. 360, note 2019).

<sup>2754</sup> Concl. sur CE, 31 janv. 1969, *Union nationale des grandes pharmacies de France*, citées par AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 20. Pour un bref résumé de ces conclusions, voir RTDSS 1969 pp. 187-188.

<sup>2755</sup> « Le pouvoir... », art. cit., § 20.

<sup>2756</sup> *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 215.

<sup>2757</sup> Depuis 1945, ce pouvoir réglementaire non fondé sur un texte concerne le régime électoral des ordres professionnels. En ce sens, voir TA Paris, 15 oct. 1958, *Buvat*, préc. (« en l'absence de toutes précisions légales ou réglementaires sur le mode d'élection à employer, chaque conseil départemental [de l'Ordre des médecins] est en droit de choisir lui-même le système électoral qu'il estime le plus adéquat pour la désignation de ses représentants au conseil régional, et même de prévoir, s'il le juge utile, l'organisation du vote par correspondance »).

<sup>2758</sup> Voir *infra* (pp. 562-563).

<sup>2759</sup> *Ibid.*

Dans le domaine de la réglementation et de la répression économiques, les prérogatives des organismes professionnels sont donc des pouvoirs délégués par l'Etat<sup>2760</sup>. A ce titre, ils doivent être soumis aux règles de droit étatique. Cela peut sembler paradoxal dans la mesure où le régime de Vichy se revendique corporatiste. Mais il faut rappeler que les organismes dits « corporatifs » sous ce gouvernement apparaissent en réalité, pour la plupart, comme de simples fondations déguisées en corporations, puisque le modèle qu'il adopte, par principe, n'est pas un « corporatisme d'association » mais un « corporatisme d'Etat »<sup>2761</sup>. Dans un tel système, le rôle que l'Etat assume vis-à-vis des organismes professionnels en qualité d'« institution des institutions »<sup>2762</sup>, pour veiller à ce que l'intérêt professionnel ne contrevienne pas à l'intérêt général, a pour but d'asservir plutôt que de défendre : il ne place pas sa puissance de contrainte au service de chaque corporation en assurant la protection des pouvoirs professionnels ; il s'appuie sur la compétence technique de chaque groupement pour faire prévaloir ses propres règles. Le but est de garantir l'unité de l'Etat qu'un corporatisme bâti exclusivement sur le modèle du « corporatisme d'association » menacerait.

Admettre que les prérogatives des organismes professionnels sont des pouvoirs propres pourrait en effet conduire au fédéralisme<sup>2763</sup>, voire à l'anarchie, chaque corporation se comportant en ordre juridique distinct occupé à défendre ses propres intérêts, même contre ceux de la nation. C'est donc pour empêcher que ces institutions ne deviennent de « véritables Etats dans l'Etat »<sup>2764</sup>, à l'image des corporations d'Ancien Régime, que leurs pouvoirs sont jugés être de la même nature que ceux dont disposent les personnes juridiques d'un genre connu. Comme l'écrit Gérard Viché, le but est d'éviter « une nouvelle désagrégation de la souveraineté étatique par un processus analogue à celui qui fut à l'origine du système féodal »<sup>2765</sup>. René de Lacharrière abonde en ce sens en soulignant que l'Etat tient

---

<sup>2760</sup> En ce sens, voir, à propos des comités d'organisation : TEITGEN, « La loi... », art. cit., §§ 35-36 et 39 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., pp. 11 et 12 (« ce sont incontestablement des autorités administratives chargées d'un service public, puisqu'ils sont institués par le gouvernement pour organiser la production, sous son autorité et dans l'intérêt public, au moyen d'un pouvoir réglementaire que la loi dans son ensemble présente à l'interprète comme un pouvoir dérivé du pouvoir réglementaire général de l'Etat »). Voir aussi : BURDEAU, *Cours...*, *op. cit.*, pp. 224-226 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 3 ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 37 et 55 ; MULLER, « La normativité... », art. cit. ; SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 140 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22.

<sup>2761</sup> Voir *supra* (pp. 245-249).

<sup>2762</sup> HAURIOU, *Précis...*, *op. cit.*, 6<sup>e</sup> édit., p. IV.

<sup>2763</sup> Cf. CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit. ; GIGNOUX, « Limites... », art. cit., p. 4 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., pp. 34-35 ; MULLER, « La normativité... », art. cit. ; SCELLE, « Fondements... », art. cit., p. 5 ; SEGUR, « Conclusions », art. cit., pp. 227-232 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22.

<sup>2764</sup> CULMANN, « Existe... », art. cit., p. 16 ; MARTIN, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 245.

<sup>2765</sup> *La sanction...*, *op. cit.*, p. 104. Dans le même sens, voir OUDIN, *L'Ordre...*, *op. cit.*, p. 132 (« si l'on ne veut pas briser l'Etat, mais lui conserver au contraire son unité, il est nécessaire de maintenir la supériorité des décisions émanant des organes étatiques sur celles qui émanent des groupes » intermédiaires) ; ODENT, « Le contrôle... », art. cit., pp. 120-121 (« La puissance publique a créé des corporations ; elle leur a fait suffisamment confiance pour leur déléguer certaines de ses prérogatives ; la logique du système peut vouloir qu'elle leur laisse une large indépendance et, malgré les risques sérieux qui en peuvent résulter, notamment celui d'encourager les tendances naturelles au féodalisme » ; il y a donc un « redoutable péril de désintégration sociale » qu'il faut éviter).

« à conserver en lui cette puissance publique, si laborieusement conquise sur l'éparpillement féodal de l'autorité, et sans cesse remise en cause par la tendance égoïste et centrifuge des groupes »<sup>2766</sup>. C'est pourquoi ces auteurs considèrent que les institutions corporatives ne peuvent agir qu'en qualité de personnes privées ou de personnes publiques et qu'elles se comportent comme telles selon que le pouvoir qu'elles exercent est reconnu comme relevant du droit privé ou du droit public<sup>2767</sup>. Ils saluent donc la position adoptée par le Conseil d'Etat qui, en analysant « en éléments d'un service public étatique les attributions réglementaires [et répressives des organismes professionnels] (...) repousse hors du droit positif cette conception d'une discipline professionnelle autonome et spontanée »<sup>2768</sup> : « l'univers juridique est ainsi rempli par un seul personnage, l'Etat, qui, sans suzerain ni vassaux, parle aux individus, ses sujets »<sup>2769</sup>, directement, ou par l'intermédiaire de corps étroitement subordonnés. Dès lors, comme l'affirme Isabelle Muller, c'est « par la publicisation de la puissance corporative, son intégration dans le giron étatique, c'est-à-dire plus précisément par sa soumission au droit administratif » que passe « la négation de la spécificité de l'ordre juridique corporatif »<sup>2770</sup>.

Cette solution présente trois avantages. En premier lieu, elle permet de combler le vide juridique que provoque la naissance des organismes professionnels dont le régime est difficile à caractériser. A ce titre, elle séduit même les partisans de la reconnaissance d'un droit professionnel indépendant du droit public et du droit privé. Alors qu'il admet que les actes des comités d'organisation « ne sont pas juridiquement des décisions administratives », Jean Personnaz considère ainsi qu'il est malgré tout « nécessaire de se référer aux principes du droit public, non seulement pour interpréter les textes, mais encore souvent pour les compléter, en raison de leur laconisme ou de l'absence de règles, le caractère de gérant d'un service public reconnu aux comités autorisant cette transposition en leur faveur »<sup>2771</sup>.

En deuxième lieu, elle éloigne le spectre de l'usurpation de la puissance publique par des autorités concurrentes de l'Etat. En dehors des hypothèses où il a reçu une habilitation du législateur,

---

<sup>2766</sup> « La gestion... », art. cit., p. 6.

<sup>2767</sup> En ce sens, voir AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 18 (« pour étudier le problème posé par le pouvoir réglementaire des ordres professionnels, il ne convient pas d'évoquer les cadres d'un prétendu droit corporatif ou droit professionnel autonome qui n'a rien à faire ici ; c'est uniquement sur le plan du droit public positif qu'il convient de placer les développements »).

<sup>2768</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 8.

<sup>2769</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>2770</sup> « La normativité... », art. cit., p. 33. Voir aussi, dans la même logique, en ce qui concerne les pouvoirs des fédérations sportives : SIMON (G.), *Puissance sportive et ordre juridique étatique : contribution à l'étude des relations entre la puissance publique et les institutions privées*, thèse droit, Dijon, 1989, Paris, LGDJ, 1990.

<sup>2771</sup> « Le régime... », art. cit., p. 12. Voir aussi *ibid.*, p. 15. Dans le même sens, voir GORGUES, *Les grandes..., op. cit.*, tome 2, p. 295 ; X., « Les décisions... », art. cit., p. 210.

un organisme professionnel ne peut prétendre imposer, même dans l'intérêt général, une mesure réglementaire ou prononcer une sanction sans voir son acte entaché d'incompétence<sup>2772</sup>. En outre, il ne peut aller à l'encontre d'une décision prise par une autorité de l'Etat, même dans l'intérêt de la profession<sup>2773</sup>.

En troisième lieu, la solution de l'exclusion de la reconnaissance de prérogatives *sui generis* permet de garantir le principe d'égalité des citoyens devant la loi : quelle que soit la branche d'activités à laquelle ils appartiennent, tous les individus sont traités de manière identique en étant soumis à des pouvoirs dont l'utilisation est régie par le même droit, celui de l'Etat. C'est d'ailleurs ce que le Conseil d'Etat admet en considérant que les « pouvoirs [des organismes professionnels] trouvent une limite dans les libertés individuelles qui appartiennent [à leurs] membres (...) comme à la généralité des citoyens »<sup>2774</sup>, reconnaissant ainsi que les ressortissants de telles institutions, avant d'avoir cette qualité, ont celle de citoyens<sup>2775</sup>. Mais la garantie de l'unité de l'Etat n'est pas la seule préoccupation face au contentieux économique. Il s'agit aussi de préserver autant que possible l'efficacité de la justice.

### ***Sous-section 2 : Le besoin de garantir l'efficacité de la justice***

Pour être bien administrée, une justice se doit d'être efficace. Or, comme le souligne Jacques Robert, elle ne peut y prétendre qu'en satisfaisant deux exigences : « la rapidité du traitement des affaires » et « l'exécution effective de ses décisions »<sup>2776</sup>. C'est cette double préoccupation qui permet d'expliquer pourquoi sous le dirigisme le juge judiciaire s'est emparé irrégulièrement de certains litiges au détriment du juge administratif (§ 1), mais aussi pourquoi le juge administratif a refusé, malgré la possibilité de revenir sur sa jurisprudence, de s'attribuer certaines compétences, pour les laisser à son homologue judiciaire (§ 2).

---

<sup>2772</sup> Voir *infra* (pp. 562-563). En ce sens, voir LE BALLE, « Les pouvoirs... », art. cit.

<sup>2773</sup> Voir *infra* (pp. 565-566). En ce sens, voir DONNEDIEU DE VABRES, « La protection... », art. cit., p. 41 ; LE BALLE, « Les pouvoirs... », art. cit.

<sup>2774</sup> CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, préc.

<sup>2775</sup> Sur ce point, voir GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 105. Léon Michoud appelle ces libertés des « droits réservés », « protégés par la loi à l'encontre du groupement lui-même » (cité par *ibid.*).

<sup>2776</sup> « La bonne... », art. cit., p. 124.

## § 1/ La raison de l'audace du juge judiciaire

Nous avons vu que dans plusieurs décisions le juge judiciaire s'est attribué certains contentieux qui auraient dû relever de la compétence du juge administratif en élargissant d'une manière très discutable la définition de la voie de fait et de l'acte personnel<sup>2777</sup>. Nous pensons que cette jurisprudence s'explique par des raisons qui tiennent à la volonté de l'ordre judiciaire de garantir une bonne administration de la justice. Dans tous les cas il s'agissait en effet de pallier les lacunes du contentieux administratif régulièrement dénoncées par la doctrine jusque dans les années 1990<sup>2778</sup> : l'inefficacité de la seule procédure d'urgence ouverte devant le Conseil d'Etat (A) et l'impossibilité pour ce dernier de contraindre les personnes dirigeantes, comme tout autre organisme chargé de l'action administrative, au respect de la chose jugée (B).

### A/ L'inefficacité de la seule procédure d'urgence ouverte devant le Conseil d'Etat

Jusqu'en 1945<sup>2779</sup>, le sursis à exécution<sup>2780</sup> était la seule procédure d'urgence mise à la disposition des justiciables devant le Conseil d'Etat<sup>2781</sup>. Cette procédure est ancienne puisqu'elle est prévue par le décret du 22 juillet 1806 *portant règlement sur les affaires contentieuses portées devant le*

---

<sup>2777</sup> Voir *supra* (pp. 331-341).

<sup>2778</sup> Cf. CHARLIER, « La technique... », art. cit., spéc. pp. 46-50 ; GUILLIEN (R.), « Essai sur une réforme générale du contentieux administratif », D. 1955 (chr.) pp. 97-102 ; GROSHENS (J.-C.), « Réflexions sur la dualité de juridiction », AJDA 1963 pp. 536-540 ; HUBAC (S.) et ROBINEAU (Y.), « Droit administratif : vues de l'intérieure », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 113-126 ; LIET-VEAUX (G.), « Réflexions sur la séparation des contentieux », RA 1956 pp. 369-372 ; MARION (A.), « Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens d'y remédier », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 21-34 ; RIVERO (J.), « Le Hurou au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », D. 1962 (chr.) pp. 37-40 ; RIVERO (J.), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges Dabin*, Paris, Sirey, 1963, tome 2, pp. 813-836 ; RIVERO (J.), « Nouveaux propos naïfs d'un Huron sur le contentieux administratif », EDCE 1979-1980 pp. 27-30 ; RIVERO (J.), « Dualité de juridictions et protection des libertés », RFDA 1990 pp. 734-738.

<sup>2779</sup> L'article 34 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 *sur le Conseil d'Etat* prévoit que « sur simple requête, le président de la Section du contentieux peut, dans les cas d'urgence, ordonner toutes mesures utiles en vue de la solution du litige. Sa décision ne préjuge pas du fond. » Dans un premier temps le Conseil d'Etat sembla ignorer l'existence de ce texte. Il n'exerça ses pouvoirs en référé pour la première fois qu'en 1952 (CE, 25 juin 1952, *Fousse et Ewald*, R. p. 336), et n'en fit plus tard qu'un usage très exceptionnel (cf. AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, p. 835 ; DRAGO (R.), « La procédure de référé devant le Conseil d'Etat », RDP 1953 pp. 297-316).

<sup>2780</sup> Sur cette procédure : GABOLDE (C.), « Les nouveaux pouvoirs d'urgence du juge administratif et le sursis à exécution », D. 1953 (chr.) pp. 189-192 ; LAVAU (G.-E.), « Du caractère non-suspensif des recours devant les tribunaux administratifs », RDP 1950 pp. 777-799 ; LIET-VEAUX (G.), « Le sursis à exécution des décisions administratives », RA 1954 pp. 149-155 ; MEJAN (F.), « Référé administratif – Sursis à exécution – Expertise d'urgence », RA 1954 pp. 257-263 ; PHILIPP (L.), « Le sursis à l'exécution des décisions administratives », D. 1965 (chr.) pp. 219-222 ; TOURDIAS (M.), *Le sursis à exécution des décisions administratives*, thèse droit, Bordeaux, 1956, Paris, LGDJ, 1957. Voir aussi GABOLDE (C.), *Essai sur la notion d'urgence en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1952.

<sup>2781</sup> Les justiciables disposaient d'une procédure d'urgence devant les conseils de préfecture, mais limitée aux constats d'urgence (art. 24 de la loi du 22 juill. 1889 *sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture*, JO 24 juill., p. 3637). Sur ce point, voir AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 30-32.

*Conseil d'Etat*<sup>2782</sup> qui dispose en son article 3 que « le recours au Conseil d'Etat n'a pas d'effet suspensif sauf s'il n'en est autrement ordonné. Lorsque l'avis de la Commission du contentieux sera d'accorder le sursis, il en sera fait rapport au Conseil d'Etat qui prononcera. » Cette règle, qui consacre par voie de conséquence la thèse défendue par Maurice Hauriou du privilège de l'exécution d'office de l'Administration<sup>2783</sup>, est reprise, dans des formules presque identiques, successivement par l'article 24 de la loi du 24 mai 1872 *portant réorganisation du Conseil d'Etat*, par l'article 44 de la loi du 18 décembre 1940 *sur le Conseil d'Etat* et par l'article 48 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 *sur le Conseil d'Etat*<sup>2784</sup>. Le mécanisme permet au justiciable d'obtenir rapidement des mesures conservatoires pour sauvegarder ses intérêts auxquels l'autorité administrative porte atteinte, avant que la juridiction ait statué sur le fond du dossier.

Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, le sursis à exécution ne peut être ordonné que si trois conditions sont réunies : il faut que les conclusions à fin de sursis soient présentées avec une requête principale tendant à l'annulation d'un acte administratif unilatéral ou d'un acte juridictionnel administratif, que la demande s'appuie sur des moyens sérieux faisant présumer une décision au fond favorable au requérant et enfin que l'exécution immédiate de la décision attaquée soit de nature à lui causer un préjudice important. Alors que les arrêts ordonnant le sursis ont été nombreux au début du XIX<sup>ème</sup> siècle, ils se firent de plus en plus rares à partir des années 1880, le Conseil d'Etat exigeant un « préjudice pratiquement irréparable ou en tout cas insusceptible d'être réparé par l'attribution d'une indemnité »<sup>2785</sup>. Or, depuis 1806, le justiciable dispose devant les tribunaux civils d'une procédure d'urgence beaucoup plus efficace que le sursis à exécution : le référé civil. Conformément aux

---

<sup>2782</sup> *Lois annotées*, tome 1, p. 726.

<sup>2783</sup> *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, L. Larose, 1901, 4<sup>e</sup> édit., pp. 276-284. Sur ce point, voir SCHWARTZENBERG (R.-G.), *L'autorité de chose décidée*, thèse droit, Paris, 1967, Paris, LGDJ, 1969. Pour des critiques de la théorie de la décision administrative exécutoire, voir CAVARE (L.), *Les recours de l'administration devant le juge*, thèse droit, Toulouse, 1920, Montauban, J. Prunet, 1920 ; CHINOT (R.), *Le privilège de l'exécution d'office de l'Administration*, thèse droit, Paris, 1945, Paris, J. Laverne, 1945 ; LAVAU, « Du caractère... », art. cit., pp. 778-780.

<sup>2784</sup> Le dispositif est rappelé par l'article 54 du décret du 30 juillet 1963 *portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 31 juillet 1945* (JO 1<sup>er</sup> août, p. 7107).

<sup>2785</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 2, p. 41. En ce sens, voir : DETTON, concl. sur CE, 17 juill. 1936, *Mouvement social des Croix de feu*, D. 1936 III pp. 77-78 ; DAYRAS, concl. sur CE, 12 nov. 1938, *Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avion*, D. 1939 III pp. 12-14. Voir par ex. : CE, 23 nov. 1888, *Sœurs hospitalières de l'Hôtel-Dieu de Paris*, R. p. 875 (arrêté préfectoral ordonnant la fermeture d'un établissement cultuel) ; CE, 7 mars 1913, *Abbé Lhuillier, curé de Saint-Paterne à Orléans, Grandy, Dandier et autres*, R. p. 260, S. 1914 III p. 17, note Hauriou (arrêté municipal ordonnant la destruction de la tour d'une église) ; CE Sect., 27 juin 1930, *Fenaille et autres*, R. p. 668 (arrêté préfectoral autorisant la construction dans un site classé) ; CE, 9 juin 1937, *Union des établissements thermaux et des stations climatiques*, R. p. 578 (décret décidant l'application de la semaine de quarante heures alors qu'une procédure de fixation du régime de travail était en cours) ; CE Sect., 1<sup>er</sup> avr. 1938, *Ville de Bône*, R. p. 337 (arrêté d'un conseil de préfecture ordonnant à une ville de payer une indemnité à un particulier) ; CE Sect., 27 déc. 1938, *Richepin*, R. p. 985 (décret déclarant d'utilité publique des travaux devant nuire gravement à la conservation d'un site). La sévérité de cette jurisprudence n'empêche pas le Conseil d'Etat de prononcer des sursis à exécution dans des affaires qui mettent en cause des organismes d'économie dirigée. Voir ainsi, pour les personnes dirigeantes : CE Sect., 13 mai 1949, *Rousset*, R. p. 221 (refus d'inscription au tableau de l'Ordre des médecins devant entraîner des bouleversements dans le fonctionnement d'une clinique mutualiste) ; CE Sect., 4 mars 1960, *Conseil national de l'Ordre des médecins c. Grunberg*, R. p. 177

articles 806 et 809 du Code de procédure civile, cette voie de droit est ouverte toutes les fois qu'il y a lieu de prendre des mesures urgentes ne touchant pas au fond d'un procès, ou qu'il s'agit de statuer provisoirement sur les difficultés relatives à l'exécution d'un titre exécutoire ou d'un jugement. L'appréciation de l'urgence échappe au contrôle de la Cour de cassation, elle appartient souverainement au juge des référés<sup>2786</sup>. La jurisprudence considère qu'il y a urgence toutes les fois qu'un retard risque d'entraîner un préjudice irréparable<sup>2787</sup>. La condition semble donc équivalente à celle exigée par la juridiction administrative mais dans les faits elle est appréciée de manière beaucoup plus souple par le juge judiciaire. Par conséquent « la tentation [était] trop forte pour la victime d'une décision administrative [émanant d'une personne dirigeante] de demander protection non pas à la juridiction administrative qui ne [pourrait] guère la mettre à l'abri de mesures d'exécution immédiate mais aux tribunaux judiciaires et plus particulièrement à la juridiction des référés »<sup>2788</sup>. Mais il fallait à cette fin justifier que la mesure à prendre en urgence se rapporte à un litige qui soit de la compétence de l'ordre judiciaire.

Il eût été possible de s'appuyer sur la théorie, soutenue au XIX<sup>ème</sup> siècle selon laquelle le juge civil des référés aurait plénitude de juridiction même en matière administrative et pourrait donc suspendre l'exécution d'un acte administratif<sup>2789</sup>, mais cette conception, critiquée par la doctrine au nom de la séparation des autorités administratives et judiciaires<sup>2790</sup>, a été rejetée dès 1869 par le Conseil d'Etat jugeant sur conflit<sup>2791</sup>, solution acceptée par la Cour de cassation<sup>2792</sup>. Ce sont les théories de la voie de fait et de l'acte personnel qui allaient permettre aux opérateurs économiques victimes du comportement d'une personne dirigeante d'obtenir devant l'ordre judiciaire les mesures qu'imposait l'urgence de la situation. Il faut dire, comme Georges E. Lavau, que ces notions constituent l'une

---

(jugement d'un tribunal administratif condamnant cet organisme à verser à ce docteur une indemnité en réparation du préjudice causé par la faute lourde qu'il aurait commise en méconnaissant l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'Etat). Voir aussi, pour les chambres professionnelles, qui ne sont pas, rappelons-le, des personnes dirigeantes : CE Ass., 19 nov. 1948, *Chambre des métiers de la Vienne*, R. p. 436, RDP 1949 p. 396 (arrêté d'un conseil de préfecture condamnant une chambre des métiers à payer une indemnité à un ancien agent en raison de son licenciement injustifié).

<sup>2786</sup> Cass. req., 13 nov. 1923, *Chatellier c. Parseval, Cor et Charpentier*, D. H. 1924 p. 28.

<sup>2787</sup> Cf. MOREL (R.), *Traité élémentaire de procédure civile*, Paris, Sirey, 1949, 2<sup>e</sup> édit., p. 197. Voir : Paris, 25 janv. 1917, *Consorts Vauquelin, Sous-comptoir des entrepreneurs, Altmeyer et consorts c. époux Bourrey*, D. 1917 II p. 114 ; Paris, 3 mai 1917, *Genêt c. époux Pagandet*, D. 1917 II p. 115.

<sup>2788</sup> LAVAU, « Du caractère... », art. cit., p. 795.

<sup>2789</sup> Sur cette ancienne théorie : OUDINET (G.), *De la compétence du juge des référés dans les matières qui ne relèvent pas de la compétence du tribunal civil*, thèse Paris, 1912, Paris, Arthur Rousseau, 1912.

<sup>2790</sup> Cf. BAUDOT (A.), note sous Paris, 26 déc. 1857, *Chemin de fer d'Orsay c. de Trévisse*, Paris, 16 janv. 1858, *Chanudet c. de Beaufranchet*, Paris, 11 juin 1858, *Préfet de la Seine c. Veuve Grellet et consorts et Lyon*, 19 mai 1857, *Meyer c. Chemin de fer d'Orléans*, S. 1858 II p. 305-314

<sup>2791</sup> CE, 18 nov. 1869, *Mohamed Ben Cheik*, R. p. 897, note H. D., S. 1870 II p. 302. Cette position fut confirmée par le Tribunal des conflits (2 déc. 1902, *Sté immobilière de Saint-Just c. Préfet du Rhône*, R. p. 713, concl. Romieu, S. 1904 III p. 17, concl. Romieu, note Hauriou).

<sup>2792</sup> Cass. civ., 19 févr. 1900, *Chemin de fer d'Orléans c. Charbuy*, S. 1900 I p. 232 ; Cass. civ., 7 nov. 1906, *Commune de Bonnetable c. Capitaine des sapeurs-pompiers de Bonnetable*, S. 1908 I p. 447. Dans le même sens, sous le régime de Vichy, voir BASTIDE, concl. sur Paris, 27 avr. 1942, *Ville de Paris c. Ploix*, Gaz. Pal. 1942 II p. 10.

comme l'autre « une brèche béante dans [le] contentieux administratif » : « Comment ne voit-on pas, s'étonne-t-il, [qu'elles] sont susceptibles d'une interprétation indéfiniment extensive au moment précis où, par son organisation et ses méthodes, la justice administrative était évidemment impuissante à accorder une protection rapide et adéquate contre des illégalités trop nombreuses. Les recours devant les tribunaux administratifs ne suspendent pas l'exécution des décisions attaquées ? Qu'à cela ne tienne ! Il suffira de qualifier "voies de fait" [ou "actes personnel"] toute décision ou toute mesure d'exécution administrative, de saisir les tribunaux civils et d'obtenir du juge des référés des mesures conservatoires »<sup>2793</sup>. Mais encore fallait-il que le juge judiciaire accepte de revoir la définition de la voie de fait et de l'acte personnel pour s'emparer de tels contentieux.

Tel est précisément le sens de la jurisprudence. Dans un arrêt du 16 janvier 1942, la Chambre des référés de la Cour d'appel de Paris, confirmant une ordonnance du juge des référés du Tribunal civil de la Seine en date du 9 septembre 1941, se déclare compétente pour arrêter provisoirement l'exécution d'une décision d'un organisme professionnel interdisant l'expédition des produits de la mer aux mandataires des Halles centrales, qui, par suite de son illégalité, doit être considérée non pas comme un acte administratif mais comme un acte personnel constituant une voie de fait<sup>2794</sup>. La juridiction judiciaire considère que « l'urgence résulte du fait que les expéditions aux mandataires de ces produits de la mer ont été ou risquent d'être immédiatement suspendues ou supprimées par la décision (...) ; qu'il est établi aux débats que plusieurs membres d'une profession représentée, et qui expédient aux mandataires, ont été prévenus (...) qu'ils étaient sous le coup de sanctions en expédiant sur les Halles centrales aux mandataires ; que la privation de ces produits menace de diminuer non seulement les recettes des mandataires, mais les droits d'abri qui servent de base à la répartition et à l'existence même des postes de mandataires aux Halles, préjudice d'autant plus sensible maintenant que la vente du poisson a fortement diminué et que celle de ces produits a augmenté ». Mais le juge civil des référés ne se déclare pas seulement compétent au nom de l'urgence, il invoque aussi la nécessité de statuer provisoirement sur les difficultés relatives à l'exécution d'un titre exécutoire, en prétendant que « la loi du 11 juin 1896 [que l'organisme aurait violée en prenant la décision litigieuse] (...) vaut titre exécutoire ». Cette justification est très discutable dans la mesure où l'on sait que cette qualification ne peut désigner, au sens strict, qu'un acte juridique constatant officiellement un droit et permettant à son titulaire d'en exiger l'exécution forcée<sup>2795</sup>. Mais elle témoigne de la volonté du juge

---

<sup>2793</sup> « Du caractère... », art. cit., pp. 795-796. Dans le même sens, voir LIET-VEAUX, « Le sursis... », art. cit., p. 154.

<sup>2794</sup> Trib. civ. Seine, 26 nov. 1941, *Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris c. Comité interprofessionnel de la conchyliculture*, préc. ; Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, préc.

<sup>2795</sup> Une loi, parce qu'elle n'est pas un acte individuel créateur de droit mais une norme générale et impersonnelle ne peut donc avoir la valeur d'un titre exécutoire.

civil de s'emparer du litige pour donner rapidement satisfaction aux opérateurs économiques victimes de l'illégalité commise par la personne dirigeante, constatant l'impuissance du juge administratif. Pour Georges Desmouliez, le juge judiciaire a ainsi été poussé « à excéder sa compétence » par « son désir de sévérité » à l'égard des organismes professionnels mais aussi par « l'incertitude juridique du moment »<sup>2796</sup>.

Même si elle est critiquable dans sa motivation juridique, la décision de la Cour d'appel de Paris se comprend pour des raisons d'opportunité. Pierre Laroque admet ainsi que la position de la juridiction judiciaire a « l'avantage de fournir le moyen de mettre obstacle, par une procédure rapide, à l'exécution des actes administratifs illégaux »<sup>2797</sup>. Pourtant il rappelle que « le Conseil d'Etat, saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre une décision administrative, peut, à la demande de la partie requérant, ordonner, préalablement à tout examen du fond, qu'il sera sursis à l'exécution de la décision attaquée », ajoutant que « c'était en l'espèce la voie normalement ouverte aux mandataires aux Halles pour faire valoir leurs droits »<sup>2798</sup>. Mais l'auteur qui s'érige ici en défenseur de l'institution dont il est membre semble oublier l'inefficacité de cette procédure. Il ne tient en outre pas compte de l'encombrement de la juridiction administrative, engendré par l'augmentation des affaires portées devant le Conseil d'Etat du fait du développement de l'interventionnisme puis du dirigisme, qui provoque une excessive durée des procès<sup>2799</sup>. C'est à cette lenteur qu'il est possible d'imputer l'origine de la jurisprudence des tribunaux judiciaires qui surent tirer profit de l'incertitude de la définition de la voie de fait, « une des notions les plus imprécises et les plus confuses qui soient »<sup>2800</sup>, pour statuer au fond sur les conséquences dommageables des réquisitions opérées irrégulièrement par les personnes dirigeantes<sup>2801</sup>. Cette circonstance explique pourquoi beaucoup d'auteurs, prenant acte de l'inefficacité de la procédure mise en place par l'article 34 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 *sur le Conseil d'Etat*<sup>2802</sup>, proposèrent, au lendemain de la guerre<sup>2803</sup>, « l'institution d'un référé administratif

---

<sup>2796</sup> « La responsabilité... », art. cit.

<sup>2797</sup> LAROQUE, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit.

<sup>2798</sup> *Ibid.*

<sup>2799</sup> En ce sens, voir : AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, p. 666. Pour réduire les durées d'examen des requêtes, certains auteurs se prononçant sous le régime de Vichy proposent « de créer, au sein du Conseil d'Etat, des sous-sections spécialement chargées du contentieux des organismes économiques et sociaux, et conçues de telle sorte qu'elles fussent à même de statuer dans des délais de 3 ou 4 mois au maximum » (X., « Les décisions... », art. cit., p. 210).

<sup>2800</sup> DELVOLLE (J.), « Une crise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires », EDCE 1950 p. 32. L'auteur souligne, à propos de la voie de fait, les difficultés d'utiliser « une notion aussi vague et aussi complexe » (*ibid.*).

<sup>2801</sup> Voir *supra* (pp. 339-341).

<sup>2802</sup> Voir *supra* (p. 486, note 2779).

<sup>2803</sup> CASSIN (R.), « Introduction », EDCE 1948 p. 11 ; GABOLDE (C.), « Pour un véritable référé administratif », D. 1949 (chr.) pp. 172-174 ; GAZIER (F.), « L'œuvre jurisprudentielle du Conseil d'Etat en matière de réquisition », EDCE 1948 p. 72 ; MATHIOT (A.), note sous TC, 17 juin 1948, *Sté Velvetia*, et TC, 17 mars 1949, *Hôtel du Vieux Beffroi et Sté immobilière Rivoli-Sébastopol*, S. 1950 III p. 6 ; MATHIOT (A.), note sous CE Sect., 22 juillet 1949 et 28 déc. 1949,

aboutissant aux mêmes résultats sans, pour autant, porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs »<sup>2804</sup>. Mais les audaces de la juridiction judiciaire s'expliquent aussi par la nécessité de pallier une autre carence de la juridiction administrative : l'impossibilité pour le Conseil d'Etat de contraindre au respect de la chose jugée.

### **B/ L'impossibilité pour le Conseil d'Etat de contraindre au respect de la chose jugée**

Les actes annulés disparaissent de l'ordonnancement juridique avec effets *erga omnes* ; selon le Conseil d'Etat ils sont « réputés n'être jamais intervenus »<sup>2805</sup>. Les décisions d'annulation obligent dès lors l'Administration à rétablir intégralement la situation juridique antérieure. Parfois l'exécution de la chose jugée se suffit à elle-même : pour produire pleinement ses effets elle n'a pas besoin de l'intervention de l'autorité administrative. Tel est le cas de la plupart des règlements pris par les personnes dirigeantes. Ces mesures posent des limites à l'exercice de l'activité économique, imposant des prescriptions positives (obligations) ou négatives (interdictions) aux acteurs du marché<sup>2806</sup>. Les effets de l'annulation ne dépendent dès lors que de l'attitude de ces derniers. Libérés des contraintes qui les asservissaient ils n'ont qu'à ne plus appliquer l'acte annulé pour bénéficier des effets de la décision du juge. Mais dans l'hypothèse de l'annulation d'un acte individuel, la collaboration active de l'Administration peut s'avérer indispensable. Lorsqu'un opérateur économique demande à une autorité de direction l'octroi d'un avantage (par exemple une inscription au tableau) et que le juge annule le refus qu'elle lui a opposé, celui-ci a droit à ce que sa requête soit réexaminée par elle et que le bénéfice qu'il réclame lui soit accordé si les faits sont de nature à le justifier et que la personne dirigeante se trouve dans une situation de compétence liée. Or le justiciable peut se heurter à la lenteur, voire à la réticence, des organismes de direction<sup>2807</sup>, spécifiquement des organismes professionnels soucieux de défendre leurs privilèges face à l'Etat. En effet, comme le souligne Raymond Odent,

---

*Sté anonyme des automobiles Berliet*, S. 1951 III pp. 6 et 7 ; WALINE (M.), note sous TC, 30 nov. 1947, *Barinstein*, RDP 1948 p. 88.

<sup>2804</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 2, p. 32. Pour désengorger le Conseil d'Etat, la doctrine se prononça pour une réforme de l'organisation de la juridiction administrative donnant aux conseils de préfecture une compétence de droit commun, sauf en ce qui concerne le contentieux des décrets et des décisions ministérielles, réservé exclusivement au Conseil d'Etat (DELEVALLE (D.), *L'extension de la compétence des conseils de préfecture*, thèse droit, Lille, 1951 ; LIET-VEAUX (G.), « La justice administrative au ralenti », D. 1948 (chr.) pp. 133-136 ; RIVERO (J.), « Sur la réforme du contentieux administratif », D. 1951 (chr.) pp. 163-168 ; WALINE (M.), note sous CE Sect., 14 mai 1948, *Jacquin*, RDP 1949 pp. 600-603). Pour que les vœux de la doctrine soient exaucés il fallut attendre le décret du 30 septembre 1953 portant réforme du contentieux administratif qui supprima les conseils de préfecture et créa les tribunaux administratifs en leur donnant le statut de juges de droit commun en premier ressort du contentieux administratif. Sur cette réforme : AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 666-669.

<sup>2805</sup> CE, 26 déc. 1925, *Rodière*, R. p. 1065, S. 1925 III p. 49, note Hauriou, RDP 1926 p. 32, concl. Cohen-Salvador.

<sup>2806</sup> Voir *supra* (pp. 89-100).

<sup>2807</sup> Sur ce point en ce qui concerne les autorités administratives en général, voir BRAIBANT (G.), « Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir », EDCE 1961 pp. 53-65 ; GJIDARA (M.), *La fonction administrative contentieuse : étude de science administrative*, thèse droit, Paris II, 1970, Paris, LGDJ, 1972, pp. 284-306 ; JOSSE (P.-

ils « représentent une fraction éclairée de l'opinion publique ; ils sont les héritiers d'une vieille tradition d'humanisme libéral ; ils supportent mal les restrictions que l'évolution sociale pose aux libertés professionnelles ; ils ont naturellement tendance à trouver légaux certaines activités ou certaines décisions que le Conseil d'Etat, serviteur de la loi, juge illégaux et inversement »<sup>2808</sup>.

Il peut donc arriver que l'autorité de direction persiste dans son attitude en prenant une nouvelle décision dont le contenu est identique à celui de l'acte annulé. Dans ce cas elle s'expose à l'exercice d'un nouveau recours entraînant l'annulation du nouvel acte pour violation de la chose jugée<sup>2809</sup>. Mais la nouvelle décision du juge risque à son tour de ne produire aucune conséquence. Pour obtenir satisfaction le justiciable peut toujours engager la responsabilité administrative de la personne dirigeante pour la faute lourde que constitue le refus d'exécution de la décision de justice, afin d'obtenir une réparation du préjudice qui en résulte<sup>2810</sup> : « l'indemnité qui est alors accordée ne remplace pas la réfection de l'acte qui est un droit pour l'intéressé mais est susceptible de contraindre l'administration à procéder à cette réfection en raison de l'importance des sommes attribuées par le juge »<sup>2811</sup>. Mais si elle le veut, la personne dirigeante peut encore résister de sorte que « moyennant le paiement d'une rançon (...), l'Administration acquerra définitivement sa liberté, et le droit de ne pas respecter le Droit »<sup>2812</sup>. Par conséquent, la chose décidée par les organismes de direction peut avoir plus grande autorité que la chose jugée par le Conseil d'Etat. Pour Raymond Odent cette situation est inacceptable : « sur le plan philosophique ou moral, il est vrai que le juge peut se tromper et que la partie condamnée peut avoir raison contre les techniques juridiques, qui paraissent facilement byzantines à des profanes ; mais il n'est pas de plus dangereux ferment d'anarchie que de contester l'autorité juridique de la chose jugée : le vieux brocard "*res judicata pro lege habetur*" traduit une nécessité sociale absolue »<sup>2813</sup>.

---

L.), « Extension et limites des compétences du Conseil d'Etat sur les actes, sur les juridictions, sur les ordres », *in Livre..., op. cit.*, p. 174 ; MONTANE DE LA ROQUE (P.), *L'inertie des pouvoirs publics*, thèse droit, Toulouse, 1948, Paris, Dalloz, 1950.

<sup>2808</sup> « Le contrôle... », art. cit., pp. 119-120 (note 4).

<sup>2809</sup> Jurisprudence constante : CE, 8 nov. 1932, *La Fay*, R. p. 920. Pour une application en ce qui concerne les personnes dirigeantes : CE, 29 déc. 1944, *Dame Lamotte*, R. p. 333 et CE Ass, 17 févr. 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, R. p. 110, RDP 1951 p. 478, concl. Delvolvé, note Waline (à la suite de deux annulations contentieuses de concessions de terre, l'Administration prend de nouvelles décisions de concessions puis, pour venir à ses fins, un ordre de réquisition portant sur les mêmes terres, en faveur du même bénéficiaire).

<sup>2810</sup> Jurisprudence constante : CE Sect., 23 déc. 1932, *Sté « L'Eveil de Contres » c. Commune de Contres*, R. p. 1129, D. 1936 III p. 9, note Duclos. Sur ce point, voir JOSSE (P.-L.), « L'exécution forcée des décisions du juge administratif par la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du service public », EDCE 1953 pp. 50-51. Pour une application en ce qui concerne les organismes de direction : CE Sect., 4 mars 1960, *Conseil national de l'Ordre des médecins c. Grunberg*, préc.

<sup>2811</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 2, p. 428.

<sup>2812</sup> RIVERO, « Le Huron... », art. cit., p. 39.

<sup>2813</sup> « Le contrôle... », art. cit., p. 120 (note 4).

Jusqu'en 1980 pour le Conseil d'Etat et 1995 pour les autres juridictions administratives<sup>2814</sup>, le juge administratif ne dispose pourtant pas de pouvoir d'injonction<sup>2815</sup> en dehors de celui qu'il exerce dans le cadre de l'instruction des affaires portées devant lui<sup>2816</sup>. Il ne peut donc pas contraindre les autorités administratives à se plier aux décisions qu'il rend<sup>2817</sup>. Tout au plus s'autorise-il en excès de pouvoir à affirmer, à la suite de l'annulation<sup>2818</sup>, le droit du requérant à obtenir le bénéfice de l'avantage dont il a été irrégulièrement privé<sup>2819</sup>, en indiquant éventuellement comment l'Administration doit procéder pour tirer toutes les conséquences de la décision d'annulation<sup>2820</sup>.

Cette situation est parfois justifiée par le fait que pour des raisons pratiques, il est difficile de contraindre l'Administration à s'incliner : « il n'y a pas de voies d'exécution contre la puissance publique, parce que c'est elle qui détient en cette matière moyens d'action et leviers de commande »<sup>2821</sup>. Mais on invoque surtout le principe de la séparation des pouvoirs interdisant au juge de faire acte d'administrateur<sup>2822</sup> : en donnant des ordres à l'Administration, il se comporterait comme son supérieur hiérarchique. Mais il ne faut pas confondre pouvoir d'injonction et pouvoir de substitution<sup>2823</sup>. Comme l'observe Franck Moderne, « donner l'ordre d'agir au titulaire d'une compétence administrative n'est pas agir à sa place ; dans le premier cas, le pouvoir de décision est maintenu entre

---

<sup>2814</sup> Loi du 16 juill. 1980 *relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public*, JO 17 juill., p. 1797 ; loi du 8 févr. 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, JO 9 févr., p. 2175. Sur l'évolution engendrée par ces réformes : *L'injonction et l'exécution des décisions de justice*, Aix-en-Provence, PUAM, 1996 ; COSTA (J.-P.), « L'exécution des décisions juridictionnelles », RA 1999 (n° spéc. 1) pp. 69-82 (avec les débats) ; GUETTIER (C.), « L'administration et l'exécution des décisions de justice », AJDA 1999 (n° spéc.) pp. 66-76 ; MAUGUE (C.), « Les injonctions pour exécution de la chose jugée », in *Mélanges Labetoulle*, op. cit., pp. 591-613 ; PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, thèse droit, Paris II, 2007, Paris, Panthéon-Assas, 2009.

<sup>2815</sup> En ce sens : CE, 16 janv. 1874, *Frères des écoles chrétiennes de Levallois-Perret*, R. p. 42 ; CE Sect., 27 janv. 1933, *Le Loir*, R. p. 136, D. 1934 III p. 68, concl. Detton, S. 1933 III p. 132, concl. Detton.

<sup>2816</sup> Sur ce point, voir : AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 1, pp. 545-551 ; CADOUX-TRIAL, « La charge de la preuve datant le Conseil d'Etat », EDCE 1953 pp. 85-86 ; COLSON (J.-P.), *L'office du juge et la preuve dans le contentieux administratif*, thèse droit, Montpellier, 1969, Paris, LGDJ, 1970 ; DENOIX de SAINT-MARC (R.) et LABETOULLE (D.), « Les pouvoirs d'instruction du juge administratif », EDCE 1970 pp. 69-91 ; PACTET (P.), *Essai d'une théorie de la preuve dans la juridiction administrative*, thèse droit, Paris, 1950, Paris, A. Pedone, 1952.

<sup>2817</sup> Sur la question de savoir si le juge administratif doit être doté d'un tel pouvoir : CHEVALLIER (J.), « L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur », AJDA 1972 pp. 67-89, spéc. pp. 85-88 ; GAUDEMET (Y.), « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », in *Mélanges Georges Burdeau*, op. cit., pp. 805-824 ; GJIDARA, *La fonction...*, op. cit., pp. 316-320 ; MODERNE (F.), « "Etrangère au pouvoir du juge, l'injonction, pourquoi le serait-elle ?" », RFDA 1990 pp. 798-821.

<sup>2818</sup> Cf. GJIDARA, *La fonction...*, op. cit., pp. 307-316.

<sup>2819</sup> CE, 30 nov. 1900, *Viaud*, R. p. 681, concl. Saint-Paul ; CE, 20 janv. 1905, *d'Uston de Villereglan*, R. p. 50 ; CE, 30 nov. 1906, *Denis et Rage-Roblot* [2 esp.], R. p. 884, concl. Romieu, S. 1907 III p. 17, note Hauriou.

<sup>2820</sup> CE, 26 déc. 1925, *Rodière*, préc.

<sup>2821</sup> DELVOLLE, « Une crise... », art. cit., p. 40.

<sup>2822</sup> Sur cette interdiction, voir AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 1, pp. 162-166 ; CHEVALLIER, « L'interdiction... », art. cit. La réforme de 1995 relança le débat sur la question de savoir si le juge administratif doit être administrateur. Sur ce point, voir : DELAUNAY (B.), « Pour un intérêt à agir autonome en matière d'injonction », RDP 2007 pp. 661-681 ; GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, futur administrateur ? », in GARDVAUD (G.) et OBERDORFF (H.) [dir.], *Le juge administratif à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle*, Grenoble, PUG, 1995, pp. 179-195 ; GAUDEMET (Y.), note sous CE, 14 mars 2003, *Migaud*, RFDA 2003 pp. 520-523 ; ROLLAND, *Précis...*, op. cit., 8<sup>e</sup> édit., pp. 274-275.

<sup>2823</sup> En ce sens, voir CHEVALLIER, « L'interdiction... », art. cit., p. 87 ; DUPUIS, *Les privilèges...*, op. cit., p. 183.

les mains de l'Administration, dans le second, il est attribué au juge »<sup>2824</sup>. Or, il n'y a aucune raison de soutenir que l'injonction serait « étrangère au pouvoir du juge »<sup>2825</sup>. Une juridiction ne peut « assumer convenablement son office » si elle ne dispose pas, en plus du pouvoir de dire le droit (*jurisdictio*), du pouvoir de commandement (*imperium*) qui lui permet « de donner au litige qui lui est soumis une solution concrète » en prescrivant les mesures nécessaires à son exécution<sup>2826</sup>. Au demeurant les historiens du droit<sup>2827</sup> nous apprennent que ces deux pouvoirs sont traditionnellement associés, « comme si la tendance naturelle du juge était de donner tous les ordres lui permettant “de poursuivre par-delà sa décision, l'œuvre pacificatrice qu'il vient à peine de commencer” »<sup>2828</sup>. Le pouvoir d'injonction est d'ailleurs explicitement reconnu au juge judiciaire par l'article 1036 du Code de procédure civile qui dispose que « les tribunaux, suivant la gravité des circonstances, pourront, dans les causes dont ils seront saisis, prononcer, même d'office, des injonctions ». Et il faut noter que le juge de droit commun ne se s'est jamais interdit de prononcer des injonctions à l'égard des personnes publiques<sup>2829</sup>.

Dans ces circonstances, le destinataire d'une mesure de direction portant atteinte à ses droits peut être tenté de se tourner vers l'ordre judiciaire plutôt que vers l'ordre administratif. Le contentieux des inscriptions à l'Ordre des experts-comptables et des comptables agréés ne peut d'ailleurs que le confirmer dans sa conviction. Sous le régime de la loi du 3 avril 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*, celui-ci relève de la Cour d'appel de Paris en raison d'une clause législative d'attribution de compétence. Dans l'arrêt *Gibon*, la Cour annule le refus opposé à un candidat et « ordonne [son] inscription (...) au tableau de l'Ordre des experts-comptables de la région d'Orléans

---

<sup>2824</sup> « “Etrangère...” », art. cit., p. 800.

<sup>2825</sup> RIVERO, « Nouveaux... », art. cit., p. 28.

<sup>2826</sup> MODERNE, « “Etrangère...” », art. cit., p. 799. Dans le même sens, voir : BELLAMY (M.), « Le pouvoir de commandement du juge ou le nouvel esprit du procès », JCP 1973 II n°2522 ; CHEVALLIER, « L'interdiction... », art. cit., p. 86 ; GAUDEMET, « Réflexions... », art. cit., p. 806 ; PERROT (R.), *Institutions judiciaires*, Paris, Montchrestien, 1989, 3<sup>e</sup> édit., p. 39.

<sup>2827</sup> Voir par ex. : ESMEIN (A.), « L'origine et la logique de la jurisprudence en matière d'astreintes », RTD civ. 1903 pp. 5-53.

<sup>2828</sup> MODERNE, « “Etrangère...” », art. cit., p. 799 (citant NORMAND (J.), *Le juge et le litige*, thèse droit, Lille, 1961, Paris, LGDJ, 1965, p. 19).

<sup>2829</sup> Sur ce point, voir LE BERRE (J.-M.), « Les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge judiciaire à l'égard de l'Administration », AJDA févr. 1979 pp. 14-18. C'est d'ailleurs pourquoi la doctrine interprète comme une autocensure le refus du juge administratif d'utiliser de tels pouvoirs (cf. CHEVALLIER, « L'interdiction... », art. cit., p. 85 ; GAUDEMET, « Réflexions... », art. cit., p. 806 ; PLESSIX, *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., p. 1374 ; RIVERO, « Le système... », art. cit., p. 828).

avec effet rétroactif à compter du jour de sa demande »<sup>2830</sup>. Paradoxalement, annulant un refus d'inscription à un ordre dont l'activité relève de sa compétence<sup>2831</sup>, le Conseil d'Etat ne peut prononcer une telle injonction, alors que le contentieux est semblable.

Mais pour que le juge judiciaire soit autorisé à utiliser ces pouvoirs il lui faut un titre de compétence. En dehors des cas où les tribunaux de droit commun ont qualité pour être saisi en vertu d'une disposition législative, l'incertitude de la définition de l'acte personnel et de la voie de fait peut être un moyen pour soumettre certaines décisions des personnes dirigeantes à la connaissance de l'ordre judiciaire et permettre aux justiciables de bénéficier d'une protection plus efficace de leurs droits. En acceptant de se saisir de certains litiges de manière discutable sur la base de ces fondements<sup>2832</sup>, le juge judiciaire préserve la bonne administration de la justice car il parvient, dans de bonnes conditions, à faire cesser les atteintes portées au droit de propriété ou à une liberté publique des intéressés. C'est au nom du même principe de bonne administration de la justice que parallèlement le juge administratif refuse de s'attribuer certaines compétences.

## **§ 2/ La raison de la frilosité du juge administratif**

Comme nous l'avons vu, le juge administratif est compétent pour connaître de la légalité des actes administratifs unilatéraux édictés par les organismes de direction mais aussi des actions en indemnisation des dommages qu'ils causent dans l'exercice des prérogatives de puissance publique qui leur sont déléguées<sup>2833</sup>. Mais il refuse de se déclarer compétent lorsque le litige met en cause la validité ou l'exécution d'un contrat qui n'a pas été conclu au moins par une personne publique puisqu'en application des règles classiques d'identification de la nature des contrats, une telle convention ne peut être administrative, quel que soit son contenu, son objet ou l'exorbitance de son régime<sup>2834</sup>.

Comme le remarque André de Laubadère, cette attitude n'a pas de véritable « logique juridique »<sup>2835</sup> car elle a pour effet de soumettre à des régimes différents des contrats ayant le même

---

<sup>2830</sup> Paris, 30 mai 1945, préc. Voir aussi en ce qui concerne les décisions des ordres des avocats : Lyon, 4 juill. 1928, *Procureur général près la Cour d'appel de Lyon et Mes Sérrol et Urbain c. Ordre des avocats de Roanne*, préc. (la Cour « déclare illégal et entaché d'excès et de détournement de pouvoir » un article du règlement du barreau de Roanne et en prononce la nullité avant d'ajouter « que le conseil de l'Ordre devra supprimer ce texte du règlement intérieur »).

<sup>2831</sup> Remarquons que c'est le cas de l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés à partir de 1946 (voir *supra*, p. 446, note 2543).

<sup>2832</sup> Voir *supra* (pp. 331-341).

<sup>2833</sup> Voir *supra* (pp. 271-288 et 327-331).

<sup>2834</sup> Voir *supra* (pp. 309-326).

<sup>2835</sup> Note sous TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 312. L'auteur avoue être « frappé par un certain irréalisme auquel conduit dans des matières comme celle de l'interventionnisme économique l'application du principe » qu'un contrat ne peut être administratif que si l'une au moins des parties est une personne publique (*ibid.*, p. 311).

contenu pour la seule raison qu'ils ne sont pas conclus par des personnes de même nature<sup>2836</sup>. Un contrat pris pour l'accomplissement du service de direction et comportant des clauses exorbitantes du droit commun est administratif s'il comporte parmi ses parties une personne publique, privé dans le cas contraire<sup>2837</sup>. Jacques Delmas-Marselet observe même qu'une telle solution aboutit à « un partage assez peu rationnel du contentieux des interventions selon que ces interventions seraient confiées, pour des raisons administratives ou politiques souvent contingentes, à des personnes publiques ou à des organismes privés »<sup>2838</sup> ou innommés. Il ajoute qu'« une telle dichotomie n'est pas très favorable à l'exercice d'un contrôle sérieux sur ces interventions qui sont souvent complémentaires »<sup>2839</sup>. Il aurait pourtant été possible, dans un souci de cohérence, d'étendre aux contrats administratifs la jurisprudence *Monpeurt* et *Morand*, abandonnant le critère organique pour la définition des actes administratifs unilatéraux. C'est d'ailleurs ce qu'ont préconisé certains auteurs, confirmés dans leurs positions par l'ambiguïté de quelques décisions de justice<sup>2840</sup>. Mais nous avons vu que le Conseil d'Etat, en accord avec le Tribunal des conflits, a refusé de modifier les règles traditionnelles d'identification des contrats administratifs<sup>2841</sup>.

Cette réticence s'explique par des « considérations d'opportunité pratique » : « on craint d'introduire un nouveau facteur de complexité dans la répartition des compétences contentieuses entre les deux ordres de juridictions en abandonnant l'exigence claire et simple de la présence d'une personne publique partie au contrat »<sup>2842</sup>. Ainsi, ce n'est pas « parce que dans le cas de l'acte bilatéral figurent deux fois plus de personnes privées que dans celui de l'acte unilatéral »<sup>2843</sup> que le juge administratif refuse de donner aux critères matériels le primat sur les critères organiques en matière contractuelle, mais qu'il estime qu'il est nécessaire de préserver les règles de répartition des compétences lorsqu'elles sont d'application facile. Telle est l'opinion de Guy Braibant dans ses conclusions sur l'arrêt *Syndicat des praticiens de l'art dentaire du département du Nord et sieur Merlin*<sup>2844</sup>.

---

<sup>2836</sup> Dans le même sens, voir : VENEZIA, « Sur... », art. cit., pp. 152-153.

<sup>2837</sup> Cette idée apparaît clairement dans les conclusions sur l'arrêt *Sté Interlait* (préc.). Le commissaire du gouvernement Kahn (art. cit., p. 310) s'interroge en comparant cette affaire avec celle des arrêts *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA* et *Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* (TC, 24 juin 1968, préc.) qui reconnaissent le caractère administratif des contrats que cet établissement public passe pour l'exécution même du service public dont il est investi : « comment pourrait-on expliquer, en fait, que les mêmes opérations sont soumises à un régime de droit public lorsqu'elles sont exécutées par le FORMA et à un régime de droit privé quand elles sont confiées à des sociétés professionnelles ? ». Dans le même sens, voir WEIL, « Le critère... », art. cit., pp. 844-845.

<sup>2838</sup> « Le contrôle... », art. cit., p. 142.

<sup>2839</sup> *Ibid.*

<sup>2840</sup> Voir *supra* (pp. 322-325).

<sup>2841</sup> Voir *supra* (pp. 320-321 et 325-326).

<sup>2842</sup> LAUBADERE, note sous TC, 6 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 312. Voir aussi DELVOLLE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 166-167.

<sup>2843</sup> LAUBADERE, note sous TC, 6 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 312.

<sup>2844</sup> CE Sect., 13 déc. 1963, R. p. 623, D. 1964 J. p. 55, concl. Braibant.

Le commissaire du gouvernement s'interroge sur l'opportunité d'étendre la jurisprudence *Monpeurt* aux contrats conclus par les organismes privés ou innommés chargés d'un service public, parmi lesquels figurent certaines personnes dirigeantes. « Cette solution est séduisante, observe-t-il ; mais elle se heurte à une objection qui nous semble décisive : (...) elle constitue un facteur nouveau de complexité dans la répartition des compétences entre les deux ordres de juridiction (...). Que la délimitation des compétences entre la juridiction administrative et l'autorité judiciaire soit compliquée, subtile, nuancée à l'excès, c'est aujourd'hui une vérité d'évidence sur laquelle il est inutile d'insister. Dans cet écheveau de principes, d'exceptions, et d'exceptions aux exceptions, il subsiste heureusement quelques règles claires, précises, constantes : tel est le cas de la règle selon laquelle les contrats passés par des personnes privées sont des contrats privés, quels que soient leur objet, leurs clauses, leurs modalités, même s'ils sont étroitement réglementés, même s'ils ont un caractère collectif, ou s'ils sont soumis à un agrément administratif. Cette règle ne connaît jusqu'à présent que l'exception des contrats passés pour le compte d'une personne publique. Il serait à notre avis extrêmement fâcheux d'élargir cette brèche, et de transférer dans le contentieux administratif certains des contrats passés par les organismes privés chargés d'un service public. Une telle solution nécessiterait la découverte de nouveaux critères ; elle conduirait rapidement à des sous-distinctions ; elle ne ferait qu'ajouter une rubrique supplémentaire à la liste déjà longue des difficultés de compétence. »<sup>2845</sup>

Mais le refus du juge administratif d'admettre sa compétence et par suite de faire application du droit administratif à certains contrats conclus entre personnes privées ne s'explique pas seulement par la volonté de ne pas complexifier les règles de détermination de la compétence et du fond. Il trouve aussi sa raison dans le souci de ne surcharger aucun ordre de juridictions. Avec l'apparition de l'activité de direction et la multiplication des personnes dirigeantes, de nouveaux litiges sont à résoudre. Le juge administratif aurait pu se fonder sur le critère fonctionnel pour s'emparer de tout le contentieux relatif à l'accomplissement des tâches de direction puisqu'elles constituent des services publics, ne laissant au juge judiciaire qu'une compétence très réduite, limitée à la connaissance des activités privées des organismes de direction. Mais il aurait aussi pu se fonder sur le critère organique pour ne se charger que des litiges mettant en cause des personnes dirigeantes constituées sous la forme d'institutions publiques, laissant le juge judiciaire compétent pour tous les autres. En définitive le juge administratif n'adopte aucune de ces deux positions.

Aux termes de la « révolution » des arrêts *Monpeurt* et *Morand*, il décide d'être compétent toutes les fois qu'une affaire extra-contractuelle concerne l'exercice de prérogatives de puissance

---

<sup>2845</sup> D. 1964 J. p. 57.

publique. Il s'attribue ainsi un nombre important de nouvelles matières qu'il aurait pu laisser au juge judiciaire s'il s'était fondé sur des considérations purement organiques. Mais il est conscient qu'il ne peut pas étendre davantage sa compétence car s'il veut préserver l'efficacité de sa justice, il ne peut pas accepter que son prétoire soit encombré par un trop grand nombre d'affaires. C'est pourquoi il décide de ne pas remettre en cause les règles traditionnelles d'identification des contrats administratifs et par suite de laisser au juge judiciaire la compétence pour connaître de certaines conventions : celles qui n'ont pas pour objet l'exécution d'un service public, celles qui ne comportent aucune clause exorbitante du droit commun, mais aussi celles qui ne sont pas conclues par au moins une personne publique. Le juge judiciaire, approuvé en ce sens par le Tribunal des conflits, accepte la contrepartie : il refuse de connaître de l'exercice des prérogatives de puissance publique dans un cadre extra-contractuel mais se reconnaît qualité pour trancher tous les litiges qui sont relatifs à des contrats que la jurisprudence classique rend privés en raison de la nature de leur objet, de leur contenu ou de leurs parties<sup>2846</sup>. Sur ce point le dirigisme économique de Vichy offre l'exemple d'un dialogue des juges dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. A ce titre il rappelle les évolutions de la jurisprudence relative à l'identification des contrats administratifs passés par les personnes publiques.

Dans l'arrêt *Thérond c. Ville de Montpellier* du 4 mars 1910 le Conseil d'Etat érige le service public en critère du contrat administratif : tous les contrats qui ont pour but le fonctionnement d'une activité de ce type ont cette nature et relèvent dès lors de la compétence de la juridiction administrative. Le juge judiciaire n'est donc plus compétent que pour connaître des contrats passés pour la gestion du domaine privé, puisqu'il ne s'agit pas d'un service public. Mais deux ans plus tard, le 31 juillet 1912, dans l'arrêt *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, le Conseil d'Etat revient sur sa jurisprudence en récusant sa compétence pour connaître d'un litige relatif à l'exécution d'un marché de fournitures de pierre à une ville en vue du pavage des rues au motif que la convention « avait pour objet unique des fournitures à livrer selon les règles et conditions des contrats intervenus entre particuliers ». Cette attitude inquiéta l'école du service public. Léon Duguit écrit que le Conseil d'Etat traverse une « période de trouble et de régression »<sup>2847</sup> en donnant « une solution en contradiction absolue avec celle de l'arrêt *Thérond* du 4 mars 1910 »<sup>2848</sup>. Gaston Jèze quant à lui parle de « subtilités profondément regrettables et tout à fait inutiles »<sup>2849</sup>. En réalité le juge administratif ne faisait que

---

<sup>2846</sup> Voir *supra* (pp. 271-288 et 309-326).

<sup>2847</sup> *Traité...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 3, p. 46.

<sup>2848</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>2849</sup> Note sous CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, RDP 1914 p. 151.

renouer avec la doctrine des commissaires du gouvernement David<sup>2850</sup> et Romieu<sup>2851</sup>, qui considéraient que devaient être soustraits au droit et au juge administratifs les cas où les personnes publiques s'obligent comme des particuliers, même pour l'exécution de leurs missions de service public. Mais la lecture de l'arrêt à la lumière des conclusions de Léon Blum était révélatrice, en effet, de la transformation du critère du contrat administratif : « Quand il s'agit de contrat, il faut 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 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 texture, un contrat administratif (...). *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* »<sup>2852</sup>. Sans pour autant remettre en cause la portée du critère organique, le juge administratif décide à partir de l'arrêt *Sté des granits porphyroïdes des Vosges* de s'en tenir non plus « au but du service public poursuivi mais au caractère des stipulations qui y figurent »<sup>2853</sup>. C'est pourquoi cette décision marque le début du « règne de la clause exorbitante »<sup>2854</sup> du droit commun qui devait rééquilibrer les compétences des deux ordres de juridictions.

Mais très vite le juge administratif prit conscience de la trop grande importance de la restriction de ses attributions consentie au profit du juge judiciaire. C'est pourquoi, dans la lignée des conclusions de Léon Blum, il admit que devait être considéré comme administratif, parce que « influencé et teinté en quelque sorte par le service public »<sup>2855</sup>, le contrat associant le cocontractant à la gestion du service, même en l'absence de clauses exorbitantes dans la convention. Mais en contrepartie, il continua à considérer que « le rattachement du contrat à une activité de service public constituait une

---

<sup>2850</sup> DAVID, concl. sur TC, 8 févr. 1873, *Blanco*, D. 1873 III p. 21 (il faut réserver à la compétence du juge judiciaire le cas où l'Etat s'oblige « comme propriétaire, comme personne civile, (...) dans les termes du droit commun » et se trouve « à ce double point de vue, dans ses rapports avec les particuliers, soumis aux règles du droit civil »).

<sup>2851</sup> ROMIEU, concl. sur CE, 6 févr. 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, art. cit., pp. 96-97 (en principe « tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des services publics proprement dits, généraux ou locaux, – soit que l'administration agisse par voie de contrat, soit qu'elle procède par voie d'autorité – constitue une opération administrative, qui est, par sa nature du domaine de la juridiction administrative, au point de vue des litiges de toute sorte auxquels elle peut donner lieu » ; mais « il peut se faire que l'Administration, tout en agissant non comme personne privée, mais comme personne publique, dans l'intérêt d'un service public proprement dit, n'invoque pas le bénéfice de sa situation de personne publique et se place volontairement dans les conditions du public – 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 »).

<sup>2852</sup> Concl. sur CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, art. cit., p. 911. Nous soulignons.

<sup>2853</sup> DELVOLVE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, op. cit., tome 1, p. 149.

<sup>2854</sup> *Ibid.*, p. 150.

<sup>2855</sup> BLUM, concl. sur CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, art. cit., p. 911.

condition, sinon suffisante, du moins nécessaire, pour que le contrat pût être regardé comme administratif »<sup>2856</sup>. Même comprenant des clauses exorbitantes, les contrats de gestion du domaine privé demeuraient donc régis par le droit commun et soumis à la juridiction du juge judiciaire. D'autre part le juge administratif assimila à des clauses exorbitantes insérées par les parties dans le contrat des éléments extérieurs à la convention et « par conséquent échappant au choix volontaire des contractants »<sup>2857</sup>. Il admit en effet qu'un contrat est administratif à partir du moment où son exécution est soumise à des règles exorbitantes du fait de la législation et de la réglementation en vigueur. Mais pour ne pas étendre sa compétence de manière démesurée au détriment du juge judiciaire, il réduisit la portée de sa jurisprudence en admettant en 1938 que la référence à un cahier des charges administratif ou à un texte n'est déterminante que si elle a un « effet utile », c'est-à-dire si les dispositions du cahier ou du texte rendues par cette voie applicables au contrat contiennent elles-mêmes des règles exorbitantes du droit commun<sup>2858</sup>.

Le retour en force de la notion de service public dans les années 1950 n'allait pas modifier la logique de la répartition des compétences fondée sur la recherche d'un équilibre entre les ordres de juridictions. Aux termes de deux revirements de jurisprudence, le Conseil d'Etat reconnaît que les contrats qui ont pour objet la gestion du domaine privé sont des contrats administratifs s'ils contiennent des clauses exorbitantes du droit commun<sup>2859</sup> et que ceux qui constituent des modalités d'exécution du service public ont également cette nature même s'ils ne contiennent aucune clause exorbitante<sup>2860</sup>. La compétence du juge judiciaire se trouve donc réduite de manière importante. C'est pourquoi, en contrepartie, le juge administratif accepte de se dessaisir de l'ensemble des contrats passés par les personnes publiques avec les usagers des services publics industriels et commerciaux, même quand ils contiennent des stipulations exorbitantes<sup>2861</sup>.

La répartition des compétences entre les deux ordres de juridictions sous le dirigisme de Vichy relativement aux contrats économiques s'inscrit donc dans l'esprit de la jurisprudence classique.

---

<sup>2856</sup> DELVOLLE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, p. 151.

<sup>2857</sup> *Ibid.*, p. 152. C'est pourquoi dans plusieurs arrêts le Conseil d'Etat indique qu'un contrat peut être rendu administratif par « des clauses spéciales ou les conditions particulières de fonctionnement du service » dans le cadre duquel sa conclusion s'inscrit. Voir par ex. : CE, 23 déc. 1921, *Sté générale d'armement*, préc. On retrouve d'ailleurs cette formule sous le dirigisme économique de Vichy (CE Sect., 23 déc. 1949, *Sté électrométallurgique de Saint-Léger*, préc. ; CE Sect., 20 oct. 1950, *Stein*, préc. ; CE, 4 juin 1952, *Etablissements Dutrut, Bernier, Descrues et Compagnie*, préc.), même dans la jurisprudence judiciaire (Cass. com., 8 mai 1951, *Sté Générale Transports Transatlantiques et Sté Adrien-Martin c. Ministre des Finances*, préc.).

<sup>2858</sup> CE, 21 janv. 1938, *Bureau international de l'édition musico-mécanique*, préc.

<sup>2859</sup> CE Sect., 17 déc. 1954, *Grosy*, préc.

<sup>2860</sup> CE Sect., 20 avr. 1956, *Ministre de l'Agriculture c. Consorts Grimouard*, préc.

<sup>2861</sup> CE Sect., 13 oct. 1961, *Campanon-Rey*, préc.

Alors même que toutes ces conventions constituent des modalités d'exécution du service public<sup>2862</sup>, le juge administratif ne se déclare pas toujours compétent. Comme l'observe Prosper Weil, « c'est sans doute devant les perspectives d'élargissement indéfini de la catégorie des contrats administratifs que la jurisprudence s'est résolue à imposer à ce critère une limite extérieure : ainsi s'explique la jurisprudence stoppant cette expansion devant la personnalité de droit privé, alors que le bon sens dictait la solution contraire ; ainsi s'explique également la décision du Conseil d'Etat de reporter son effort sur l'autre branche du critère, celui des clauses exorbitantes »<sup>2863</sup>.

La frilosité du juge administratif pour s'attribuer certaines matières sous le dirigisme économique de Vichy se perçoit aussi en ce qui concerne le contentieux des ressources des personnes dirigeantes privées ou innommées. En modifiant les limites de sa compétence, le Conseil d'Etat aurait pu s'attribuer cette matière en privilégiant le critère du service public, comme l'ont préconisé certains auteurs<sup>2864</sup>. Il aurait même pu aller plus loin et s'emparer du contentieux de la gestion des intérêts professionnels en considérant que les pouvoirs dont disposent les organismes corporatifs pour gérer de tels intérêts sont « exorbitants du droit privé traditionnel »<sup>2865</sup>. Mais cette audace aurait été dangereuse car elle aurait conduit à assimiler, comme Henri Capitant<sup>2866</sup>, droit public et droit collectif et, par suite, à remettre en cause la compétence du juge judiciaire dans tous les litiges qui n'affectent pas uniquement des intérêts individuels. Or, comme le souligne Maurice Lagrange dans ses conclusions sur l'arrêt *Bouguen*, « droit privé n'est pas synonyme de droit de l'individu, et la notion de droits collectifs doit pouvoir trouver audience devant les juges judiciaires »<sup>2867</sup>. Il recommande donc au Conseil d'Etat de s'en tenir à sa jurisprudence classique : « nous croyons, dit-il, qu'une conception plus extensive, en matière corporative, du domaine de la compétence de la juridiction administrative serait contraire au principe même sur lequel repose son existence, et qui la justifie, c'est-à-dire la nécessité de faire échapper aux juges ordinaires les litiges qui mettent en jeu l'action de l'Etat en tant

---

<sup>2862</sup> Voir *supra* (pp. 314-315).

<sup>2863</sup> « Le critère... », art. cit., p. 845. Il faut d'ailleurs souligner que consacrer la suprématie du critère « vague et très large » de l'objet aurait conduit à attribuer, au-delà du dirigisme économique, à la très grande majorité des contrats passés par les personnes publiques un caractère administratif, ceux-ci constituant tous, comme le souligne Jacques Chevallier, « peu ou prou une modalité d'exécution du service public » (note sous TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA* et *Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], art. cit., p. 122).

<sup>2864</sup> Voir *supra* (pp. 349-350 et 361-363).

<sup>2865</sup> LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4.

<sup>2866</sup> L'auteur incorpore dans le droit public tout ce qui a trait aux groupes sociaux. Pour lui, en effet, la division du droit positif entre le droit public et le droit privé « correspond aux deux ordres principaux de rapports que forment le tissu de la vie sociale : 1° rapports de l'individu avec le groupe social auquel il appartient, et rapports de ces divers groupes sociaux entre eux ; 2° rapports de l'individu avec ses semblables pour la satisfaction de ses besoins personnels » (*Introduction à l'étude du droit civil*, Paris, A. Pedone, 1923, 4<sup>e</sup> édit., p. 42).

<sup>2867</sup> LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4. Sur l'évolution des frontières du droit privé sous le dirigisme économique de Vichy, voir *supra* (pp. 365-390).

que gardien des intérêts généraux et investi à cet effet de prérogatives propres à la puissance publique »<sup>2868</sup>. Et il ajoute : « nous croyons aussi qu'il serait inopportun de surcharger sans cesse davantage la juridiction administrative, en la faisant dévier de son rôle traditionnel, au détriment de la juridiction dite "de droit commun", et que celle-ci, quelles que soient les transformations subies par les institutions, ne doit pas cesser peu à peu d'être associée, dans le domaine qui est le sien, aux manifestations les plus intéressantes de la vie nationale ; il y aurait là, croyons-nous, un grave danger »<sup>2869</sup>. En acceptant de se déclarer incompétent toutes les fois qu'un litige ne concerne pas un service public et, au-delà, toutes les fois qu'un contentieux touche les biens, les deniers ou les membres du personnel d'institutions n'ayant pas le caractère d'organisme public<sup>2870</sup>, le Conseil d'Etat, encouragé dans cette voie par le législateur<sup>2871</sup>, veille à l'équilibre des attributions entre les ordres de juridictions et préserve ainsi la bonne administration de la justice.

.....

Grâce au système conceptuel traditionnel, le juge parvient sous le dirigisme économique de Vichy à garantir une bonne administration de la justice. Même si les qualifications sont souvent discutables, l'essentiel est préservé puisqu'un juge est compétent pour chaque litige grâce à l'application du principe de la liaison de la compétence et du fond et malgré les difficultés soulevées par ses exceptions. L'unité de la Nation est ainsi sauvegardée par la soumission de toutes les personnes dirigeantes, y compris les organismes professionnels, dans leur organisation comme dans leur fonctionnement, au droit de l'Etat. Mais les ambiguïtés de qualifications sous le dirigisme s'expliquent aussi par la volonté du juge, qu'il soit judiciaire ou administratif, de protéger l'efficacité de la justice. Le premier s'empare de certains contentieux pour faire bénéficier les justiciables des avantages de sa procédure en référé et de ses pouvoirs d'injonction. Le second se refuse à étendre outre-mesure le champ de ses attributions pour ne pas surcharger son prétoire. Le souci de la bonne administration de la justice n'est toutefois pas la seule préoccupation que l'utilisation des concepts traditionnels du droit administratif a l'avantage de satisfaire sous le dirigisme de Vichy. Ces notions permettent aussi au juge de maintenir un équilibre entre intérêts publics et intérêts privés.

---

<sup>2868</sup> LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4.

<sup>2869</sup> *Ibid.*

<sup>2870</sup> Voir *supra* (pp. 348 et 363-364).

<sup>2871</sup> Comme nous l'avons vu (voir *supra*, pp. 441-442), la loi attribue à l'ordre judiciaire certains domaines que le juge administratif aurait légitimement pu revendiquer. A ce sujet, Georges Desmoulièz parle d'une « attitude de pure opportunité » qui « révèle chez le législateur le désir de ne pas enfler le contentieux administratif en matière d'organisation économique » (« Les comités... », art. cit.).

## Chapitre 2 : Le maintien d'un équilibre entre les intérêts en présence

Le droit administratif, tant substantiel que processuel, est un droit fondé sur un équilibre que le juge compétent, de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire<sup>2872</sup>, cherche continuellement à préserver. C'est cette réalité que Marcel Waline rappelle au milieu des années 1950 dans un article paru dans les *Etudes et documents du Conseil d'Etat*<sup>2873</sup>. L'auteur met en relief les deux termes du problème qui se pose à chaque fois qu'il s'agit de répondre à une question de droit administratif : « sauvegarde du pouvoir administratif, sauvegarde des droits des citoyens, doivent être conciliés pour que la vie sociale ne sombre, ni dans l'anarchie, ni dans la tyrannie »<sup>2874</sup>. Il s'agit en permanence de trouver un compromis entre la protection de l'intérêt général que cherchent à satisfaire les personnes chargées de l'action publique, et la sauvegarde de l'intérêt particulier que souhaitent préserver les individus, même quand il s'agit de préférer l'application du droit privé à celle du droit administratif. Le contentieux administratif n'a eu de cesse d'évoluer pour donner à ceux-ci les moyens de s'opposer à celles-là afin que le simple citoyen puisse enfin se défendre efficacement contre la puissance publique.

Mais il serait faux de croire que le juge du droit administratif se donne systématiquement pour tâche de faire prévaloir l'intérêt privé sur l'intérêt public. Marcel Waline dénonce cette erreur de jugement : « des esprits généraux, ignorants des réalités et des nécessités de la vie sociale, s'imagineraient de prime abord que, dans cette tâche de défense du faible contre le fort, le juge [du droit] administratif ne saurait être trop ferme. Mais il faut prendre garde qu'en sapant l'autorité publique, le juge ruinerait celle de l'Etat, et, par là, ce qui fait en définitive la sauvegarde de chacun contre les plus forts ou les moins scrupuleux »<sup>2875</sup>, c'est-à-dire la protection du bien commun. Pour le juge, il ne s'agit pas par conséquent de privilégier l'un ou l'autre des intérêts en présence mais de donner à chaque instant tout son sens au mot « équilibre » qui désigne le « juste rapport », la « proportion harmonieuse entre des éléments opposés », autrement dit la « convenable pondération des parties d'un ensemble »<sup>2876</sup>. Chaque intérêt doit donc s'exprimer d'une façon telle que l'autre puisse ne pas

---

<sup>2872</sup> Nous avons vu en effet que le juge judiciaire joue parfois le rôle d'un juge administratif en appliquant le droit administratif (voir *supra*, pp. 437-438 et 440-448).

<sup>2873</sup> « Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'Administration », EDCE 1956 pp. 25-33.

<sup>2874</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>2875</sup> *Ibid.*

<sup>2876</sup> « Equilibre », in *Le Trésor...*, *op. cit.*

être privé dans le même temps du droit de se manifester. Tout est donc question de limite, qu'il appartient au juge compétent de fixer en tant qu'arbitre modérateur des conflits qui surviennent entre l'Administration et l'administré, « de façon à assurer une protection efficace de la liberté de chacun, sans dénier à l'Etat ou à ses représentants des pouvoirs dont l'exercice est nécessaire »<sup>2877</sup>.

Tout le problème est de savoir comment le juge du droit administratif s'est comporté, vis-à-vis des pouvoirs des organismes de direction et des droits des destinataires des mesures qu'ils édicte. Dans cette étude, nous nous appuyerons essentiellement sur l'œuvre de la juridiction administrative, juge de droit commun du droit administratif, mais aussi sur celle du juge judiciaire toutes les fois qu'il fait application du droit administratif, par dérogation au principe de la liaison de la compétence et du fond, c'est-à-dire toutes les fois qu'il est amené à contrôler la légalité de mesures de direction ayant le caractère d'actes administratifs, puisque dans ce cas il se comporte en juge administratif. Nous allons voir en particulier que le Conseil d'Etat confronté au dirigisme s'inscrit dans la continuité de sa jurisprudence républicaine consacrant « l'unité réelle »<sup>2878</sup> de sa mission, qu'elle soit exercée à l'égard des personnes dirigeantes ou de tout autre organisme chargé d'une fonction publique<sup>2879</sup>. Comme sous le libéralisme, il cherche, et parvient<sup>2880</sup>, à concilier la protection de la liberté des personnes dirigeantes et la sauvegarde des droits des opérateurs économiques. Ainsi le juge administratif, et avec lui le juge judiciaire lorsqu'il se comporte comme lui, joue, dans le contexte du dirigisme, ce que Danièle Lochak appelle un « rôle politique »<sup>2881</sup>. En effet, en choisissant de contrôler, de ne pas examiner ou bien encore de soumettre à un contrôle restreint les missions de service public accomplies par les organismes de direction, « il est amené par la force des choses à rendre des sentences dont la répercussion se fera sentir sur le plan politique »<sup>2882</sup>. Il est vrai que ces institutions sont soumises à l'autorité hiérarchique du gouvernement qui les utilise pour diffuser et faire appliquer

---

<sup>2877</sup> WALINE, « Etendue... », art. cit., p. 25.

<sup>2878</sup> ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 118 (note 1). Dans le même sens, voir aussi *ibid.*, p. 116.

<sup>2879</sup> Sur ce point, voir BOUFFANDEAU (T.), « La continuité et la sauvegarde des principes du droit public français entre le 16 juin 1940 et l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution : le juge de l'excès de pouvoir jusqu'à la libération du territoire métropolitain », EDCE 1947 p. 27 (en matière économique, « sous le régime de Vichy et l'occupation ennemie, le Conseil d'Etat a continué à exercer son rôle de juge en pleine indépendance et (...) en assurant, dans toute la mesure de ses moyens, le maintien des principes de notre droit public, la protection des libertés individuelles (...) et des droits de la défense, il est demeuré fidèle à ses traditions et à la mission qu'il avait remplie sous le régime républicain »). Dans le même sens, voir MASSOT, « Le Conseil... », art. cit., p. 322.

<sup>2880</sup> C'est ce qui fait dire à René Cassin, vice-président du Conseil d'Etat : « que [cette] institution (...) réponde aux besoins fondamentaux de l'Etat moderne en tant que protecteur des libertés fondamentales et du bien public et que régulateur des transformations se produisant dans les rapports entre l'individu et les collectivités publiques, cela apparaît clairement » (« Introduction », EDCE 1947 p. 17).

<sup>2881</sup> *Le rôle...*, *op. cit.*

<sup>2882</sup> WEIL (P.), « Le Conseil d'Etat statuant au contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ? », *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques d'Aix-en-Provence*, 1959, pp. 282-283.

la doctrine économique au pouvoir. Dès lors, puisqu'il se voit reconnaître le droit de censurer certaines décisions dont la portée politique ne fait pas de doute, ses jugements risquent, selon Georges Lavau<sup>2883</sup> de n'être, « plus seulement des manifestations d'un pouvoir de *neutralisation* et de *vérification* » mais des décisions prenant elles-mêmes « le caractère et la portée d'*actes politiques positifs* » et, dans une certaine mesure, *constructeurs* », approuvant ou, au contraire, désapprouvant l'œuvre de l'Etat dirigeant.

Pourtant, comme le rappelle Danièle Lochak, « le juge administratif, malgré la spécificité de sa fonction, se trouve, comme tout juge, dans une position subordonnée par rapport au pouvoir »<sup>2884</sup>. En raison du statut qu'il partage avec son homologue judiciaire, il est en effet un simple instrument d'application de la loi qu'il doit mettre en œuvre en confrontant les règles qu'elle contient aux faits du litige qui lui est soumis, selon les règles du syllogisme juridique. Mais la subordination de la juridiction administrative est plus forte que celle de la juridiction de droit commun. Jusqu'à récemment<sup>2885</sup>, ni l'indépendance de ses magistrats, ni les attributions du Conseil d'Etat n'étaient protégées constitutionnellement, de sorte qu'une simple loi pouvait remettre en cause non seulement sa compétence mais son existence. A défaut de plaire au pouvoir en place, il faut tout du moins éviter de lui déplaire. La situation de subordination du juge administratif « le conduit [ainsi] à observer une certaine prudence dans l'exercice de sa fonction de contrôle, afin d'éviter d'entrer trop directement en conflit avec les autorités politiques »<sup>2886</sup> capables, sinon de le faire disparaître, tout du moins de le réduire au silence. Il en résulte que s'il se révèle à certains égards comme « un juge qui gouverne »<sup>2887</sup>, c'est tout autant parce qu'il se comporte « en collaborateur du pouvoir qu'en censeur de son action »<sup>2888</sup>. Il s'agit, pour reprendre les termes d'Hervé Detton, « de réaliser ou de maintenir une harmonie entre les nécessités qui justifient l'action des pouvoirs publics et les restrictions aux droits individuels qui sont commandées par ces nécessités »<sup>2889</sup>. Le juge judiciaire ne doit pas oublier cette logique, lorsque, saisi d'une mesure de direction, il est amené à se comporter comme un juge administratif.

---

<sup>2883</sup> « Le juge et le pouvoir politique », in *La justice*, Paris, PUF, 1961, p. 80. L'auteur souligne.

<sup>2884</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>2885</sup> CC, 22 juill. 1980, *Lois de validation*, R. p. 46, AJDA 1980 pp. 408 et 602, note Carcassonne, D. 1981 IR p. 356, note Hamon, JCP 1981 II n°19603, note Nguyen Quoc Vinh, RA 1981 p. 33, note De Villiers, RDP 1980 p. 1658, note Favoreu (l'indépendance de la juridiction administrative est un principe fondamental reconnu par les lois de la République) ; CC, 23 janv. 1987, *Conseil de la concurrence*, préc. (est un principe de même nature, « celui selon lequel (...) relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions » prises par les autorités administratives dans l'exercice de leurs « prérogatives de puissance publique »).

<sup>2886</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>2887</sup> RIVERO (J.), « Le juge administratif français : un juge qui gouverne ? », D. 1951 (chr.) pp. 21-24.

<sup>2888</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>2889</sup> « La protection... », art. cit., p. 53.

Le contrôle des tâches de direction économique par la juridiction administrative<sup>2890</sup>, mais aussi par la juridiction judiciaire qui subit l'influence de sa jurisprudence, s'organise en définitive selon les termes complexes du « rapport de forces »<sup>2891</sup> qui s'instaure, non seulement entre l'exécutif et les autorités juridictionnelles, mais également, parmi ces dernières, entre juges professionnels et juges de cassation. Comme sous le libéralisme, le Conseil d'Etat adopte, sous le dirigisme, tout en veillant au respect du principe d'impartialité, l'attitude d'un « juge situé » qui « subit l'influence des passions de l'époque durant laquelle il exerce ses pouvoirs »<sup>2892</sup>, conscient des intérêts en jeu, qu'ils soient publics ou privés. Fidèle à sa jurisprudence traditionnelle il se préoccupe tout autant de la défense des droits des opérateurs économiques dirigés<sup>2893</sup>, en leur qualité d'administrés, que de la protection des pouvoirs des personnes dirigeantes, en tant qu'organismes chargés d'une fonction publique<sup>2894</sup>. Cette attitude lui permet, ainsi que, dans sa lignée, le juge judiciaire, de mettre en balance le pouvoir discrétionnaire et la compétence liée des personnes dirigeantes. Ces notions s'opposent radicalement mais peuvent se combiner car, dans une situation donnée, l'une et l'autre, mais chacune sur des points différents, peuvent trouver un terrain d'application. La première correspond à la faculté d'agir en opportunité, autrement dit à « la possibilité de déterminer librement les conditions d'une action : son moment, ses motifs, ses moyens » ; la seconde, au contraire, « contraint soit à agir (l'opportunité ne subsistant qu'en ce qui concerne la détermination des conditions de l'action), soit à agir dans un certain sens (l'opportunité disparaissant alors complètement) »<sup>2895</sup>. Lorsque le juge contrôle l'action d'une autorité, il la place dans une situation de compétence liée car il considère qu'elle ne pouvait pas agir autrement que conformément à la légalité. Dès lors, par l'exercice de son contrôle, il rétrécit le domaine de l'opportunité, c'est-à-dire du pouvoir discrétionnaire, mais il l'étend lorsqu'il limite son office. C'est pourquoi, contrairement à ce que soutiennent certains auteurs pour qui le juge de

---

<sup>2890</sup> Sur ce point, voir en particulier : BERLIA, « L'effet... », art. cit., pp. 290-291 ; GEORGE, *Le régime...*, *op. cit.*, pp. 160-171 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 179-181 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., pp. 46-51 ; ODENT, « Le contrôle... », art. cit. ; PUISOYE (J.), « Le contrôle juridictionnel de l'activité administrative des ordres professionnels », AJDA 1963 pp. 201-207 ; SCELLE, « Quelques... », art. cit., pp. VIII-X ; SCHULTZ (P.), « Le Conseil d'Etat et les pouvoirs de l'Ordre des médecins », RDP 1976 pp. 1425-1463 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., §§ 41-50 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., pp. 13-15 ; X., « Les décisions... », art. cit. Voir aussi, dépassant le seul cadre du dirigisme : BAZEX, *Corporatisme...*, *op. cit.*, pp. 328-333, 638-660, 665-680 et 789-913 ; DELMAS-MARSELET, « Le contrôle... », art. cit. ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 260-266 et 336-535 ; DETTON, « La protection... », art. cit. ; DUBOUIS (L.), « Le juge administratif, le malade et le médecin », in *Mélanges Marcel Waline*, *op. cit.*, tome 2, pp. 389-406 ; DURAND (C.), « La profession médicale devant le juge administratif », D. 1958 (chr.), pp. 119-128 ; MEGRET (J.), « Le contrôle par le juge administratif de l'intervention économique de l'Etat », EDCE 1971 pp. 119-132 ; SAVY, « Le contrôle... », art. cit. ; SOTO, « Recours... », art. cit.

<sup>2891</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>2892</sup> DEBBASCH (C.), « Déclin du contentieux administratif ? », D. 1967 (chr.) pp. 96 et 95.

<sup>2893</sup> Par « opérateurs dirigés » nous entendons tout acteur du marché destinataire des mesures prises par les personnes dirigeantes dans le but de gouverner l'économie. Nous excluons donc du propos le cas des organismes de direction qui se comportent comme des opérateurs économiques.

<sup>2894</sup> En ce sens : DETTON, « La protection... », art. cit., p. 62.

<sup>2895</sup> MOURGEON, *La répression...*, *op. cit.*, p. 303.

l'excès de pouvoir, parce qu'il a, pour eux, la qualité de supérieur hiérarchique des autorités administratives, est nécessairement amené à contrôler l'opportunité<sup>2896</sup>, les notions de pouvoir discrétionnaire (ou d'opportunité) et de contrôle juridictionnel (ou de légalité) sont antinomiques car le juge de l'excès de pouvoir ne peut faire œuvre d'administrateur même s'il peut intégrer à la légalité des règles jurisprudentielles<sup>2897</sup>. De même, plus le juge de cassation approfondit son contrôle du bien-fondé des qualifications, et éventuellement des proportions, retenues par les juges du fond, plus il réduit leur appréciation souveraine des faits. C'est ainsi en sauvegardant la capacité des personnes dirigeantes d'agir en opportunité que les juges protègent les pouvoirs de ces dernières (Section 1), et c'est en veillant au respect de la légalité qu'ils garantissent les droits des opérateurs économiques dirigés (Section 2).

## Section 1 : La protection des pouvoirs des personnes dirigeantes

Conscient de la précarité de l'équilibre sur lequel repose ses prérogatives, le juge préserve dans une certaine mesure la liberté des personnes dirigeantes, ce qui lui permet d'ailleurs de mieux faire accepter le contrôle qu'il s'autorise à exercer sur leurs activités. Cette marge de manœuvre laissée à ces institutions, qui correspond au domaine d'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, concerne aussi bien la création (Sous-section 1) que la gestion (Sous-section 2) des tâches de direction.

---

<sup>2896</sup> CHARDENET, concl. sur CE, 19 févr. 1909, *Abbé Olivier et autres c. Maire de Sens*, D. 1910 III pp. 121-123 ; CORNEILLE (L.), concl. sur CE, 10 août 1917, *Baldy*, R. pp. 637-645 ; CHALVON-DEMERSAY (E.), *De l'examen du fait par le Conseil d'Etat sautant en matière de recours pour excès de pouvoir*, thèse droit, Paris, 1922, Paris, F. Pichon et Durand-Auzias, 1922, p. 104 ; GIRAUD (E.), « Étude sur la notion de pouvoir discrétionnaire », RGA 1924 pp. 193-212 et 298-320 ; HAURIOU (M.), note sous CE, 4 avr. 1914, *Gomel*, S. 1917 III pp. 25-27 ; JEZE (G.), « L'erreur de fait comme grief pouvant servir de base au recours pour excès de pouvoir », RDP 1911 pp. 286-293 ; LADREIT DE LA-CHARRIERE (R.), *Le contrôle hiérarchique de l'Administration dans la forme juridictionnelle*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Sirey, 1937, p. 43 ; TEISSIER (G.), concl. sur CE, 30 juill. 1909, *Marc et Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Paris*, S. 1909 III pp. 117-121 ; WALINE (M.), « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », RDP 1930 pp. 197-223 ; WALINE, « Etendue... », art. cit., pp. 26-28 ; WELTER (H.), *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative : étude de doctrine et de jurisprudence*, thèse droit, Nancy, 1929, Paris, Sirey, 1929.

<sup>2897</sup> En ce sens, voir : ALIBERT (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Paris, Payot, 1926, p. 285 ; BONNARD (R.), « Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir », RDP 1923 pp. 363-392 ; DUBISSON (M.), *La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir*, thèse droit, Paris, 1955, Paris, LGDJ, 1957, pp. 45-62 ; DUGUIT, *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., tome 2, pp. 427-429 ; JEZE (G.), « Appréciation, par les gouvernants et leurs agents, de l'opportunité d'agir : création, organisation et fonctionnement des services publics », RDP 1943 pp. 3-27 ; JEZE (G.), « Contrôle de la légalité et contrôle de l'opportunité », RDP 1944 pp. 63-74 ; LIET-VEAUX (G.), note sous CE, 1<sup>er</sup> juin 1943, *Magnas*, S. 1943 III p. 37 ; MICHOD (L.), « Étude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration », *Annales de l'Université de Grenoble*, 1913, pp. 429-500 et 1914, pp. 19-58, spéc. 1914 pp. 51-58 ; MORANGE (G.), note sous CE Ass., 9 juill. 1943, *Tabouret et Laroche* et CE Ass., 28 juill. 1944, *Dame Constantin*, D. 1945 J. p. 166 ; MOURGEON, *La répression...*, op. cit., pp. 303-304 ; REGLADE (M.), « Du prétendu contrôle juridictionnel de l'opportunité en matière de recours pour excès de pouvoir », RDP 1925 pp. 413-446.

## ***Sous-section 1 : Le liberté dans la création des tâches de direction***

Comme nous l'avons vu, les tâches de direction apparaissent aux yeux du juge comme étant des services publics puisqu'elles sont des activités d'intérêt général placées sous la maîtrise d'une personne publique<sup>2898</sup>. Cette qualification suit de près l'intention des gouvernants que le juge recherche en interprétant les termes des lois qui donnent naissance à chacune de ces tâches. A cet égard, les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen* sont tout à fait significatifs. Dans la première de ces décisions le Conseil d'Etat affirme que la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* a aménagé une telle organisation « afin d'assurer la meilleure utilisation possible des ressources réduites existantes, préalablement recouvrées, tant au point de vue du rendement que de la qualité et du coût des produits, et d'améliorer l'emploi de la main d'œuvre dans l'intérêt commun des entreprises et des salariés ; qu'il résulte de l'ensemble de ses dispositions que ladite loi *a entendu instituer* à cet effet un service public »<sup>2899</sup>. Dans la seconde, il raisonne de la même manière en admettant qu'il « résulte de l'ensemble des dispositions de la loi du 7 octobre 1940 [*instituant l'Ordre des médecins*] (...) que le législateur *a entendu faire* de l'organisation et du contrôle de l'exercice de la profession médicale un service public »<sup>2900</sup>.

C'est pour refuser de trahir la volonté des gouvernants en ce qui concerne la qualification de ces activités que le juge se fait la bouche de la loi. Dès lors, s'il s'agit de services publics, c'est parce que les pouvoirs publics l'ont décidé et que le rôle du juge est de traduire leur désir. Le service public est en effet une notion politique puisque les gouvernants sont libres d'élargir ou au contraire de rétrécir son domaine<sup>2901</sup>. Dans le cadre du dirigisme le juge préserve ce pouvoir discrétionnaire à un double titre : il laisse l'Administration libre de définir les besoins d'intérêt général dans le domaine économique (§ 1) et de recourir au procédé du service public pour qu'ils puissent être satisfaits (§ 2).

### **§ 1/ La liberté de définir les besoins d'intérêt général**

Pour le gouvernement de Vichy, l'intérêt général des activités de direction s'impose à cause de la crise économique et la situation de pénurie provoquées par la débâcle militaire de 1940<sup>2902</sup>. Dans

---

<sup>2898</sup> Voir *supra* (pp. 119-147).

<sup>2899</sup> Nous soulignons.

<sup>2900</sup> Nous soulignons.

<sup>2901</sup> Pour un approfondissement de la question : voir *supra* (p. 120).

<sup>2902</sup> Voir *supra* (pp. 128-129).

sa thèse de doctorat, Didier Truchet distingue deux sources de l'intérêt général : la politique des pouvoirs publics et « la nature des choses »<sup>2903</sup>. Il considère ainsi que l'intérêt général peut exister « en lui-même, indépendamment de toute volonté expressément manifestée par les pouvoirs publics » et que l'intérêt général de cet ordre relève « de l'évidence »<sup>2904</sup>. Ce serait précisément le cas des tâches de direction. Mais nous estimons au contraire que lorsque l'intérêt public s'impose par « la nature des choses », c'est en raison de l'expression, même très implicite, de la volonté des gouvernants : c'est à la lumière de leur intention exprimée par des manifestations indirectes que l'« évidence » se fait jour. Dès lors, si les tâches de direction sont d'intérêt général, c'est parce que le régime de Vichy les a consacrées comme telles en observant les circonstances. Nous avons vu que cette volonté ressort très clairement du rapport introductif de la loi du 16 août 1940<sup>2905</sup>.

Mais le gouvernement de Vichy ne prend pas seulement en compte le contexte de la pénurie pour ériger les tâches de direction en activités d'intérêt général. Il considère que ces tâches doivent survivre au retour de l'abondance. Pour l'Etat français, elles sont en effet un instrument de la Révolution nationale<sup>2906</sup>. Le dirigisme n'a pas pour objectif de permettre le retour du libéralisme, il doit le remplacer car il est, selon les gouvernants, le seul régime capable de restaurer et de pérenniser la puissance économique, sociale et morale du pays. Pour Vichy la guerre ne doit pas être interprétée comme une fatalité mais au contraire comme l'occasion bienvenue d'établir les fondements du régime de l'avenir. La situation permet en effet aux gouvernants de mettre en pratique, même dans les secteurs qui ne sont pas directement victimes des circonstances – comme celui des professions libérales –, les théories avancées par la doctrine dirigiste dans l'entre-deux-guerres et d'expérimenter les constructions capables de la mettre en application afin de trouver la plus efficace. Le juge, qu'il soit administratif ou judiciaire, refuse de s'opposer aux choix du législateur de considérer que les tâches de direction ainsi que les activités économiques dirigées sont des activités d'intérêt général : l'Etat dirigeant est donc libre de définir les besoins d'intérêt public et de définir en conséquence les objectifs de la politique qu'il entend mener. Pourtant, le fait que les tâches de direction ainsi que les activités économiques dirigées soient jugées d'intérêt général par les gouvernants ne suffit pas à en faire des services publics. Pour être qualifiées comme telles, elles doivent être prises en charge par une personne publique dans le but de satisfaire cet intérêt. C'est sur ce point également que se manifeste la liberté de l'Etat en économie dirigée

---

<sup>2903</sup> *Les fonctions...*, *op. cit.*, pp. 265-276.

<sup>2904</sup> *Ibid.*, p. 267.

<sup>2905</sup> Voir *supra* (pp. 128-129).

<sup>2906</sup> Voir *supra* (p. 131).

## § 2/ La liberté de recourir au procédé du service public

Ce n'est pas parce qu'une activité est d'intérêt général qu'elle ne peut pas être privée. Il suffit d'examiner la nature des tâches de production et de distribution des biens pour s'en rendre compte : celles-ci sont en principe des activités privées alors qu'elles sont toutes d'intérêt général<sup>2907</sup>. Pour qu'une activité soit un service public, il faut non seulement qu'elle permette la satisfaction de l'intérêt public mais aussi que le recours au procédé du service public soit lui-même d'intérêt général, ou plus exactement soit lui-même jugé d'intérêt général par les gouvernants. C'est en plaçant l'activité sous la maîtrise d'une personne publique que ces derniers manifestent leur intention de l'ériger en service public.

Sous Vichy, le problème est au centre de la question de l'organisation professionnelle. Comme nous l'avons vu, aux yeux des gouvernants, certaines tâches d'intérêt professionnel sont des services publics<sup>2908</sup>. Mais tel n'est pas toujours le cas car, comme le souligne Maurice Lagrange dans ses conclusions sur l'arrêt *Bouguen*, l'existence d'un service public « dépend de la conception qu'a eue le législateur dans chaque cas et du but qu'il s'est proposé, et notamment de la mesure plus ou moins grande dans laquelle il s'est approché de la doctrine corporative ou au contraire, du système étatique »<sup>2909</sup>. La réponse est donc éminemment idéologique : lorsque c'est un véritable corporatisme qui triomphe, « c'est-à-dire la gestion des intérêts collectifs de la profession par la profession elle-même, l'Etat ne gardant qu'un pouvoir supérieur de contrôle, (...) l'organisation ainsi réalisée ne constitue pas un service public »<sup>2910</sup>, elle reste une activité privée puisqu'elle demeure maîtrisée par des personnes privées ; en revanche, si c'est le dirigisme qui s'impose, c'est-à-dire la direction des intérêts d'ordre économique, y compris professionnels, par l'Etat<sup>2911</sup>, agissant éventuellement par l'intermédiaire des professions qu'il place sous son commandement, elle ne constitue plus une activité privée mais un service public. Tout dépend par conséquent de l'intention du législateur de transformer le libéralisme en un « corporatisme d'association » ou en un « corporatisme d'Etat »<sup>2912</sup>. C'est pourquoi Maurice Lagrange s'attarde longuement sur l'examen de la loi du 7 octobre 1940 *instituant l'Ordre des médecins* pour déterminer si l'organisation de l'exercice de la profession médicale est un service

---

<sup>2907</sup> Voir *supra* (pp. 138-139).

<sup>2908</sup> Voir *supra* (pp. 132-137).

<sup>2909</sup> Concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 4.

<sup>2910</sup> *Ibid.*

<sup>2911</sup> C'est parce que le dirigisme est étatique que Maurice Lagrange parle à son égard de « système étatique ».

<sup>2912</sup> Sur cette distinction, voir *supra* (pp. 245-246).

public. Bien qu'il relève une « tendance assez corporative »<sup>2913</sup> dans l'intention du législateur, confirmant l'ambiguïté de la politique des gouvernants, il juge, et le Conseil d'Etat avec lui, que le législateur a choisi de recourir au procédé du service public pour gérer les intérêts professionnels en cause<sup>2914</sup>. Ce n'est donc pas un corporatisme d'association mais un corporatisme d'Etat que le juge consacre en interprétant la volonté des pouvoirs publics, librement exprimée dans les textes de lois.

En se prononçant de la sorte, le juge se fait la « bouche de la loi ». Il refuse ainsi de limiter la liberté du législateur dans la création des services de direction, même quand certains paraissent faire doublon<sup>2915</sup>. Mais la loi ne crée pas elle-même toutes les tâches de direction. Elle se contente parfois de constituer un cadre dans lequel l'Administration pourra procéder à la création de tel ou tel service. Le problème rejoint alors celui du pouvoir de constitution des organismes de direction puisque dans ce cas le législateur encadre toujours la création de l'activité en délimitant les conditions de création de l'organe qui doit s'en charger. Cette hypothèse est celle de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* qui prévoit la constitution d'un comité d'organisation dans chaque branche d'activité dont la situation rend cette création nécessaire pour les besoins de l'économie. Sur ce point, le Conseil d'Etat considère « qu'il appartient à l'Administration de définir, sous le contrôle du juge, les branches d'activité qui peuvent donner lieu à l'institution d'un comité d'organisation, et d'apprécier l'opportunité de cette situation »<sup>2916</sup>. Le regard qu'il s'autorise à porter sur la question de la création de ces organismes de direction, et par suite, des tâches qu'ils seront chargés d'exercer, est donc restreint. Il ne lui revient pas de discuter de l'opportunité de la constitution d'un comité d'organisation, seulement de vérifier si l'Administration n'a pas commis d'erreur dans la qualification juridique des faits en décidant que telle ou telle entreprise doit en être ressortissante<sup>2917</sup>.

Le juge s'autorise-t-il en revanche à restreindre le pouvoir que détiennent en la matière les organismes de direction autres que les organes de l'Etat ? La jurisprudence classique en matière de

---

<sup>2913</sup> Art. cit., p. 4.

<sup>2914</sup> Le commissaire affirme que les auteurs de la loi « tout en s'inspirant dans une certaine mesure de l'idée corporative, ont largement tenu compte de toute la part d'ordre public qui touche à l'exercice de la profession médicale, plus qu'à la plupart des professions privées », au point de « faire de l'organisation et du contrôle de l'exercice de cette profession un service public » (*ibid.*, p. 5).

<sup>2915</sup> Le juge consacre ainsi, en ce qui concerne la direction de l'économie, le principe, classique en droit de la police administrative, de l'indépendance des législations qui implique qu'une activité économique pour pouvoir être exercée doit bénéficier d'autant d'autorisations qu'il y en a d'imposées par la loi (CE Ass., 18 févr. 1944, *Melchior*, R. p. 61, RDP 1944 p. 261, concl. Léonard et note Jèze ; CE, 25 oct. 1944, *Sté anonyme « Les fils de Maurice Royneau »*, R. p. 270).

<sup>2916</sup> CE, 4 mai 1948, *Sté des carburants français pour gazogènes*, R. p. 196.

<sup>2917</sup> En ce sens voir aussi : CE, 18 juin 1947, *Chambre syndicale des loueurs d'automobiles industrielles*, R. p. 269 ; CE, 18 juill. 1947, *Boulaud*, R. p. 325. Sur ce point, voir TEITGEN, « La loi... », art. cit., §§ 10-11 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 5.

création de service public impose de distinguer selon que l'institution en cause est un établissement spécialisé ou une collectivité territoriale<sup>2918</sup>. Nous allons donc envisager la question en nous penchant d'abord sur le sort des tâches de direction créées par les organismes de direction soumis au principe de spécialité, puis sur celles créées par les communes, seules collectivités locales directement concernées, sous Vichy, par le problème de la direction de l'économie.

En ce qui concerne les organismes de direction spécialisés, la question de la création des tâches de direction se pose en ce qui concerne les activités de distribution érigées en services publics. Elle est indirectement résolue par la jurisprudence. En admettant que les organismes de direction n'ont pas la qualité de commerçant en dehors des cas où ils ont été créés pour effectuer à titre principal des opérations commerciales, le juge leur interdit d'engendrer des services industriels ou commerciaux<sup>2919</sup>. C'est dans cet esprit que la doctrine considère que les organismes professionnels n'ont pas le droit d'exploiter directement des entreprises industrielles ou commerciales ou même de prendre une participation financière dans des sociétés de commerce<sup>2920</sup>. Fondées « pour diriger et coordonner les activités professionnelles, à la façon de chefs d'orchestre », ces institutions ne sont en effet pas faites pour « prendre rang parmi les instrumentistes », autrement dit, pour se livrer elles-mêmes au commerce ou à l'industrie<sup>2921</sup>. Les organismes de direction ne peuvent donc pas procéder à la constitution d'organismes auxiliaires pour l'accomplissement de services publics facultatifs qu'ils n'ont pas eux-mêmes la compétence d'exercer<sup>2922</sup>. Cette unique circonstance conditionne la création des services auxiliaires de l'économie dirigée. Le juge administratif<sup>2923</sup>, qui est le seul à avoir qualité pour statuer sur la légalité de leur fondation<sup>2924</sup>, se borne ainsi à vérifier, en application des règles traditionnelles protégeant le principe de spécialité, si les activités en cause rentrent dans les attributions des institutions qui les engendrent<sup>2925</sup>. Même quand la loi impose des limites à la création des services

---

<sup>2918</sup> Cf. BOITEAU (C.), DEFFINGIER (C.), LACHAUME (J.-F.) et PAULIAT (H.), *Droit des services publics*, Paris, LexisNexis, 2012, 2<sup>e</sup> édit., pp. 165-188 (collectivité locale) et 191-195 (établissement spécialisé).

<sup>2919</sup> Voir *supra* (pp. 319-320 et 321-322).

<sup>2920</sup> LAGARDE, « Les sociétés... », art. cit., p. 25 ; PRECIGOUT, « Les organismes... », art. cit., pp. 2-3 ; VANDAMME, « La participation... », art. cit. ; VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., § 3.

<sup>2921</sup> VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., § 3.

<sup>2922</sup> Cf. CULMANN, « La loi... », art. cit., p. 18 ; VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., §§ 4-6.

<sup>2923</sup> CE, 11 juin 1947, *Blondel et syndicat des importateurs métropolitains d'articles de quincaillerie*, préc.

<sup>2924</sup> La décision de création des services auxiliaires est un acte administratif (cf. CULMANN, « La loi... », art. cit., pp. 18 et 24-25 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 198 ; LAGARDE, « Les sociétés... », art. cit., p. 26 ; LAGARDE, *Sociétés...*, *op. cit.*, pp. 24-25 ; WALINE, « La loi... », art. cit., p. 24) car cette mesure a pour objet le service public de l'organisation des missions d'intérêt professionnel et qu'elle manifeste l'usage de prérogatives de puissance publique en limitant l'exercice de la liberté des opérateurs économiques concernés. C'est en exerçant un contrôle administratif sur cette décision de création que le représentant du gouvernement auprès de l'organisme fondateur donne à l'activité en cause le caractère d'un service public.

<sup>2925</sup> Le juge judiciaire participe lui aussi à la préservation de la liberté d'appréciation des organismes de direction en se bornant à appliquer les actes de création des services auxiliaires n'étant pas habilité à contrôler la légalité des décisions administratives (Limoges, 9 nov. 1943, *Compagnie d'assurance La Paix c. Gliky*, préc.). Au besoin il doit surseoir à statuer et transmettre la question de légalité à la juridiction administrative, à titre préjudiciel. Sur ce point, voir : DURAND

auxiliaires, la jurisprudence préserve la liberté d'appréciation des organismes de direction. Ainsi, bien que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels* conditionne la fondation de sociétés professionnelles ou d'établissements professionnels – et par conséquent des tâches qu'il s'agit de leur confier – à l'absence ou l'insuffisance de l'initiative privée, le juge, refuse d'apprécier l'opportunité de leur création<sup>2926</sup>, alors que rien ne l'empêchait d'exercer un contrôle plus approfondi<sup>2927</sup> : il se contente de vérifier si la constitution de ce type d'institution ne conduit pas l'organisme fondateur à se transformer en entreprise industrielle ou commerciale<sup>2928</sup>. Dans la même logique, mais pour la création de tâches de réglementation et de contrôle, le Conseil d'Etat confirme, en l'absence de texte contraire, la possibilité, pour le Groupement départemental pour la répartition du beurre, de confier à un organisme spécialisé le soin d'organiser et surveiller sous son contrôle la répartition du beurre entre les différents stades du commerce<sup>2929</sup>.

Pour ce qui est des services publics facultatifs communaux, la jurisprudence protège la liberté du commerce et de l'industrie en réservant à l'initiative privée le soin de créer les activités ayant un caractère commercial ou industriel ; elle autorise néanmoins les communes à ériger en services publics ce type d'entreprise mais à la condition qu'un intérêt public justifie leur création, « en raison de circonstances particulières de temps et de lieu », selon les termes de l'arrêt de 1930 *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*<sup>2930</sup>. La création d'un service public industriel et commercial est donc possible uniquement dans deux situations : lorsqu'il existe une carence de l'initiative privée

---

(P.), note sous Limoges, 9 nov. 1943, *Compagnie d'assurance La Paix c. Gliky*, DS 1944 p. 135. En outre, en vertu de l'article 17 de la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*, les tribunaux judiciaires peuvent indemniser les parties lésées par la nullité d'une société professionnelle (sur ce point, voir CULMANN, « La loi... », art. cit., pp. 24-25).

<sup>2926</sup> CE, 11 juin 1947, *Blondel et syndicat des importateurs métropolitains d'articles de quincaillerie*, préc. Annonçant cette solution : VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., § 6.

<sup>2927</sup> En ce sens : CULMANN, « La loi... », art. cit., pp. 19-20 ; ESMEIN, « Les sociétés... », art. cit., p. 6 ; LAGARDE, « Les sociétés... », art. cit., p. 25 ; PRECIGOUT, « Les sociétés... », art. cit., p. 244.

<sup>2928</sup> Sur ce point, voir *supra* (pp. 321-322). L'article 23 de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels* dispose en particulier que « les sociétés et établissements professionnels ne peuvent avoir pour objet le commerce de banque tel qu'il est défini par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 juin 1941 » *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*. Ces organismes ne peuvent donc pas faire, selon les termes de ce dernier article, « profession habituelle de recevoir du public, sous forme de dépôts ou autrement, des fonds qu'ils [emploieraient] pour leur propre compte, en opérations d'escompte, en opérations de crédit ou en opérations financières ». Mais ils peuvent gérer des fonds de compensation et exercer des opérations de garantie (cf. VANDAMME, « Les sociétés... », art. cit., § 7). En dehors de cette limitation, la création de sociétés et d'établissements professionnels est libre. En effet, la mission des organismes fondateurs est si largement définie par les textes qu'ils semblent y faire entrer « tout ce qui peut accroître la santé économique de la profession (...) car dès qu'une mesure améliore la stabilité ou le rendement d'une entreprise, elle trouve à l'avantage commun des patrons et des ouvriers, des uns parce que leurs bénéfices s'en trouvent augmentés ou leurs risques réduits, des autres parce que leurs chances de tomber en chômage diminuent » (CULMANN, « La loi... », art. cit., p. 18).

<sup>2929</sup> CE, 19 juin 1946, *Syndicat général du commerce en gros des beurres et fromages de Bordeaux et de la Gironde*, préc.

<sup>2930</sup> CE Sect., 30 mai 1930, R. p. 583, RDP 1930 p. 530, concl. Josse, S. 1931 III p. 73, concl. Josse, note Alibert.

pour répondre aux besoins de la population<sup>2931</sup>, ou lorsque l'activité constitue le prolongement, temporel ou matériel, d'un service public existant<sup>2932</sup>. La création des services publics administratifs, en particulier des activités de police<sup>2933</sup>, quant à elle, est libre, puisqu'ils n'interfèrent pas, du fait de leur objet, avec le marché. Le débat sous le dirigisme touche les activités d'encouragement et de suppléance des acteurs économiques car ce sont les seules parmi les tâches de direction que peuvent prendre en charge les communes qui sont susceptibles de concurrencer les entreprises privées. A leur sujet, force est de constater que le juge s'émancipe des règles fixées dans les années 1930, ce qui n'a pas lieu d'étonner puisque le dirigisme fait disparaître le principe de liberté du commerce et de l'industrie. Il se borne à constater que l'activité en cause a été jugée d'intérêt général par les pouvoirs publics qui la prennent en charge<sup>2934</sup>.

Sous le dirigisme de Vichy, le juge garantit aussi la liberté des personnes dirigeantes dans la gestion du service de direction.

### ***Sous-section 2 : La liberté dans la gestion du service de direction***

Pour qu'il puisse atteindre le but qui lui est assigné, il ne suffit pas qu'un service public soit créé. Il est nécessaire que ses tâches puissent être exécutées. Pour cela il faut, d'une part, que le service soit organisé, c'est-à-dire doté d'une structure capable de remplir la mission qui lui est confiée, d'autre part, qu'il fonctionne selon des modalités adaptées aux exigences de l'activité en cause. La liberté que le juge laisse aux personnes dirigeantes dans la gestion du service de direction se manifeste non seulement dans l'organisation (§ 1) mais aussi dans le fonctionnement (§ 2) de cette activité.

---

<sup>2931</sup> CE Sect., 22 nov. 1935, *Chouard et autres*, R. p. 1080, S. 1936 III p. 9, note Bonnard. Voir aussi, sous Vichy : CE Sect., 21 janv. 1944, *Léoni*, R. p. 26.

<sup>2932</sup> CE Ass., 23 juin 1933, *Lavabre*, R. p. 677, concl. Rivet, RDP 1934 p. 280, S. 1933 III p. 81, note Alibert ; CE Ass., 24 nov. 1933, *Zénard*, R. p. 1100, concl. Detton, S. 1934 III p. 105, note Mestre, D. 1936 III p. 33, note P.-L. J. Voir aussi, sous Vichy : CE Ass., 27 févr. 1942, *Mollet, Dehouve et autres*, préc.

<sup>2933</sup> CE Ass., 19 mai 1933, *Blanc*, R. p. 540, S. 1933 III p. 81, note Alibert ; CE Ass., 12 juill. 1939, *Chambre syndicale des maîtres buandiers de Saint-Etienne*, R. p. 478, D. 1940 III p. 1, note Josse. Voir aussi, sous Vichy : CE Ass., 19 févr. 1943, *Ricordel*, R. p. 43.

<sup>2934</sup> Le juge administratif (CE Ass., 7 janv. 1944, *Lecocq et autres*, préc. ; CE Sect., 5 mars 1948, *Marion et autres c. Commune de Saint-Valéry-sur-Somme*, préc.) et le juge judiciaire (Cass. civ., 29 nov. 1950, *Ville de Lillebonne c. Veuve Brachais*, préc.) admettent ainsi qu'une municipalité puisse faire procéder à l'enlèvement et à la vente de diverses denrées ou marchandises stockées dans les magasins de commerçants partis en exode en vue d'éviter le pillage et de pourvoir au ravitaillement de la population.

## **§ 1/ La liberté dans l'organisation du service de direction**

En qualité de maître du service, l'Etat détient un pouvoir discrétionnaire pour désigner le ou les gestionnaires des différentes tâches qu'il s'agit d'exécuter pour que soit dirigée l'économie mais aussi pour déterminer, dans une certaine mesure, la nature du droit applicable à leur fonctionnement. L'Etat est en effet libre de recourir à la technique de la personnalité morale (A) et de modifier le périmètre du droit administratif (B) pour que l'activité de direction soit organisée de la manière qu'il souhaite.

### **A/ La liberté de recourir à la technique de la personnalité morale**

Comme nous l'avons vu, l'activité de direction est étatique par essence, puisque c'est seulement à l'Etat que peut revenir la charge de diriger l'économie<sup>2935</sup>. Celui-ci peut utiliser ses propres organes pour exécuter les tâches de réglementation des opérations économiques, de répression des infractions de cette nature, de gestion des intérêts professionnels, d'encouragement ou de suppléance des acteurs du marché. En d'autres termes, il peut les exercer en régie, selon le « procédé d'étatisme direct »<sup>2936</sup>. C'est d'ailleurs ce qu'il fait dans de nombreuses situations<sup>2937</sup>. Mais il peut choisir de déléguer, dans la grande majorité des cas par voie législative mais quelquefois par voie contractuelle<sup>2938</sup>, l'exécution de certaines tâches de direction à des institutions dotées de la personnalité morale, placées sous son contrôle. C'est pourquoi il existe, à côté de l'Etat, d'autres personnes dirigeantes<sup>2939</sup>. Celles-ci ont la particularité d'être soumises à son pouvoir hiérarchique. Il est possible de considérer qu'elles constituent, malgré leur personnalité, des organes de l'Etat, de sorte qu'elles procèdent non d'une décentralisation mais d'une déconcentration de ses services<sup>2940</sup>. Pourtant un tel processus peut s'opérer sans attribution de la personnalité juridique, c'est même la règle en la matière. Il est donc légitime de s'interroger : quelle est la portée de la dévolution de cette qualité dans le cadre de la déconcentration des services de la direction de l'économie ? En d'autres termes, pourquoi l'Etat choisit-il de donner la personnalité morale à des organismes de direction alors qu'il refuse de les traiter comme des institutions décentralisées<sup>2941</sup> ?

---

<sup>2935</sup> Voir *supra* (p. 25).

<sup>2936</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 269. Voir aussi MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 40-42.

<sup>2937</sup> Voir *supra* (pp. 122-124 et 138).

<sup>2938</sup> Dans cette hypothèse se pose la question de la nature juridique du contrat confiant la gestion du service. Sur ce point, voir *supra* (pp. 314-315).

<sup>2939</sup> Voir *supra* (chapitre 2 du titre 1 de la partie 1).

<sup>2940</sup> Voir *supra* (pp. 204-210).

<sup>2941</sup> La même question pourrait se poser en ce qui concerne l'attribution de la personnalité juridique aux différents niveaux structurels de certains organismes de direction mais nous avons vu que le législateur ne semble pas avoir entendu, malgré les apparences, remettre en cause le principe selon lequel il n'existe qu'une seule personnalité par ordre, par corporation,

L'attribution de la personnalité morale apparaît comme une technique juridique qui permet à l'Etat d'individualiser certains de ses services<sup>2942</sup>. Par sa personnalisation, l'entité est dotée d'une autonomie de gestion tant administrative que financière : elle « possède la capacité juridique, un patrimoine affecté à la réalisation de sa mission et des agents placés sous son autorité exclusive ; [elle reçoit] la faculté de s'administrer [elle]-même, de gérer ses affaires sous sa propre responsabilité et en dehors de tout pouvoir de direction d'organes extérieurs »<sup>2943</sup>. Cette autonomie confère à l'entité une indépendance dans sa gestion technique<sup>2944</sup> que l'autorité de « tutelle respecte (...) [en] se contentant d'apprécier les résultats de la gestion »<sup>2945</sup> de l'activité confiée à la personne dont elle contrôle les actes. Ce serait donc pour se décharger des aspects logistiques de la gestion de certaines tâches de direction que l'Etat a recours à des personnes morales. Celles-ci se voient en effet transférer les compétences du gestionnaire d'un service public<sup>2946</sup>. C'est à elles qu'il revient en ce qui concerne le service le soin d'édicter son règlement, de recruter ses employés, d'assurer la maîtrise d'ouvrage de ses installations, de gérer les deniers attachés à son exécution et de rentrer en relation avec ses usagers.

Il est pourtant possible pour l'Etat d'individualiser ses services sans avoir besoin de les personnaliser. Dans sa thèse de doctorat, Bertrand Delcros démontre que certains services disposent d'« une très large autonomie de gestion tout en restant partie intégrante d'une personne juridique unique : l'Etat »<sup>2947</sup>. Parce qu'ils disposent de certains biens, droits et obligations, il faut reconnaître que ces services détiennent certains attributs qui révèlent une sorte de « quasi-personnalité morale », pour reprendre une formule de la doctrine privatiste<sup>2948</sup>, ou de « personnalité juridique partielle », selon des termes que l'on retrouve davantage sous la plume des publicistes<sup>2949</sup>, et alimentent la crise

---

par compagnie et par communauté. Sur ce point, voir *supra* (pp. 181-188). Nous pensons toutefois, avec Michel Guibal (*L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 49-50), que l'attribution de la personnalité aux organes de certaines personnes dirigeantes est « un moyen juridique (...) qui facilite la tâche de représentation » dont ils sont investis.

<sup>2942</sup> Cf. REGOURD, *L'acte...*, *op. cit.*, p. 235.

<sup>2943</sup> CHEVALLIER, « La place... », art. cit., p. 65.

<sup>2944</sup> Cf. HOMONT, *La déconcentration...*, *op. cit.*, pp. 126-136.

<sup>2945</sup> CHEVALLIER, « La place... », art. cit., p. 65.

<sup>2946</sup> Sur ce point, voir MESCHERIAKOFF, *Droit des services...*, *op. cit.*, pp. 280-281.

<sup>2947</sup> *L'unité...*, *op. cit.*, p. 255.

<sup>2948</sup> BROS (S.), « La quasi-personnalité morale », in AHC, *La personnalité...*, *op. cit.*, pp. 49-71. Sur les contours de la personnalité morale de droit privé et « sur la concurrence provenant des groupements dépourvus de personnalité morale, mais qui n'en présentent pas moins des attributs et des caractéristiques assez comparables » (VAN LANG, « La distinction... », art. cit., pp. 12-13) : BARUCHEL (N.), *La personnalité morale en droit privé, éléments pour une théorie*, thèse droit, Grenoble II, 2002, Paris, LGDJ, 2004 ; DONDERO (B.), *Les groupements dépourvus de la personnalité juridique en droit privé : contribution à la théorie de la personnalité morale*, thèse droit, Paris X, 2001, Aix-en-Provence, PUAM, 2006, 2 vol. ; MATHEY (N.), *Recherche sur la personnalité morale en droit privé*, thèse droit, Paris II, 2001.

<sup>2949</sup> MOREAU, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 54-57 ; ROUYERE (A.), « La personnalité publique partielle », in AFDA, *La personnalité publique*, Paris, Litec, 2007, pp. 91-112. Sur les organismes publics non personnalisés, voir LAUBADERE (A. de), « Rapports sur les groupements et organismes sans personnalité juridique en droit public et en droit administratif », in AHC, *Les groupements et organismes sans personnalité juridique*, Paris, Dalloz, 1974, pp. 263-272 et 305-322.

de la notion<sup>2950</sup>. De plus, il faut reconnaître que la personnalité morale n'est pas la seule technique pour individualiser les finances d'un service de l'Etat ; ce dernier peut créer des budgets annexes ou des comptes spéciaux du Trésor qui permettent aussi de déroger à la règle de l'unité budgétaire<sup>2951</sup>. En définitive, l'attribution de la personnalité juridique à certains services apparaît comme « un simple mode de gestion des deniers de l'Etat »<sup>2952</sup>.

Il n'en demeure pas moins que l'attribution de la personnalité entraîne sur le plan juridique une conséquence fondamentale : elle provoque un transfert de l'imputation des actes accomplis par le service. Ce n'est plus l'Etat qui en supporte les conséquences, c'est l'entité nouvellement personnalisée<sup>2953</sup>. La responsabilité de l'Etat ne peut plus être engagée que dans le cas d'une faute lourde commise par les autorités de rattachement dans l'accomplissement de leurs tâches de contrôle<sup>2954</sup>. En ce qui concerne le dirigisme, ce principe est clairement exprimé par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 20 janvier 1960 *Coopérative agricole de la région de Clermont-d'Oise* : « la responsabilité de l'Etat ne saurait être engagée par le fonctionnement des services de l'Office national interprofessionnel des céréales, lesquels sont dotés de la personnalité morale, qu'au cas où il serait établi qu'une faute lourde aurait été commise dans l'exercice des pouvoirs de tutelle de cet établissement public »<sup>2955</sup>. La dé-

---

<sup>2950</sup> Sur ce point, voir : FREYRIA (C.), « La personnalité morale à la dérive », in *Mélanges Breton et Derrida*, Paris, Dalloz, 1991, pp. 121-130 ; HAMEL (J.), « La personnalité morale et ses limites », D. 1949 (chr.) pp. 141-144 ; PAILLUSSEAU (J.), « Droit moderne de la personnalité morale », RTD civ. 1993 pp. 705-736.

<sup>2951</sup> Dans la même logique, les communes individualisent certaines de leurs régies ce qui permet de mettre en évidence les profits et les pertes lorsque les services gérés sont industriels et commerciaux (cf. CHEVALLIER, « La place... », art. cit., p. 14).

<sup>2952</sup> DEMICHEL, *Le contrôle...*, op. cit., p. 623. Dans le même sens, visant expressément l'économie dirigée : MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 40-41 et 54 ; MERIGOT, « Eléments... », art. cit., pp. 134-135.

<sup>2953</sup> Voir dans ce sens : CE, 22 févr. 1946, *Henriot*, R. p. 57 (le préjudice résultant d'accès faits au nom du Bureau national de répartition du champagne ne saurait engager la responsabilité de l'Etat) ; CE, 28 mai 1952, *Monvoisin*, R. T. p. 675 (le Comité interprofessionnel du vin de Champagne est investi de la personnalité civile ; d'où il en suit qu'une action tendant à l'attribution d'une indemnité par l'Etat en raison d'agissements imputables audit comité doit être regardée comme mal dirigée et ne saurait, par suite, être accueillie) ; CE, 16 nov. 1966, *Commissaire du gouvernement près le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés*, R. T. p. 1076 (une condamnation résultant d'une faute commise à l'occasion de l'inscription au tableau de l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés ne peut être mis à la charge de l'Etat au lieu et place de cet ordre). Sur ce point : TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 50 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 15.

<sup>2954</sup> Voir les arrêts de principe en la matière, pour les dommages causés aux tiers : CE Ass., 29 mars 1946, *Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle*, R. p. 100, RDP 1946 p. 490, concl. Lefas, note Jèze, S. 1947 III p. 73, note Mathiot (négligence des services de l'Etat dans le contrôle d'une caisse de crédit municipal dans le contexte de l'affaire Stavisky) et pour les dommages causés à l'institution contrôlée : CE Ass., 27 déc. 1948, *Commune de Champigny-sur-Marne*, R. p. 493, D. 1949 J. p. 408, concl. Guionin (négligences des services de l'Etat ayant permis des détournements de fonds par le receveur d'une commune). Sur la responsabilité administrative du fait des activités de contrôle et l'exigence d'une faute lourde : CHAPUS, *Droit administratif...*, op. cit., tome 1, pp. 1319-1323 ; REGOURD, *L'acte...*, op. cit., pp. 393-406.

<sup>2955</sup> Préc. (absence de faute lourde en l'espèce). Pour une application de ce principe pour d'autres organismes de direction : CE Sect., 31 mai 1946, *Etablissements Périgné et Cie*, R. p. 154 (absence de faute de l'Etat de nature à engager sa responsabilité dans l'exercice du contrôle sur l'activité du Groupement d'importation et de répartition des matières premières naturelles et synthétiques nécessaires aux industries de la parfumerie) ; CE, 14 mars 1947, *Sté Maviel et fils*, R. p. 108 (défaut de surveillance du Comité national interprofessionnel des viandes sur les groupements d'achat et de répartition

concentration par personnalisation peut donc être interprétée comme un moyen pour l'Etat de se décharger de la responsabilité de l'accomplissement de certaines tâches. Cette technique lui permet aussi d'échapper à la réglementation contraignante qui s'impose en matière financière et comptable à l'exploitation des services en régie<sup>2956</sup>. La personnalisation des services de direction de l'économie reposerait donc moins sur ses intérêts intrinsèques que sur la volonté d'échapper aux inconvénients de leur gestion selon cette modalité.

En tout état de cause, le juge ne s'autorise pas à contrôler l'opportunité de l'attribution de la personnalité morale. Confronté à un litige mettant en cause un organisme de direction, le juge se borne à constater qu'il a ou qu'il n'a pas cette qualité en recherchant la volonté, même implicite, du législateur. Dans la seconde hypothèse, il le traite comme un organe de l'Etat et dans la première, comme une institution indépendante. C'est ainsi qu'en 1975<sup>2957</sup>, alors qu'il est saisi d'un contentieux relatif au recouvrement de redevances instituées au profit du Bureau interprofessionnel du Cognac, créé en exécution de la loi du 27 septembre 1940 *portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires*, et qu'il est question de savoir si cet organisme est habilité à en percevoir, le Conseil d'Etat relève que la loi dispose dans son article 9 que « chacun des bureaux nationaux de répartition est doté de la personnalité civile ». Sans remettre en cause ce mérite, il en déduit que l'organisme dont il s'agit a la personnalité morale et que, par suite, le moyen ne peut être accueilli. De même, lorsque la loi n'est pas suffisamment précise sur ce point, le juge ne discute pas les choix de l'Administration étatique en ce qui concerne l'organisation des personnes dirigeantes qu'elle est autorisée à créer. C'est ainsi que le juge a reconnu que le gouvernement avait la faculté de décider que les pouvoirs reconnus aux comités d'organisation seraient exercés par le directeur général et les directeurs des comités de branches<sup>2958</sup> ou par un directeur responsable assisté d'une commission consultative représentant les diverses activités formant la branche d'industrie intéressée<sup>2959</sup>. La souplesse concerne aussi les règles en matière de désignation des membres des comités<sup>2960</sup> et d'approbation de leurs décisions<sup>2961</sup>. En outre le juge ne discute pas les choix de l'Etat dirigeant en ce qui concerne la modification du périmètre du droit administratif.

---

des viandes de nature à engager sa responsabilité et, par voie de conséquence, celle de l'Etat, qui lui a été substitué par l'effet de l'ordonnance du 12 septembre 1945).

<sup>2956</sup> Cf. LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 165.

<sup>2957</sup> CE Sect., 7 févr. 1975, *Sté Adet Seward*, R. p. 96.

<sup>2958</sup> CE Ass., 28 mars 1945, *Etablissements Sassolat*, R. p. 65, DS 1945 p. 342, concl. Detton, S. 1945 III p. 45, concl. Detton et note Brimo ; CE, 23 juill. 1947, *Brossette et autres*, R. p. 332.

<sup>2959</sup> CE Sect., 8 nov. 1946, *Martinais* [1<sup>ère</sup> esp.], préc.

<sup>2960</sup> CE Sect., 8 nov. 1946, *Martinais* [1<sup>ère</sup> esp.], préc. (si la composition du comité devait être fixée par décret, la désignation individuelle des membres dudit comité pouvait être faite par arrêté ministériel).

<sup>2961</sup> CE Ass., 28 mars 1945, *Etablissements Sassolat*, préc. (le décret instituant un comité d'organisation peut prévoir que les décisions du comité deviendront exécutoires sous la réserve que le commissaire du gouvernement ne les défère pas dans les quarante-huit heures) ; CE, 23 juill. 1947, *Thévenin, Bussières et autres*, R. p. 331 (si la loi prévoit que le ministre

## **B/ La liberté de modifier le périmètre du droit administratif**

Le juge laisse l'Etat libre de décider si le champ d'application du droit administratif doit être élargi ou au contraire s'il doit être circonscrit. Dans le premier cas, la modification de son périmètre joue au détriment du droit pénal (1), branche du droit public, dans le second, au profit du droit privé (2).

### ***1/ Un domaine agrandi au détriment du droit pénal***

Le problème concerne la multiplication, sous le dirigisme de Vichy, des possibilités que des autorités qui n'agissent pas en qualité de juridictions pénales ont de prononcer des sanctions. Le phénomène n'est pas nouveau à l'heure où éclate la Seconde guerre mondiale. Depuis longtemps, l'Administration, certains organismes professionnels (les chambres des officiers ministériels et les ordres des avocats) et les juges administratifs détiennent des pouvoirs répressifs. La première peut, dans certains domaines, prononcer des sanctions en la forme d'actes administratifs<sup>2962</sup>. Les deuxièmes, en matière disciplinaire<sup>2963</sup>, et les troisièmes, en cas de contraventions de grande voirie<sup>2964</sup>, peuvent faire de même, mais en la forme d'actes juridictionnels. Dans les trois cas la compétence de sanctionner échappe au juge pénal et les règles applicables sont étrangères, en raison du principe de la liaison de la compétence et du fond, au droit pénal tant substantiel que processuel. Les sanctions administratives et les sanctions en matière de contraventions de grande voirie relèvent du juge et du droit administratifs ; les sanctions professionnelles relèvent du juge civil et de la procédure civile. Les premières, parce qu'elles sont prononcées par des autorités administratives, et les deuxièmes, parce qu'elles le sont par des juges administratifs, sont donc en contradiction avec l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui dispose que « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi (...) légalement appliquée », ce qui, dans l'esprit de la tradition libérale, signifie que la peine doit être prononcée par le juge judiciaire<sup>2965</sup>, classiquement vu comme un « rempart (...) des droits individuels

---

peut déléguer son droit d'approbation au commissaire du gouvernement pour « certaines catégories de questions », le législateur n'a pas entendu restreindre, par cette expression, cette faculté à des catégories d'affaires limitativement déterminées par le ministre).

<sup>2962</sup> Voir *supra* (pp. 303-306).

<sup>2963</sup> Voir *supra* (pp. 211-219 et 306-307).

<sup>2964</sup> Cf. BONNARD (R.), *Des contraventions de grande voirie*, thèse droit, Bordeaux, 1904, Bordeaux, Y. Cadoret, 1904 ; CHEVALLIER (J.-J.), *La compétence juridictionnelle en matière de contraventions de grande voirie*, thèse droit, Nancy, 1925, Nancy, Imprimerie Nancéienne, 1925 ; GELARD (P.), « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », AJDA 1967 pp. 140-149 ; GIUDICELLI (P.), *Les contraventions de grande voirie*, thèse droit, Paris, 1957 ; GUILLOIS (A.), « Les contraventions de voirie », RDP 1923 pp. 303-307 ; MARSALES (E.), *Des contraventions de grande voirie et assimilées*, thèse droit, Paris, 1906, Paris, Bonvalot-Jouve, 1906 ; WATRIN (G.), « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public », RDP 1936 pp. 147-182.

<sup>2965</sup> Cf. VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 27.

en face des pouvoirs politiques et administratifs »<sup>2966</sup>. Les sanctions professionnelles semblent seules compatibles avec la conception traditionnelle du droit français puisqu'elles n'aboutissent pas à exclure le pouvoir judiciaire d'une partie du contentieux de la répression.

Les exceptions à la règle demeurent toutefois rares car les domaines de l'exercice des pouvoirs répressifs des autorités administratives et des juges administratifs sont limités à des hypothèses spécifiques. Certaines de ces prérogatives sont utilisées à l'encontre d'administrés qui ont préalablement accepté le risque de leur usage<sup>2967</sup> : lorsqu'une personne se lie par une convention de droit public à l'Administration, elle sait qu'elle peut être sanctionnée par elle dans le cas où elle ne respecte pas ses obligations contractuelles ; de même lorsqu'une personne est titulaire d'une autorisation d'occuper ou d'utiliser une parcelle du domaine public, elle sait qu'elle peut aussi l'être par l'Administration qui peut lui retirer son droit si elle ne se conforme pas aux prescriptions légales ou réglementaires ; enfin, lorsqu'une personne est soumise à l'autorité d'un supérieur hiérarchique, en tant que membre d'une institution, en qualité d'usager ou d'agent du service public, elle sait que le chef de service peut prononcer à son égard une mesure disciplinaire. De telles prérogatives ne se distinguent donc pas dans leur essence des pouvoirs répressifs que détiennent les dirigeants des institutions privées, telles que les entreprises, à l'égard de leurs employés et de leurs ressortissants<sup>2968</sup>. Les autres sont utilisées à l'encontre de n'importe quel citoyen : les agents de la force publique peuvent infliger une amende à ceux qui contreviennent aux règlements de police au lieu d'engager des poursuites judiciaires ; les fonctionnaires chargés de la perception des impôts peuvent prononcer des sanctions pécuniaires à l'encontre des contribuables récalcitrants ; les administrateurs coloniaux peuvent infliger eux-mêmes des peines pour sanctionner les infractions pénales que les habitants des colonies peuvent commettre ; enfin, les juges administratifs peuvent réprimer les atteintes à l'intégrité du domaine public. Mais dans chacune de ces hypothèses, les dérogations s'expliquent sans remettre en cause la compétence de principe du juge judiciaire en matière répressive. Dans le premier cas, les infractions réprimées sont d'une si faible gravité que les pouvoirs de l'Administration ne posent pas de difficultés. Dans les trois autres cas, les domaines concernés sont si particuliers qu'ils constituent des matières juridiques autonomes échappant pour cette raison au droit de regard du juge judiciaire.

Avant la Seconde guerre mondiale, puisque les dérogations qui lui sont apportées demeurent exceptionnelles, le principe selon lequel un administré ne peut se voir appliquer une peine que par un juge judiciaire peut être considéré comme maintenu. L'interventionnisme de l'entre-deux guerres et,

---

<sup>2966</sup> *Ibid.*, p. 28. Dans le même sens, voir COLLIARD, « La sanction... », art. cit., p. 3.

<sup>2967</sup> Cf. VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, pp. 30-33.

<sup>2968</sup> A ce sujet, voir BRETHER DE LA GRESSAYE et LEGAL, *Le pouvoir...*, *op. cit.*

plus encore, le dirigisme de Vichy, provoquent au contraire sa remise en cause<sup>2969</sup>, faisant apparaître comme concept la sanction administrative<sup>2970</sup>. Les hypothèses pouvant donner lieu à des sanctions explosent car chaque règle de conduite économique est assortie d'une peine que les acteurs du marché encourent s'ils ne la respectent pas. Si le domaine des sanctions pénales se trouve élargi d'une façon considérable, celui des sanctions administratives et professionnelles aussi. Le régime de Vichy confirme la compétence disciplinaire des organismes professionnels d'avant-guerre et accorde des pouvoirs du même type à d'autres institutions qu'il crée en leur donnant une nature identique. Pour l'exécution de telles tâches, certains relèvent de la compétence du juge judiciaire et de l'application des règles de procédure civile mais d'autres sont soumis à la juridiction du juge administratif et à l'application des règles du contentieux administratif. Surtout, certaines autorités administratives se voient attribuer des pouvoirs répressifs leur permettant de sanctionner les délinquants à la législation et à la réglementation économiques « aussi durement que les peines judiciaires, et, comme ces dernières, dans leur liberté et dans leurs biens »<sup>2971</sup>. Conformément aux dispositions du décret-loi du 18 novembre 1939 *relatif aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique*<sup>2972</sup>, les préfets ne peuvent-ils pas en effet « astreindre à résider dans un centre désigné à cet effet » ce genre d'individus dont font partie, selon une interprétation large du texte, ceux qui commettent une infraction à la législation politique, économique ou sociale ?

Comme le note Gérard Viché, les sanctions administratives et professionnelles atteignent ainsi « l'ensemble de la nation, des sujets de droit, et non plus, comme dans l'état antérieur du droit, des catégories seulement de ces sujets »<sup>2973</sup>. N'importe quel citoyen, en qualité de professionnel ou de simple consommateur, est désormais susceptible de faire l'objet d'une sanction prononcée par une

<sup>2969</sup> Cf. DELLIS (G.), *Droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, thèse droit, Paris II, 1994, Paris, LGDJ, 1997, pp. 6-7 ; DELMAS-MARTY (M.) et TEITGEN-COLLY (C.), *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992, pp. 14-15 ; MOURGEON, *La répression...*, *op. cit.*, pp. 85-89 ; PAULIAT (H.), « L'émergence du concept de sanction administrative », JCP 2013 n°2072 § 7.

<sup>2970</sup> En ce sens, voir : GUYOMAR (M.), *Les sanctions administratives*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 16-17 ; LEFONDRE (M.), *Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique*, thèse droit, Caen, 1973, p. 6 ; PAULIAT, « L'émergence... », *art. cit.* C'est en effet sous le régime de Vichy que la doctrine commence à étudier le phénomène des sanctions administratives. Voir en particulier : COLLIARD, « La sanction... », *art. cit.* ; JUGLART, « Les sanctions... », *art. cit.* Au lendemain de la guerre, voir aussi : MUNCH (J.-P.), *La sanction administrative*, thèse droit, Paris, 1947. Outre les références précitées, on pourra consulter sur le sujet de la répression administrative : *Administration et répression. L'évolution du régime des sanctions administratives*, RFDA 1994 pp. 413-492 ; *Les sanctions administratives. Actualité et perspectives*, AJDA 2001 (n° spéc.) ; BREEN (E.), *Gouverner et punir. Le rôle de l'exécutif dans les procédures répressives*, thèse droit, Paris XI, 2000, Paris, PUF, 2003 ; Conseil d'Etat [dir.], *Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La Documentation française, 1995 ; CORAIL, « Administration... », *art. cit.* ; DEGOFFE (M.), *Droit de la sanction non pénale*, Paris, Economica, 2000 ; MODERNE (F.), *Sanctions administratives et justice constitutionnelle : contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, Paris, Economica, 1993 ; VIEIL (M.-T.), « Errements des sanctions administratives », AJDA 2007 pp. 1006-1010.

<sup>2971</sup> VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>2972</sup> JO 19 nov., p. 13218.

<sup>2973</sup> *La sanction...*, *op. cit.*, p. 37. Dans le même sens, voir aussi *ibid.*, p. 113.

autorité qui n'est pas judiciaire. On objectera que dans certains cas l'autorité qui l'inflige est tout de même juridictionnelle puisqu'il s'agit d'un juge administratif. Mais à cette époque la garantie des droits des justiciables de l'ordre administratif est loin d'être comparable à celle qui protège les parties à un procès judiciaire. Toutefois les individus pouvant faire l'objet de sanctions professionnelles entretiennent une relation étroite avec l'organisme qui les punit puisqu'ils en sont les ressortissants. Il est donc possible de considérer que le fondement du pouvoir de répression que ces institutions détiennent réside dans l'acceptation, par les professionnels concernés, du risque de son usage à leur égard, à des fins disciplinaires. C'est tout le contraire pour les destinataires des sanctions économiques qui ont une nature administrative. Comme l'observe Jean-Louis de Corail, il s'agit de « personnes étrangères à l'administration »<sup>2974</sup>. Le seul lien qui les unit à elle réside dans le fait que l'activité que ces personnes exercent fait l'objet d'une législation que l'Administration est en charge de faire appliquer. Dès lors, pour la sanction administrative « qui s'impose à elles, en dehors de tout consentement, comme s'imposerait la sanction pénale, mesure de droit commun, à laquelle elle est substituée »<sup>2975</sup>, la question de son fondement pose des difficultés.

Certains auteurs ont avancé l'idée selon laquelle les sanctions administratives du domaine économique infligées dans le cadre du dirigisme ne sont pas d'une nature différente de celles que l'Administration prononce contre ses agents pour maintenir la discipline dans la fonction publique<sup>2976</sup>. Pour eux, dans un tel régime, les activités économiques constituent des services publics et les acteurs du marché, des fonctionnaires, au sens le plus large du terme. Le pouvoir répressif de l'Administration en matière économique ne serait donc que la manifestation de son pouvoir hiérarchique s'exprimant sous sa forme disciplinaire<sup>2977</sup>. Pourtant, comme le rappelle Jean-Louis de Corail : « prétendre que l'administré, dans un système d'économie dirigée, participe, en sa qualité de consommateur ou de producteur, à une activité de service public est contraire à la réalité »<sup>2978</sup>. Et l'auteur de préciser que « la fonction de réglementation des activités économiques assumée par les autorités publiques n'a pas pour effet de faire participer ceux qui y sont soumis à son exécution, elle fait plutôt apparaître entre

---

<sup>2974</sup> « Administration... », art. cit., p. 114. Dans le même sens, voir PAULIAT, « L'émergence... », art. cit., § 4.

<sup>2975</sup> COLLIARD, « La sanction... », art. cit., pp. 13-14. Albert Croquez n'hésite pas à dire que, par cette activité répressive, « l'administrateur devient un juge pénal » (« L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 100). Sur la distinction entre les sanctions pénales et les sanctions administratives sous le dirigisme de Vichy, voir *supra* (pp. 303-307).

<sup>2976</sup> COLLIARD, « La sanction... », art. cit., pp. 69-74 ; JEANTET, *Le code...*, *op. cit.*, p. 109 ; JUGLART, « Les sanctions... », art. cit. (sous certaines réserves) ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 66 (implicitement) ; MORANGE, note sous CE, 21 août 1944, *Chaverou*, art. cit., pp. 229-230 ; MOURGEON, *La répression...*, *op. cit.*, pp. 181-183 ; ROUSE, « A propos... », art. cit., p. 6 (implicitement) ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., §§ 27 et 28 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 9. Sur ce point, voir VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, pp. 107-119.

<sup>2977</sup> L'idée est clairement formulée par Pierre-Henri Teitgen : dans le système du dirigisme économique de Vichy : « l'Etat possède une sorte de pouvoir hiérarchique à l'égard des chefs d'entreprise, puisqu'il dirige leur activité professionnelle ; il est alors normal qu'il exerce aussi à leur égard le pouvoir disciplinaire. » (« La loi... », art. cit., § 27 ; « L'organisation... », art. cit., p. 9).

<sup>2978</sup> « Administration... », art. cit., p. 120. Sur ce point, voir *supra* (pp. 141-142).

administration et administrés des rapports de sujétion »<sup>2979</sup>. Et de conclure : « on méconnaît la nature des choses en assimilant, pour démontrer la nature disciplinaire de la répression, l'administré visé par une réglementation économique au fonctionnaire public »<sup>2980</sup>. Gérard Viché insiste par conséquent sur la différence de but : celui du pouvoir disciplinaire dans la fonction publique est « d'assurer le fonctionnement régulier des services publics » alors que celui de la répression administrative des fautes économiques est d'assurer le bon fonctionnement des activités économiques<sup>2981</sup>.

La qualité d'usager du service de réglementation dont bénéficient les acteurs du marché même contre leur volonté peut apparaître comme le fondement de la répression administrative dans le domaine économique. En effet, comme le déclare Marcel Waline, « toute personne qui entre en relations avec l'administration se place ainsi dans la sphère où s'exerce le pouvoir disciplinaire de celle-ci »<sup>2982</sup>. Mais il faut observer que la qualité d'usager se confond alors avec celle d'administré ce qui fait perdre à la répression disciplinaire sa particularité par rapport à la répression pénale, la première se caractérisant, à l'inverse de la seconde, par sa spécialité<sup>2983</sup>. C'est donc dans une autre considération qu'il faut trouver la justification du pouvoir répressif de l'Administration en matière économique.

En réalité, cette prérogative trouve son fondement dans la nature de l'activité que son exercice permet d'exécuter. C'est parce que les tâches de répression économique, réalisées sous la maîtrise de l'Etat, sont d'intérêt général<sup>2984</sup>, qu'il est acceptable qu'elles soient accomplies, même sans être prises en charge par le juge judiciaire. Il faut d'ailleurs rappeler que cette activité est essentielle pour que les acteurs du marché se soumettent aux prescriptions que l'exercice des services publics de réglementation imposent à leur conduite<sup>2985</sup>. C'est ainsi le service public qui permet de justifier l'essor spectaculaire des sanctions administratives sous le dirigisme<sup>2986</sup>. Dans son étude sur « Les sanctions

---

<sup>2979</sup> CORAIL, « Administration... », art. cit., p. 120.

<sup>2980</sup> *Ibid.* Dans le même sens, voir VICHE, *La sanction...*, op. cit., pp. 107-108.

<sup>2981</sup> *La sanction...*, op. cit., p. 108. Comme nous l'avons vu (*supra*, p. 304), pour cet auteur, le pouvoir de répression des fautes professionnelles ne se distingue toutefois pas entièrement du pouvoir de discipline qui s'exerce dans le cadre de la fonction publique puisque, pour lui, il s'agit d'un type de pouvoir disciplinaire relevant du droit public. Il considère en effet que, sous le dirigisme, les professionnels « sont, dans une certaine mesure, assimilés aux fonctionnaires » (*La sanction...*, op. cit., p. 109). Sur cette ressemblance, voir *supra* (p. 145).

<sup>2982</sup> Note sous CE, 15 mai 1936, *Belot*, D. 1937 III p. 1. Sur ce point, voir AUBY, « Les sanctions... », art. cit., pp. 74-76.

<sup>2983</sup> Voir *supra* (pp. 304-305).

<sup>2984</sup> Voir *supra* (pp. 128-137).

<sup>2985</sup> Voir *supra* (pp. 100-106). C'est pourquoi il est possible de considérer la sanction administrative (comme d'ailleurs la sanction professionnelle) en matière économique comme un prolongement, sur un plan répressif, de l'activité normative des personnes dirigeantes. C'est en ce sens que Jean-Louis de Corail présente ce type de sanction comme « un procédé d'exécution des lois et règlements » (« Administration... », art. cit., p. 125, note 61).

<sup>2986</sup> En ce sens, voir CORAIL, « Administration... », art. cit., pp. 124-125.

administratives dans la législation récente », parue en 1942, Michel de Juglart note que cette technique fait passer « l'intérêt du service public et d'une façon générale l'intérêt supérieur de l'Etat français (...) au premier plan »<sup>2987</sup>.

Il n'est donc pas étonnant que le juge adopte la même manière de raisonner quand, confronté à un acte juridique unilatéral, il lui appartient d'en déterminer la nature, que la décision en cause ait ou non un caractère répressif. Dans les deux cas il vérifie si l'acte manifeste l'usage de prérogative de puissance publique dans l'exercice d'une fonction administrative et, le cas échéant, le traite comme un acte administratif classique. En agissant de la sorte le juge consacre la possibilité, pour les autorités administratives de prononcer elles-mêmes des sanctions. La juridiction administrative, compétente pour connaître de leur légalité, se borne à vérifier, pour résoudre la question de l'habilitation de l'autorité à infliger une peine, si un tel pouvoir répressif lui a été confié par une loi : il annule pour incompétence les sanctions prises par des autorités qui n'ont pas reçu une telle autorisation du législateur<sup>2988</sup> mais confirme la compétence de celles qui l'ont reçue de lui<sup>2989</sup>. Sur le point de savoir si les autorités administratives ont un pouvoir répressif le juge se fait donc là aussi la « bouche de la loi », laissant le législateur libre d'étendre à sa guise le périmètre du droit administratif au détriment du droit pénal. Dans plusieurs décisions, il consacre d'ailleurs le principe de l'indépendance des peines judiciaires vis-à-vis des sanctions administratives<sup>2990</sup>. Un individu peut donc faire l'objet d'une sanction de ce type alors même qu'il n'a pas encore été condamné par les tribunaux judiciaires<sup>2991</sup>, alors même qu'il a déjà été condamné par eux<sup>2992</sup>, ou, au contraire, alors même qu'il a été relaxé par eux<sup>2993</sup>, sauf si les motifs de la décision du juge pénal comportent négation des faits reprochés<sup>2994</sup>. La

---

<sup>2987</sup> « Les sanctions... », art. cit., § 6.

<sup>2988</sup> Pour des retraits de carte professionnelle : CE Sect., 31 mars 1944, *De Weirtdt*, R. p. 105 ; CE, 31 janv. 1947, *Chantebault*, R. p. 42. Pour des amendes administratives : CE Sect., 5 janv. 1945, *Le Bayon*, R. p. 6. Pour des confiscations de marchandises : CE, 20 déc. 1944, *Sté d'utilisation moderne des déchets industriels animaux*, R. p. 326. Pour des fermetures d'entreprises : CE, 26 juill. 1944, *Bernard*, R. p. 215. Pour des radiations de la liste des distributeurs de certaines marchandises : CE Sect., 28 juin 1946, *Sté des phosphates de Nurlu*, R. p. 187.

<sup>2989</sup> Voir *infra* (pp. 533-534).

<sup>2990</sup> Voir par ex. : CE, 30 avr. 1943, *Canton et frères*, R. p. 110, DS 1944 p. 171. Sur ce point, pour la répression des infractions aux règles de répartition des produits industriels, voir LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 66. Dans la même logique le principe de l'indépendance des sanctions professionnelles s'applique vis-à-vis des sanctions pénales (cf. BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, pp. 155-160). Ainsi, un ordre professionnel peut tout à la fois se constituer partie civile dans une instance correctionnelle ouverte contre un praticien et exercer contre lui des poursuites disciplinaires (CE, 22 mai 1958, *Abenque*, RPD 1958 p. 113). Pour l'application du même principe d'indépendance aux sanctions juridictionnelles édictées par les organismes professionnels relevant de la compétence du juge judiciaire (cf. CREMIEU (L.), « La nature juridique de l'action disciplinaire dans la profession d'avocat », D. 1949 (chr.) pp. 29-31) : Cass. req., 14 déc. 1942, *X. c. Conseil de l'Ordre des avocats de Nice*, D. A. 1943 Som. p. 5 ; Cass. req., 16 juill. 1946, *Procureur général de Colmar c. X.*, D. 1946 J. p. 375.

<sup>2991</sup> CE Sect., 19 févr. 1943, *Grandgirard*, R. p. 43, DS 1944 p. 172.

<sup>2992</sup> CE Sect., 16 juin 1944, *Hervé*, R. p. 173 ; CE, 4 nov. 1946, *Mayeux*, R. p. 253 ; CE, 27 déc. 1947, *Cuny et Bouzeneau*, R. p. 496.

<sup>2993</sup> CE Sect., 19 févr. 1944, *Poncet*, R. p. 58 ; CE, 3 janv. 1945, *James*, R. p. 3 ; CE, 25 juin 1947, *Prory*, R. p. 280.

<sup>2994</sup> CE, 16 nov. 1949, *Fleischmann*, R. p. 485. Dans ce cas le juge administratif s'en remet à l'appréciation du juge pénal et annule la sanction pour erreur dans l'exactitude matérielle des faits. Il ne résulte pas de la circonstance que le délinquant

règle « non bis in idem » ne s'applique pas aux sanctions administratives car le fondement de la peine est différent : les systèmes judiciaire et administratif de répression se superposent sans faire double<sup>2995</sup>. Il faut enfin noter que le juge administratif transpose certaines règles de droit pénal à l'avantage des personnes dirigeantes : il refuse d'effacer les infractions économiques pour d'autres circonstances que celles qui sont admises en droit pénal<sup>2996</sup>, il ne rejette la règle de l'interdiction du cumul des peines que lorsque celle-ci a expressément été écartée par la loi<sup>2997</sup> et interprète dans un sens très large le principe de personnalité des peines<sup>2998</sup>.

A ce titre, le juge sert les intérêts de l'Etat dirigeant qui trouve un avantage à développer la technique des sanctions autres que pénales alors même que cette pratique peut sembler « assez grave, parce qu'elle contribue, avec les sanctions fiscales, à la création et au développement (qui est un des phénomènes les plus caractéristiques, et les plus inquiétants, de l'évolution récente du droit), de ce qu'on peut appeler un pseudo-droit pénal »<sup>2999</sup>. Les sanctions professionnelles sont prononcées par des juridictions spécialisées composées de membres qui appartiennent à la même profession que celle des individus qui en font l'objet. Jugés par leurs pairs, les professionnels sont supposés mieux accepter les verdicts prononcés. Et l'Etat estime que leur statut leur assure la compétence technique nécessaire pour apprécier et condamner les fautes professionnelles ; en même temps cette solution permet de n'encombrer le prétoire d'aucun tribunal de premier ressort<sup>3000</sup>. Le fait que certaines juridictions

---

ait bénéficié d'une ordonnance de non-lieu que les faits relevés à son encontre soient matériellement inexacts (CE, 28 avr. 1944, *Lacombe*, R. p. 125 ; CE, 11 août 1944, *Chaverou*, R. p. 232, D. 1945 J. p. 228, note Morange).

<sup>2995</sup> En revanche la règle s'impose dans le cadre du même système de répression. C'est pourquoi le Conseil d'Etat déclare illégale une sanction administrative de nature économique aggravant, en l'absence de faits nouveaux, une précédente sanction du même type (CE, 21 juill. 1950, *Sté Pinquet*, R. p. 450 ; CE, 20 nov. 1953, *Vauquelin*, R. p. 506).

<sup>2996</sup> Le juge refuse en particulier d'admettre l'excuse de la bonne foi (CE, 26 juin 1946, *Mialon*, R. p. 179 ; CE, 5 févr. 1947, *Clauzet*, R. p. 47 ; CE, 10 déc. 1947, *Campagne*, R. p. 468 ; CE, 27 déc. 1947, *Cuny et Bouzereau*, préc. ; CE, 16 juin 1948, *David*, R. p. 270) et l'excuse de l'absence de profit (CE Sect., 16 févr. 1945, *Niérat*, préc. ; CE, 17 mars 1950, *Lengrand*, R. p. 169). Voir aussi pour d'autres excuses non admises : CE, 28 mars 1947, *Sté Lanson, père et fils*, R. p. 141 ; CE, 25 juin 1948, *Brillaud*, préc. ; CE, 9 juill. 1948, *Association « l'Empire »*, R. p. 317 ; CE, 28 juill. 1948, *Mesmin*, R. p. 353.

<sup>2997</sup> Voir *infra* (p. 546).

<sup>2998</sup> Pour les infractions aux règles de réparation des produits industriels, conformément à la volonté du législateur (art. 11 et 14 de la loi du 29 juill. 1943 *réglant le contrôle et la répression de ce type d'infractions*), le juge administratif a admis que les dirigeants d'une société peuvent être frappés d'une sanction alors même que ne serait pas rapportée la preuve qu'ils ont personnellement participé à l'infraction (CE, 21 oct. 1949, *Compagnie nationale des carburants et Boucherot*, R. p. 428) et que l'autorité compétente peut sanctionner non seulement les dirigeants à titre personnel, mais aussi l'entreprise elle-même, dès lors qu'elle a matériellement participé à l'infraction et qu'elle peut être juridiquement distinguée de ses dirigeants (CE, 14 nov. 1952, *Dalbin et Sté « La Belle France »*, R. p. 510). En outre, le juge administratif considère que peuvent faire l'objet de sanction les dirigeants d'un établissement irrégulier au regard du décret-loi du 9 septembre 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux ou artisanaux* (CE, 23 juill. 1948, *Sté Akra*, R. p. 349) et les commerçants du fait de leurs commissionnaires agissant sur leur ordre et pour leur compte (CE, 9 juill. 1947, *Croc et Médan*, R. p. 301 ; CE, 10 déc. 1947, *Campagne*, préc. ; CE, 11 juill. 1952, *Sté Robert Brousse et fils*, R. p. 373).

<sup>2999</sup> WALINE, *Traité...*, *op. cit.*, 9<sup>e</sup> édit., pp. 550-551. L'auteur y voit un « danger pour les libertés publiques » (*ibid.*, p. 550).

<sup>3000</sup> Cf. PEISER, *Le recours...*, *op. cit.* p. 143.

professionnelles relèvent du contrôle de l'ordre judiciaire et d'autres, de celui de l'ordre administratif, trouve sa raison dans des considérations pratiques de répartition des compétences juridictionnelles. Historiquement, certaines juridictions relèvent du juge judiciaire ; les autres ont été confiées à l'un ou à l'autre des ordres avec le souci de ne surcharger aucun des deux. Les sanctions administratives quant à elles présentent pour l'Etat en matière économique des intérêts qu'Hélène Pauliat ne manque pas de souligner : « la concentration de la répression économique entre les mains de quelques autorités traduit la recherche de l'efficacité de la sanction et d'une discipline économique »<sup>3001</sup>. Le fait qu'elles soient prononcées sans recours préalable à un juge, par des individus, et non par des organes collégiaux, garantit la rapidité de la prise de décision qui est déterminante pour que le marché se soumette en temps réel aux règles de direction<sup>3002</sup>. La répression administrative ou professionnelle apparaît ainsi comme « le moyen d'une répression spéciale » qui, « pour des motifs d'efficacité, d'urgence, ou de technicité » remplace « la répression pénale [qui] constitue le régime répressif de droit commun »<sup>3003</sup>. Le procédé de la sanction administrative présente en particulier deux avantages. Grâce au principe de l'indépendance des peines, préalablement à la poursuite pénale il permet l'intervention d'une mesure administrative qui empêche le coupable de continuer<sup>3004</sup>. Il permet également « d'atteindre des personnes que la sanction pénale n'atteint pas »<sup>3005</sup>. Sans remettre en cause la thèse<sup>3006</sup>, rappelée sous le régime de Vichy<sup>3007</sup>, de l'irresponsabilité pénale des personnes morales qui s'impose jusqu'en 1994 en droit français<sup>3008</sup>, sauf texte contraire<sup>3009</sup>, le législateur donne en effet aux autorités

<sup>3001</sup> « L'émergence... », art. cit., p. 16.

<sup>3002</sup> En ce sens, voir CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 100 ; ESSIQUÉ, *Le droit...*, op. cit., pp. 204-206 ; SCHELLE, « Quelques... », art. cit., p. VI ; VICHE, *La sanction...*, op. cit., pp. 37, 114 et 121.

<sup>3003</sup> COLLIARD, « La sanction... », art. cit., pp. 5 et 13. Voir aussi *ibid.*, p. 10 (« la raison procède de la notion d'urgence, de la nécessité d'obtenir une plus rapide et plus efficace répression ») et p. 42 (« plus rapide, [la sanction administrative] frappe plus vite »). Voir également PERSONNAZ, « Les sanctions... », art. cit., p. 36 (« Si (...) les sanctions pénales du droit commun étaient prévues, elles n'en appelaient pas moins des critiques, en raison de la lenteur de la procédure judiciaire, qui s'avérait incompatible avec une répression d'autant plus efficace qu'elle est plus rapide. La nature même de la matière faisait écarter d'une part, l'application exclusive du droit pénal, en ce qui concerne la qualification des infractions et le choix des pénalités, et imposait un recours à d'autres sanctions mieux adaptées à la répression ; d'autre part elle tendait à dénier une compétence exclusive aux tribunaux judiciaires pour statuer sur de tels litiges en raison de leur caractère essentiellement technique. »).

<sup>3004</sup> Cf. COLLIARD, « La sanction... », art. cit., p. 40.

<sup>3005</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>3006</sup> En ce sens, voir TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 28 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 10.

<sup>3007</sup> Orléans, 28 avr. 1941, *Ardon*, D. A. 1941 J. p. 249.

<sup>3008</sup> Cass. crim., 8 mars 1883, *Compagnie parisienne des vidanges c. Ministère public*, D. 1884 I p. 428 ; Cass. crim., 2 déc. 1905, *Fallot, administrateur délégué de la Sté anonyme des automobiles Peugeot*, S. 1908 I p. 558 ; Cass. crim., 17 mai 1930, *Sté Polo-Club de la Côte d'Azur*, S. 1932 I p. 37 ; Cass. crim., 26 nov. 1963, *Sté Affichage-Giraudy*, Gaz. Pal. 1964 I p. 189. Sur ce point, voir DONNEDIEU DE VABRES, *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., pp. 148-153 ; GEBARA (A.), *La responsabilité pénale des personnes morales en droit positif français*, thèse droit, Paris, 1945 ; MESTRE (A.), *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, thèse droit, Paris, 1899, Paris, Rousseau, 1899 ; VALEUR (R.), *La responsabilité pénale des personnes morales dans les droits français et anglo-américains, avec les principaux arrêts faisant jurisprudence en la matière*, Paris, Marcel Giard, 1931.

<sup>3009</sup> Voir par ex. : Cass. crim., 7 mars 1918, *Sté des établissements Lieutard c. Ministère public et Administration des contributions indirectes*, D. 1921 I p. 217, note Nast, S. 1921 I p. 89, note Roux (loi du 16 mars 1915 relative à l'interdiction de la fabrication, de la vente en gros et au détail, ainsi que de la circulation de l'absinthe et des liqueurs similaires, JO 17 mars, p. 1407). L'article 67 de la loi du 21 octobre 1940 modifiant, complétant et codifiant la législation sur les

compétentes un moyen pour punir directement les entreprises<sup>3010</sup> sans que les tribunaux ne s’y opposent. Mais le juge ne laisse pas seulement l’Etat décider d’élargir le périmètre du droit administratif au détriment du droit pénal. Il lui permet aussi de le circonscrire au bénéfice du droit privé.

## *2/ Un domaine circonscrit au profit du droit privé*

Nous avons vu que les personnes dirigeantes ne sont pas toutes des institutions de droit public<sup>3011</sup>. Certaines sont des organismes de droit privé et d’autres, des organismes innommés. Les personnes dirigeantes privées le sont parfois en raison d’une qualification expresse du législateur, comme d’ailleurs certaines personnes dirigeantes publiques<sup>3012</sup>. En effet la loi autorise ou impose de créer certains organismes de direction sous la forme de sociétés commerciales, de syndicats, d’associations ou encore d’établissements d’utilité publique, qui sont des types de personnes privées, ou sous la forme d’établissements publics, qui sont au contraire des types de personnes publiques. Dans toutes ces hypothèses la volonté du législateur s’impose au juge. Lorsqu’il est confronté à une question qui nécessite de connaître la nature juridique de l’organisme en cause, ce dernier se borne à constater que la loi lui a attribué un caractère public ou privé<sup>3013</sup>.

Cette considération emporte des conséquences importantes sur le plan du droit applicable. Nous avons vu en effet que dans certains domaines – les biens et les deniers – le critère organique reste décisif pour écarter le droit administratif, malgré les tentatives de la doctrine de mettre fin à sa puissance dans la lignée de la jurisprudence *Monpeurt* et *Morand*<sup>3014</sup>. De plus, malgré les hésitations de la jurisprudence de la direction de l’économie, les concepts d’agents publics et de contrats administratifs restent attachés à la présence d’une personne publique, en qualité d’employeur et/ou de partie<sup>3015</sup>. Enfin la question de la nature des actes unilatéraux relatifs au fonctionnement interne des

---

*prix* dispose que les sociétés ou associations répondent (...) solidairement du montant de l’amende » infligée par le juge pénal contre tous ceux qui, « chargés de la direction et de l’administration de toute entreprise, établissement, société ou association ont contrevenu aux dispositions de la présente loi ». Malgré les apparences, ce texte ne crée pas un cas de responsabilité pénale des personnes morales mais instaure un système de garantie de paiement des amendes encourues par les dirigeants et les administrateurs des structures économiques en infraction à la législation sur les prix (cf. JEANTET, *Le code..., op. cit.*, p. 56).

<sup>3010</sup> Voir *supra* (p. 105). Pour les auteurs qui défendent le caractère pénal des sanctions économiques infligées par les autorités administratives (voir *supra*, pp. 304-305), le régime de Vichy revient sur le principe de l’irresponsabilité pénale des personnes morales. Voir par ex. : ESSIQUÉ, *Le droit..., op. cit.*, pp. 216-223.

<sup>3011</sup> Voir *supra* (pp. 221-232 et 235-237).

<sup>3012</sup> Voir *supra* (pp. 234-235).

<sup>3013</sup> Voir par ex. : CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, préc. (délibérations des organismes de la Corporation agricole relatives à l’institution ou aux modalités de leur fonctionnement) ; CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d’importation*, préc. (délibération d’un groupement national d’achat rejetant la demande d’admission d’une société). Dans ses deux arrêts, le juge administratif se prononce après avoir souligné que les organismes dont il s’agit sont privés.

<sup>3014</sup> Voir *supra* (pp. 359-364).

<sup>3015</sup> Voir *supra* (pp. 309-326 et 341-350).

personnes dirigeantes est largement déterminée par la considération de leur nature juridique<sup>3016</sup>. Par conséquent même si elle n'empêche pas l'application du droit administratif, force est de constater que la qualification de personne privée attire le droit privé. Réciproquement, même si elle n'empêche pas l'application du droit privé, la qualification de personne publique attire le droit administratif. C'est d'ailleurs pourquoi la doctrine considère qu'« organisme privé » est synonyme d'« organisme de droit privé » tout comme « organisme public » est synonyme d'« organisme de droit public »<sup>3017</sup>. Il en résulte que la volonté des pouvoirs publics est déterminante en ce qui concerne le droit applicable à certaines matières. Pour des raisons de « simple opportunité »<sup>3018</sup>, l'Etat dirigeant peut préférer l'application du droit privé au droit administratif ou inversement. Alors que la direction de l'économie est une activité publique, par essence étatique, il peut donc choisir librement de soumettre pour partie son organisation et son fonctionnement à l'application du droit privé, renonçant ainsi au privilège de juridiction de l'Administration. Il faut en effet comprendre que certaines règles de droit administratif peuvent lui sembler trop contraignantes ou tout du moins trop peu adaptées à la spécificité de la direction de l'économie.

Pour certains auteurs<sup>3019</sup>, ce choix d'une structure empruntée au droit privé pour l'organisation des services de direction s'explique par le souci d'échapper à la règle du non-cumul d'emplois imposée par la loi du 11 octobre 1940 aux employés des personnes publiques et confirmée, pour les fonctionnaires de l'Etat et de ses établissements publics, par la loi du 14 septembre 1941<sup>3020</sup>. Pour le gouvernement il semble essentiel de ne pas multiplier de manière inconsidérée le nombre des employés des personnes publiques. Le besoin massif de main d'œuvre pour l'accomplissement des tâches de direction l'oblige en effet à recruter dans le secteur privé et la pénurie de main d'œuvre pour la réalisation sur le marché de la production et de la distribution des biens et la technicité de la direction économique le contraint à faire appel à des travailleurs ne renonçant pas à leur métier. Il faut rappeler que le but de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation de la production industrielle* est d'ailleurs « d'associer les producteurs à l'administration, et même de confier la tâche d'organisation aux producteurs eux-mêmes, sous la tutelle de l'Etat »<sup>3021</sup>. A ce propos, Pierre-Henri Teitgen souligne l'intérêt de nommer pour présider les comités d'organisation « des personnalités

---

<sup>3016</sup> Voir *supra* (pp. 287-288).

<sup>3017</sup> Sur cette question, voir *supra* (p. 220, note 1276) et *infra* (pp. 667-671).

<sup>3018</sup> LAVIALLE, *L'évolution...*, *op. cit.*, p. 168.

<sup>3019</sup> BONNARD, « Les actes... », art. cit., pp. 366-367 ; CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, pp. 89 et 92-93.

<sup>3020</sup> Voir *supra* (p. 80).

<sup>3021</sup> PAINVIN, « Nécessité... », art. cit., p. 79.

appartenant aux grosses entreprises de la branche : leur action en sera facilitée puisqu'outre leur compétence technique elles ajoutent à l'autorité de droit qu'elles tiennent de la loi l'autorité de fait que leur confère leur situation dans la profession »<sup>3022</sup>. Toutefois, cette raison n'est pas décisive. Comme nous l'avons vu, le principe du non-cumul comporte en effet des exceptions : les employés de personnes publiques ne sont pas obligés de renoncer à la profession qu'ils exercent dans le secteur privé<sup>3023</sup>. C'est pourquoi les mêmes auteurs s'attachent à d'autres arguments. Ceux-ci sont déterminants<sup>3024</sup>.

« Pour trouver la possibilité d'une action prompte et efficace », l'idée est de « se rapprocher autant que possible des méthodes qui assurent le rendement des entreprises privées »<sup>3025</sup>, surtout lorsqu'il s'agit d'accomplir des tâches dont l'objet est en tout point identique à celles que réalisent les entreprises privées. Dans cette dernière hypothèse, le gouvernement est conscient que, « pénétrant directement dans la vie économique, il faut en adopter les procédés et déposer cette armure de puissance publique qui n'est plus maintenant qu'une entrave »<sup>3026</sup>. La personnalité privée des organismes de direction évite d'abord l'augmentation du nombre d'agents publics, spécifiquement de fonctionnaires, car cette qualité est incompatible avec une personnalité de cette nature. En donnant à certains de ses services de direction un statut de droit privé, l'Etat garde la faculté « d'embaucher librement, de débaucher de même et de déterminer discrétionnairement les rémunérations »<sup>3027</sup> des agents qu'il place à leur tête, laissant cette même facilité à ces institutions pour pourvoir à leur besoin en personnel, jusqu'au moment où elles devront s'en séparer avec le retour au libéralisme. De plus la personnalité privée permet d'échapper aux règles de comptabilité publique, de passation des marchés publics

---

<sup>3022</sup> « La loi... », art. cit., § 19 ; « L'organisation... », art. cit., p. 7. Dans le même sens, pour tous les organismes professionnels : VICHE, *La sanction...*, *op. cit.*, p. 81.

<sup>3023</sup> Voir *supra* (p. 80, note 430).

<sup>3024</sup> Les mêmes arguments sont utilisés par la doctrine (DUBARD, « La gestion... », art. cit. ; ESMEIN, « Les sociétés... », art. cit., p. 5 ; LACHARRIERE, « Le régime... », art. cit. ; LAGARDE, *Sociétés...*, *op. cit.*, pp. 6 et 8 ; LAGARDE, « Les sociétés... », art. cit., p. 25 ; WALINE, « La loi... », art. cit., p. 22) pour expliquer la possibilité ouverte aux organismes professionnels et aux organismes de répartition, par la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*, de créer, sous la forme de sociétés commerciales, des sociétés professionnelles pour accomplir les tâches relevant de leur compétence mais qui ne peuvent être réalisées convenablement par leurs propres services ou par l'entremise d'entreprises privées. Les organismes fondateurs sont en effet incapables d'accomplir des actes de commerce car leurs ressources ne permettent pas de financer de telles opérations, les cotisations qu'ils touchent étant uniquement affectées à la couverture de leurs dépenses administratives. En créant des sociétés professionnelles ils cherchent donc à « profiter des commodités de la commercialisation » (LAGARDE, *Sociétés...*, *op. cit.*, p. 8) en associant « largement l'initiative privée » (LACHARRIERE, « Le régime... », art. cit.), dans l'intérêt commun des employeurs et des salariés de la branche d'activité qu'ils sont chargés d'organiser ou des professionnels utilisateurs du produit dont ils sont responsables de la distribution (sur ce point, voir CULMANN, « La loi... », art. cit., pp. 15-17). Dans la même logique, mais avant la promulgation de la loi du 17 novembre 1943, voir DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; MARTIN, « L'organisation... », art. cit., pp. 2-3.

<sup>3025</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 271.

<sup>3026</sup> LACHARRIERE, « Le rôle... », art. cit. Il y a donc sur ce point transposition, à la question de la forme de l'organisme en cause, de la théorie de la gestion privée des services publics applicable à la question du caractère de ses actes.

<sup>3027</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 271.

et de gestion des biens publics qui sont beaucoup plus rigoureuses que les règles de comptabilité privée, de passation des marchés privés<sup>3028</sup> et de gestion des biens privés. Surtout, elle évite certaines conséquences de la personnalité publique : contrairement aux organismes privés, les organismes publics ne peuvent pas bénéficier des avantages du droit de la faillite, appelé aujourd'hui droit des entreprises en difficulté<sup>3029</sup>. Même lorsqu'ils ont la qualité de commerçant, ils ne peuvent pas faire l'objet d'une liquidation judiciaire qui aurait pourtant l'intérêt de conduire à l'effacement de leurs dettes. En autorisant les personnes publiques à être toujours solvables et en consacrant le principe de l'insaisissabilité de leurs biens, le droit administratif rend purement théorique l'hypothèse de la cessation de leurs paiements et inconcevable toute saisie collective sur leur patrimoine<sup>3030</sup>. En déléguant à des personnes morales de droit privé certaines tâches de direction, en particulier de distribution, l'Etat transfère sur leur patrimoine la responsabilité financière de leurs opérations. Il évite ainsi une explosion de la dette publique, malgré l'augmentation du nombre des activités de service public<sup>3031</sup>.

Ces considérations permettent de comprendre pourquoi l'Etat s'entoure de personnes privées au lieu de recourir à des personnes publiques pour diriger l'économie alors que cette seconde solution aurait été plus logique, eu égard à la nature publique de l'activité de direction. Avec Nicolas Mathey, il faut admettre que pour parvenir à assumer l'ensemble des rôles qu'il s'est confié, « l'Etat a dû diversifier ses modes de de gestion » ; dès lors, le problème n'était « plus seulement de savoir s'il fallait intégrer ou non un organisme dans l'administration » mais de trouver celui qui paraissait le

---

<sup>3028</sup> Avec René de Lacharrière, il faut noter que les personnes dirigeantes autres que l'Etat « n'ont que des besoins très modestes, ne dépassant pas à l'ordinaire ceux qu'un établissement public peut satisfaire par des traités de gré à gré réglés sur simple facture ; l'hypothèse de marchés importants est trop exceptionnelle pour qu'il soit nécessaire de rechercher en quoi pourrait bien nuire l'emploi de procédés, tels que l'adjudication, destinés à garantir l'honnêteté de l'opération et le bon usage des deniers publics » (« La gestion... », art. cit., p. 270). Le décret du 6 avril 1942 *relatif aux marchés passés au nom de l'Etat* (JO 11 avr., p. 1370) introduit dans le droit positif, pour la passation de ce type de contrats, la procédure de l'appel d'offres, en donnant, dans certains cas, possibilité aux autorités adjudicatrices d'y recourir pour déroger à celle de l'adjudication. Avec le décret du 13 mars 1956 *relatif aux marchés passés au nom de l'Etat* (JO 16 mars, p. 2562), l'appel d'offres devient une procédure de droit commun, au même titre que l'adjudication (sur cette évolution : COU-  
TAUD (A.), « La réforme de la réglementation des marchés publics », RA 1957 pp. 126-130). Ce n'est qu'en 2001 que l'adjudication est éliminée des techniques de passation des marchés publics, et l'appel d'offres, érigée en unique procédure de droit commun.

<sup>3029</sup> Sur ce point, voir JACQUEMOT (A.), MASTRULLO (T.) et VABRES (R.), *Droit des entreprises en difficulté*, Paris, LexisNexis, 2017, 10<sup>e</sup> édit., pp. 111-112 ; JEANTIN (M.) et LE CANNU (P.), *Droit commercial : entreprises en difficulté*, Paris, Dalloz, 2006, 7<sup>e</sup> édit., p. 164.

<sup>3030</sup> Sur ce point, voir DELION (A.), « L'insolvabilité des entités publiques autres que l'Etat », RIDC 2002 pp. 603-612 ; DELVOLLE (P.), « La faillite des entreprises publiques en France », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 1975, pp. 205-222.

<sup>3031</sup> Le rapport précédant le décret-loi du 19 oct. 1939 *tendant à l'institution d'un groupement entre organismes d'assurances contre l'incendie pour la garantie contre les risques de guerre de certains stocks, matières ou produits* est très clair sur ce point : si l'initiative privée est laissée libre des modalités de constitution du Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre c'est parce que les formes de droit privé paraissent « présenter toute la souplesse nécessaire », qu'elles ne nécessitent « aucune création d'emplois nouveaux » et qu'elles offrent des « garanties d'ordre technique » (JO 26 oct., p. 12643).

plus adapté à la situation<sup>3032</sup>. A ce titre, l'idée du gouvernement de préférer dans certains cas les structures du droit privé à celles du droit public peut être critiquée. En effet, comme le remarque René de Lacharrière, « si souples et si commodes qu'ils paraissent », les procédés du droit commun de gestion des ressources humaines et matérielles « risquent de perdre leurs vertus aussitôt qu'on les transporte hors de leur domaine ; les entreprises privées sont pénétrées d'un esprit de rendement et d'une volonté de bénéfices qui constituent la meilleure garantie d'une gestion efficace ; leur liberté d'action se relie à cette impulsion intérieure qui la vivifie »<sup>3033</sup>. Or, il est interdit aux personnes dirigeantes, même ayant une forme privée, qui accomplissent des opérations commerciales de réaliser des bénéfices<sup>3034</sup>. Il n'est donc pas certain que ces institutions, ayant néanmoins une forme de droit privé, utilisent les procédés du droit commun avec les mêmes préoccupations et avec les mêmes résultats qu'une entreprise du secteur privé. Le juge ne discute pourtant pas l'opportunité des choix du législateur quant à l'organisation du service de direction : il se borne à tirer les conséquences qu'emporte leur qualification textuelle sur le plan du régime juridique des organismes en cause. Comme le remarquent Nicolas Mathey et Jean-Bernard Auby, en la matière, « il s'agit d'affirmer que le législateur *fait ce qu'il veut* lorsqu'il crée de nouvelles institutions et lorsqu'il organise le pouvoir public et l'administration »<sup>3035</sup> puisque le juge s'interdit de remettre en cause la qualification d'organismes « dont on pourrait penser qu'ils ont été mal classés »<sup>3036</sup> par la loi, prenant donc « son parti de l'usage souvent abusif que fait la puissance publique des supports organiques empruntés au droit privé »<sup>3037</sup>. Dans le même esprit, les tribunaux préservent la liberté des personnes dirigeantes dans le fonctionnement du service de direction.

## **§ 2/ La liberté dans le fonctionnement du service de direction**

Les pouvoirs des personnes dirigeantes sont protégés à plusieurs titres par le juge administratif. En premier lieu ce dernier refuse d'octroyer des dommages-intérêts aux personnes juridiques qui ne réunissent pas les conditions pour engager la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle

---

<sup>3032</sup> « Personne... », art. cit., p. 64. Dans le même, voir *ibid.*, pp. 74-75 et 77.

<sup>3033</sup> « La gestion... », art. cit., p. 273.

<sup>3034</sup> Voir *supra* (pp. 262-264).

<sup>3035</sup> MATHEY, « Personne... », art. cit., p. 74. Nous soulignons.

<sup>3036</sup> *Ibid.*

<sup>3037</sup> AUBY, *La notion...*, *op. cit.*, p. 105. Voir aussi *ibid.*, p. 114-115 (à la proposition de certains auteurs d'intégrer dans la catégorie des personnes publiques les institutions empruntant des modèles de droit privé du fait de la volonté du législateur qui pourraient être considérées comme telles eu égard à « la densité de droit public que traduit leur physiologie juridique » et à « leur nette incorporation à l'administration », « la jurisprudence persiste à répondre par le rappel rituel et exclusif de la qualité de personne morale de droit privé des organismes »). Sur la dissociation de la double synonymie personne publique-personne morale de droit public et personne privée-personne morale de droit privé, voir *infra* (pp. 667-671).

des organismes de direction, soit parce qu'elles ne sont victimes d'aucun préjudice<sup>3038</sup>, soit parce qu'il n'y a aucun lien de causalité entre le dommage qu'elles subissent et le fait d'une personne dirigeante<sup>3039</sup>, soit parce que, sur le terrain de la responsabilité sans faute, il n'est pas prouvé qu'elles sont victimes d'un préjudice spécial<sup>3040</sup>, soit parce que, sur le terrain de la responsabilité pour faute, il n'est pas prouvé que l'organisme de direction a commis une faute<sup>3041</sup>. En outre, le juge rejette les demandes d'indemnisation formées devant lui contre les personnes dirigeantes lorsqu'aucune décision administrative n'a lié le contentieux<sup>3042</sup>. Sur le terrain de la responsabilité pour faute, il protège également les organismes de direction en exigeant que, dans certains domaines, la victime amène la preuve d'une faute lourde pour avoir le droit d'obtenir des dommages-intérêts ; or, la plupart du temps<sup>3043</sup>, elle ne parvient pas à démontrer que la faute commise par la personne dirigeante présente un tel degré<sup>3044</sup>.

Le juge confirme d'autre part la validité des actes que les personnes dirigeantes édictent légalement. Il rejette les moyens en contestation de la validité des contrats qu'elles concluent<sup>3045</sup>, les requêtes en annulation des mesures d'exécution de ces mêmes conventions<sup>3046</sup> et celles formées contre les actes unilatéraux qu'elles édictent en dehors d'un cadre contractuel lorsque ceux-ci ne sont entachés d'aucun vice affectant leur licéité ou leur légalité. Le rejet de ces dernières requêtes lui a permis de reconnaître des pouvoirs considérables aux organismes de direction.

---

<sup>3038</sup> CE, 13 févr. 1942, *Sté coopérative agricole haut-marnaise*, R. p. 46 ; CE, 16 mai 1950, *Consorts Roussel*, R. p. 289 ; CE, 6 déc. 1950, *Sté des Produits textiles*, R. p. 597.

<sup>3039</sup> CE, 24 oct. 1947, *Sté Pruvost*, R. p. 385 ; CE, 4 févr. 1949, *Feray du Coudray*, préc. ; CE, 15 juill. 1953, *Sté Mathis et Sté Mécamat*, R. p. 370.

<sup>3040</sup> CE Sect., 26 mai 1950, *Sté laitière provençale*, préc. ; CE, 15 juill. 1953, *Sté Mathis et Sté Mécamat*, préc.

<sup>3041</sup> CE, 13 févr. 1942, *Sté coopérative agricole haut-marnaise*, préc. ; CE, 23 avr. 1947, *Bouchaud*, R. p. 156 ; CE, 4 févr. 1949, *Feray du Coudray*, préc. ; CE, 18 févr. 1949, *Sté Agrumia*, R. p. 81 ; CE, 1<sup>er</sup> déc. 1954, *Sté Eloy et Compagnie*, R. p. 631 ; CE Sect., 2 juin 1961, *Secrétaire d'Etat aux Affaires économiques c. Sté laitière de la vallée du Couesnon et Sté des Etablissements Entremont* [2 esp.], préc. ; CE, 8 déc. 1965, *Office national interprofessionnel des céréales c. Sté Goldschmidt*, R. p. 666.

<sup>3042</sup> CE, 16 mai 1950, *Consorts Roussel*, préc.

<sup>3043</sup> CE Sect., 6 oct. 1944, *Etablissements Sassot*, préc. (en approuvant le refus systématique d'attribution de marchandises à un commerçant titulaire d'une carte professionnelle, le ministre du Ravitaillement a commis une faute mais la responsabilité de l'Etat n'est pas engagée car cette faute n'a pas eu pour effet d'aggraver le préjudice causé au requérant par celle dont la responsabilité incombe au groupement interprofessionnel laitier).

<sup>3044</sup> Voir ainsi, pour le contrôle de l'Etat sur les organismes de direction : CE Sect., 31 mai 1946, *Etablissements Périgné et Cie*, préc. ; CE, 20 janv. 1960, *Coopérative agricole de la région de Clermont-d'Oise*, préc. Voir aussi, pour le contrôle de l'Etat sur l'activité des administrateurs provisoires mis à la tête des entreprises : CE, 28 mai 1952, *Hilaire et autres*, R. p. 280 ; CE Sect., 6 juin 1952, *Dlle Lefaucheur et Sommer*, R. p. 295. Voir enfin, pour le contrôle de la Commission de contrôle des banques sur l'activité des établissements financiers : CE Sect., 12 févr. 1960, *Kampmann*, préc.

<sup>3045</sup> CE, 29 janv. 1954, *Comptoir unique d'achat, de stockage, de vente et d'expédition de légumes de la région parisienne*, préc.

<sup>3046</sup> *Ibid.*

Lorsque les conditions légales sont réunies, les organismes professionnels peuvent porter atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie<sup>3047</sup> même si cela entraîne une modification profonde dans l'organisation de la branche d'activité concernée<sup>3048</sup> ou que cela aboutit à ce qu'une réglementation spéciale soit édictée pour une région<sup>3049</sup>. Les comités d'organisation peuvent en particulier imposer à leurs ressortissants certaines clauses à insérer dans les contrats à passer avec leur clientèle<sup>3050</sup>, répartir entre les producteurs des ordres de façons en prescrivant un visa préalable et un mode de règlement par chèques vérifiés et visés par eux<sup>3051</sup>, ou même mettre en chômage une usine et organiser une procédure de compensation en nature<sup>3052</sup>. Les organismes professionnels compétents peuvent en outre refuser à des candidats l'accès à la profession lorsqu'ils ne remplissent pas les conditions qu'exige son exercice<sup>3053</sup> et sanctionner leurs ressortissants lorsqu'ils ne respectent pas les règles de conduite qui s'imposent à eux<sup>3054</sup>.

Les pouvoirs des autorités de l'Etat sont également très importants : lorsque les conditions de leur action sont remplies, celles-ci peuvent légalement réglementer les importations<sup>3055</sup> et les prix<sup>3056</sup>, assujettir les consommateurs à des règles de rationnement<sup>3057</sup> et les entreprises à des règles de production ou de distribution des biens qu'elles sont chargées de fabriquer ou de répartir<sup>3058</sup>, mais aussi à des taxes pour couvrir les dépenses administratives des institutions chargées de l'organisation de

---

<sup>3047</sup> CE, 30 avr. 1943, *Dlle Idessesse*, R. p. 110, DS 1944 p. 173 ; CE Sect., 19 mai 1944, *Sté anonyme agricole de Châlons-sur-Marne*, préc. ; CE Sect., 12 juill. 1946, *Manufacture française d'armes et de cycles de Saint-Etienne*, R. p. 200 ; CE, 23 juill. 1947, *Brossette et autres*, préc. ; CE, 4 nov. 1949, *Sté beurrière de la Somme*, R. p. 456 ; CE Sect., 26 mai 1950, *Sté laitière provençale*, préc.

<sup>3048</sup> CE, 23 juill. 1947, *Brossette et autres*, préc.

<sup>3049</sup> *Ibid.*

<sup>3050</sup> CE, 16 avr. 1946, *Demangel et Charlent et Chambre syndicale des entrepreneurs de couverture et plomberie de la Ville de Paris*, R. p. 115, DS 1946 p. 272, note A. L. ; CE, 16 avr. 1946, *Consorts Richier*, R. p. 116, DS 1946 p. 272, note A. L.

<sup>3051</sup> CE, 23 juill. 1947, *Thévenin, Bussière et autres*, préc. ; CE, 23 juill. 1947, *Brossette et autres*, préc.

<sup>3052</sup> CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, préc.

<sup>3053</sup> CE Ass., 22 janv. 1943, *Sté artisanale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de Lyon*, préc.

<sup>3054</sup> CE Sect., 20 févr. 1953, *Armelin*, R. p. 88.

<sup>3055</sup> CE, 23 janv. 1952, *Sté « Les tanneries lyonnaises »*, R. p. 48.

<sup>3056</sup> CE, 24 oct. 1951, *Dame Conan*, R. T. pp. 672 et 678.

<sup>3057</sup> CE Sect., 10 nov. 1944, *Epoux Lefebvre*, R. p. 289.

<sup>3058</sup> CE Sect., 26 nov. 1943, *Robert et Marest*, R. p. 268 ; CE, 30 avr. 1946, *Doremus*, R. p. 120.

leurs branches d'activités<sup>3059</sup>. Elles peuvent aussi, dans les limites de la légalité procéder, dans l'intérêt général, au remembrement des terres agricoles<sup>3060</sup>, s'opposer à l'ouverture ou à l'extension d'entreprises industrielles, commerciales ou artisanales<sup>3061</sup>, ordonner la fermeture de certains établissements<sup>3062</sup> ou nommer à leur tête des administrateurs provisoires<sup>3063</sup>. Conformément à la loi, le juge les autorise à prononcer directement des sanctions contre les infractions à la législation sur les prix<sup>3064</sup> ou à la législation sur la production et la distribution des biens<sup>3065</sup> ou à user de leur pouvoir de transaction<sup>3066</sup>. Il faut noter en outre que le juge refuse d'ériger certaines règles en principe général du droit ce qui a pour effet d'autoriser les personnes dirigeantes à ne pas les respecter : lorsqu'elles édictent des mesures non créatrices de droit, en l'absence de texte contraire, il ne les oblige pas à les

---

<sup>3059</sup> CE, 18 juin 1947, *Chambre syndicale des loueurs d'automobiles industrielles*, préc. ; CE, 16 mars 1949, *Sté anonyme d'alimentation l'« Epargne »*, R. p. 125.

<sup>3060</sup> CE, 1<sup>er</sup> mars 1950, *Dame Chadeyron Rimoux, Renoux et Sergent* [3 esp.], R. p. 132 ; CE, 31 oct. 1950, *Jacquet*, R. p. 522 ; CE, 29 nov. 1950, *Millot*, R. p. 582 ; CE, 22 déc. 1950, *Labre*, R. p. 629 ; CE, 5 janv. 1951, *Dlle Marchal*, R. p. 1 ; CE, 14 févr. 1951, *Tremblay*, R. p. 85 ; CE, 26 févr. 1951, *Epoux Arnulf-Quérard*, R. p. 118 ; CE, 2 juill. 1951, *Dame Poirault*, R. p. 388 ; CE Sect., 4 juill. 1952, *Godot*, préc. ; CE, 16 févr. 1953, *De Bellefond et autres et Archambault* [2 esp.], R. p. 72 ; CE, 20 juin 1953, *Dlle Picq*, R. p. 307 ; CE, 16 nov. 1953, *Mercier de Beaurouvre*, préc. ; CE, 3 mars 1954, *Epoux Pavard-Grillon*, R. T. p. 729 ; CE, 10 juill. 1954, *Bazin de Bezons*, R. p. 449 ; CE, 18 oct. 1954, *Consorts Jahier et autres*, R. p. 539.

<sup>3061</sup> CE Sect., 3 mars 1944, *Albert*, R. p. 73 ; CE, 15 déc. 1944, *Jaillette*, R. p. 321 ; CE, 23 mai 1947, *Couty*, R. p. 215 ; CE, 14 nov. 1947, *Binet*, R. p. 420 ; CE, 10 févr. 1950, *Quéré*, R. p. 91 ; CE, 28 févr. 1951, *Martin et autres*, R. p. 123 ; CE, 25 avr. 1951, *Association des commerçants et industriels sinistrés de Brest*, R. p. 210 ; CE, 4 juin 1951, *Consorts Robois, Truchon-Louyot*, R. p. 314 ; CE, 29 juill. 1953, *Mentre*, R. p. 396.

<sup>3062</sup> CE Sect., 4 mai 1945, *Demeure frères*, R. p. 90 ; CE, 22 juin 1945, *Sté anonyme « Brasserie de la Vanne »*, R. p. 128.

<sup>3063</sup> CE Sect., 25 juin 1948, *Sté Descombes et Sté Contimer et Sté européenne du textile et autres* [2 esp.], R. p. 291.

<sup>3064</sup> CE Sect., 13 nov. 1942, *Leroux*, R. p. 314 ; CE Sect., 21 avr. 1944, *Viard*, R. p. 118 ; CE Sect., 16 févr. 1945, *Niérat*, préc. ; CE, 14 sept. 1945, *Noury*, R. p. 190 ; CE Sect., 28 juin 1946, *Sté « Le Polo » et autres*, R. p. 184 ; CE, 28 févr. 1947, *Epoux Gaillard*, R. p. 84 ; CE Sect., 27 juin 1947, *Vialette*, R. p. 284 ; CE, 9 juill. 1947, *Cros et Médan*, préc. ; CE Sect., 19 déc. 1947, *Tennesson*, R. p. 476 ; CE, 24 mai 1949, *Dimanche*, R. p. 235 ; CE, 4 mars 1953, *Laoewenbruck*, R. p. 111.

<sup>3065</sup> CE Sect., 4 nov. 1942, *Sté anonyme de coffres-forts Bauche et Cognard*, R. p. 303, D. C. 1943 J. p. 109, note P. C. ; CE, 26 mai 1944, *Dame veuve Thébault*, R. p. 152 ; CE, 31 mai 1944, *Alomar*, R. p. 156 ; CE, 3 nov. 1944, *Albert*, R. p. 278 ; CE, 8 nov. 1944, *Lechat*, R. p. 283 ; CE, 27 avr. 1945, *Bernier*, R. p. 79 ; CE, 10 août 1945, *Assouad*, R. p. 174 ; CE, 6 févr. 1946, *Sté Savonnerie Bomba*, R. p. 40 ; CE, 17 mai 1946, *Gramond*, R. p. 140 ; CE, 7 juin 1946, *Sté Baudry frères*, R. p. 162 ; CE Sect., 6 déc. 1946, *Dumont de Chassard*, R. p. 296 ; CE, 30 avr. 1948, *Amaduble*, R. p. 184 ; CE Sect., 24 mars 1950, *Sté des Etablissements R. Aye et Compagnie*, R. p. 184 ; CE, 14 nov. 1952, *Dalbin et Sté « La Belle France »*, préc. ; CE, 6 mai 1953, *Etablissements Albert Lang*, R. p. 205.

<sup>3066</sup> CE Ass, 8 déc. 1944, *Boutier, Savin et Lalos* [3 esp.], R. p. 316.

motiver<sup>3067</sup>, à inscrire certaines mentions dans les actes<sup>3068</sup> ou encore à respecter le principe du contradictoire<sup>3069</sup> ou l'exigence d'un délai préalable à l'entrée en vigueur des mesures<sup>3070</sup>.

Mais les pouvoirs des personnes dirigeantes sont aussi protégés par le juge dans la mesure où la légalité de leur action n'est pas toujours examinée de la même façon. Certains aspects de leur activité ne font l'objet que d'un contrôle juridictionnel restreint (B) et d'autres échappent même à l'examen de tout juge (A).

### **A/ La liberté préservée par l'absence de contrôle**

Le juge préserve la liberté des personnes dirigeantes en consacrant certaines immunités juridictionnelles. Pour les litiges qui concernent certains actes les deux ordres de juridictions se déclarent incompétents (1) et pour d'autres, le tribunal dont ils relèvent refuse d'examiner la requête (2), ce qui aboutit dans les deux cas à l'absence de contrôle<sup>3071</sup>.

---

<sup>3067</sup> Pour les mesures de concentration industrielle : CE, 22 juin 1945, *Sté anonyme « Brasserie de la Vanne »*, préc. Pour les refus ou autorisations de création ou d'extension d'entreprises : CE, 23 mai 1947 *Couty*, préc. Pour les sanctions administratives de nature économique : CE, 26 oct. 1945, *Morel*, R. p. 212 ; CE, 17 mai 1946, *Gramond*, préc. ; CE, 11 juill. 1952, *Sté Robert Brousse et Fils*, préc. Pour les refus d'inscription au tableau : CE, 2 févr. 1949, *Etienne et Maréchal* [2 esp.], R. p. 48 ; CE, 3 févr. 1954, *Cauvin*, préc. Toutefois, quand, de sa propre initiative, l'autorité administrative fait connaître les raisons qui l'ont inspirée, le juge s'autorise à contrôler la légalité de ces motifs (CE Ass., 24 juill. 1942, *Piron*, R. p. 233, S. 1943 III p. 1, concl. Ségalat, note Mestre – litige portant sur le relèvement de fonctions d'un agent de police).

<sup>3068</sup> Pour les refus d'inscription au tableau : CE Sect., 23 janv. 1948, *Cauvet*, R. p. 34 ; CE, 2 févr. 1949, *Etienne et Maréchal* [2 esp.], préc.

<sup>3069</sup> Pour les refus d'inscription au tableau : CE, 14 juin 1946, *Van den Veegaete*, préc. Pour les décisions prises par l'autorité ministérielle sur recours hiérarchique contre une autorisation préfectorale d'ouverture ou d'extension de commerce : CE Sect., 10 déc. 1943, *Dlle Sée*, R. p. 285. Pour les retraits d'autorisation de création d'officine de pharmacie : CE Sect., 20 févr. 1953, *Dame Cozic-Savoure*, R. p. 86 ; CE, 23 oct. 1953, *Dlle Borel*, R. p. 453. Voir aussi, pour les avis rendus par les comités départementaux des prix en matière répressive : CE, 26 juill. 1946, *Coopérative des producteurs de Saint-Estève*, R. p. 214.

<sup>3070</sup> CE, 18 févr. 1949, *Sté Agrumia*, préc.

<sup>3071</sup> Nous mettons de côté les cas où les requêtes sont rejetées par le juge administratif lorsque le délai contentieux est dépassé, que le demandeur n'a pas d'intérêt à agir (CE, 15 juill. 1949, *Husson*, préc. ; CE, 1<sup>er</sup> févr. 1952, *Union des chambres syndicales de l'industrie et du pétrole*, R. p. 76) ou qu'il n'a pas préalablement exercé dans le délai imparti par la loi un recours administratif qui était obligatoire (pour les décisions des sections de l'Office central de répartition des produits industriels : CE, 4 août 1944, *Dame Chartrusse*, R. p. 222 ; pour les décisions des commissions communales de remembrement : CE, 4 mars 1949, *Chéret, Guérin et Simon*, R. p. 103 ; CE, 17 nov. 1950, *Garnoy*, préc.), car ces solutions n'empêchent pas les actes concernés d'être utilement attaqués par les personnes qui se conforment aux règles de recevabilité. De même, nous mettons de côté les cas où les moyens d'annulation sont rejetés par le juge de l'excès de pouvoir pour irrecevabilité au motif qu'ils n'ont pas été soulevés devant l'autorité chargée de statuer sur le recours administratif préalable obligatoire ou qu'ils sont des moyens de fond alors que le recours pour excès de pouvoir est formé contre la décision de l'autorité ayant rejeté le recours administratif pour irrecevabilité. Voir ainsi, pour les décisions des commissions départementales de remembrement : CE, 18 oct. 1946, *Duchâtel et dame veuve Lesage*, R. p. 235 ; CE, 14 févr. 1951, *Tremblay*, préc. ; CE, 7 mai 1951, *Cotillon*, R. p. 249 ; CE, 9 avr. 1954, *Dame veuve Jarry*, R. T. p. 729 (seconde hypothèse). Voir aussi, pour les décisions des commissions départementales de réquisition de denrées agricoles : CE, 20 juill. 1945, *Renault*, R. p. 164.

## *1/ Les actes échappant à la compétence de tout juge*

Nous avons vu que le juge administratif et le juge judiciaire se partagent le contentieux de la direction de l'économie<sup>3072</sup>. Il faut toutefois préciser que certains aspects du dirigisme échappent à la compétence de tout juge. Certains actes de l'Etat dirigeant bénéficient, en effet, d'une immunité complète qui lui donne, en ce qui les concerne, un pouvoir discrétionnaire illimité. C'est la situation des actes de gouvernement pris sous le dirigisme de Vichy. Parce qu'ils estiment que ces décisions obéissent aux principes qui régissent la politique, au niveau interne ou international, les juges administratif<sup>3073</sup> et judiciaire<sup>3074</sup> refusent, conformément aux règles traditionnelles applicables à ce type d'actes<sup>3075</sup>, d'apprécier leur conformité à la hiérarchie des normes par voie d'action ou par voie d'exception et ils considèrent qu'ils ne peuvent pas donner lieu à un recours en responsabilité. La situation des lois du dirigisme est identique à celles des actes de gouvernement, à une seule exception qui trouve rarement à s'appliquer. En vertu des principes classiques, ces textes ne sont soumis à aucun contrôle de constitutionnalité par voie d'action puisqu'il faut attendre la création du Comité constitutionnel en 1946 puis du Conseil constitutionnel en 1958 pour qu'un contrôle de cette nature soit ouvert en France. En outre, ni le juge judiciaire<sup>3076</sup>, ni le juge administratif<sup>3077</sup> n'acceptent de contrôler la validité des lois par rapport à la Constitution. Le Conseil d'Etat a toutefois reconnu que la responsabilité sans faute de l'Administration étatique pouvait être engagée du fait d'une loi sur le fondement de la rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques lorsqu'elle cause un préjudice anormal et spécial à un administré et que le législateur n'a pas expressément exclu le principe du dédommagement<sup>3078</sup>.

---

<sup>3072</sup> Voir *supra* (chapitre 1 du titre 1 de la présente partie).

<sup>3073</sup> CE, 19 févr. 1875, *Prince Napoléon*, préc. Sous le dirigisme de Vichy, voir par exemple : CE, 17 août 1945, *Charpillet*, préc.

<sup>3074</sup> Cf. AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 1, p. 97.

<sup>3075</sup> Voir les références citées *supra* (p. 290).

<sup>3076</sup> On fait traditionnellement remonter le refus du juge judiciaire de contrôler la constitutionnalité des lois à l'arrêt *Paulin*, rendu par la Chambre criminelle de la Cour de cassation le 11 mai 1833 (S. 1833 I p. 357), selon lequel la loi du 8 octobre 1830 *sur les délits de presse* « délibérée et promulguée dans les formes constitutionnelles prescrites par la Charte, fait la règle des tribunaux et ne peut être attaquée devant eux pour cause d'inconstitutionnalité ». Voir aussi en ce sens : Cass. civ., 20 déc. 1956, *Toutain c. Caisse artisanale vieillesse de Basse-Normandie*, Bull. civ., II p. 464 (l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi « ne peut être portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire »).

<sup>3077</sup> Arrêt préc.

<sup>3078</sup> CE Ass., 14 janv. 1938, *Sté des établissements laitiers La Fleurette*, R. p. 25, D. 1938 II p. 41, note Rolland, S. 1938 III p. 25, note P. de F. R., RDP 1938 p. 87, concl. Roujou, note Jèze. Pour des applications sous le régime de Vichy : CE Ass., 22 oct. 1943, *Sté des Etablissements Lacassade*, R. p. 231 ; CE Ass., 21 janv. 1944, *Caucheteux et Desmonts*, R. p. 22. Sur ce régime de responsabilité : KAHN (J.), « L'évolution de la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois », EDCE 1962 pp. 63-65 ; MASPETIOL (R.), « Le problème de la loi et ses développements récents dans le droit public français », EDCE 1949 p. 63.

La position du juge à propos du statut contentieux des lois du dirigisme aurait pu être différente. Nous avons vu qu'à deux reprises, en 1944, dans l'arrêt *Vincent*, et, en 1948, dans l'arrêt *Thomas frères*, le Conseil d'Etat affirme son incompetence pour contrôler la constitutionnalité de lois édictées sous le dirigisme de Vichy, dont il avait à connaître de mesures d'exécution de nature administrative<sup>3079</sup>. En refusant d'exercer un contrôle dans l'une et l'autre de ces affaires le juge administratif s'inscrit dans la continuité de la tradition républicaine bien qu'il se prononce sur des lois de Vichy. Pour lui, ce type d'acte juridique est sacré quel que soit le régime politique dont il émane. Il est pourtant difficile d'admettre qu'il s'agit véritablement de l'expression de la volonté générale puisque sous Vichy les lois ne sont pas l'œuvre des chambres parlementaires mais du gouvernement dont les membres ne sont pas désignés par le peuple. Dans les arrêts *Vincent* et *Thomas frères* le Conseil d'Etat manque donc l'occasion de revenir sur la jurisprudence *Arrighi*. Le contexte de Vichy aurait pu le conduire à accepter d'exercer un contrôle de constitutionnalité de la loi puisqu'à cette période, les raisons légitimes qui justifiaient son refus ne faisaient plus barrage à son office, d'autant plus que dans la seconde affaire il se prononce après la chute de Vichy<sup>3080</sup>. Mais le Conseil d'Etat, dans une attitude conservatrice, choisit de ne pas modifier sa position, même après la Libération : il n'est que la « bouche de la loi » et n'a donc que des pouvoirs d'interprétation, quelle que soit la nature du régime politique dont elle est issue. Puisque les thèses de la souveraineté de la volonté générale et de la signification démocratique de l'acte législatif ne sont pas valables en ce qui concerne les lois du régime de Vichy, la doctrine s'est interrogée sur l'intérêt de refuser aux juges administratifs et judiciaires le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des lois. Pour René-Edouard Charlier, cette position se défend par « la crainte du “gouvernement des juges”, ou plus exactement, de la “législation par les juges” » car par l'exercice d'une telle prérogative, ces derniers risqueraient « de se substituer ou de se joindre au législateur pour élaborer des règles d'après ce qui leur semblera juste et opportun », en violation du principe de la séparation des pouvoirs<sup>3081</sup>. En adoptant une telle solution, le juge préserve la liberté des gouvernants<sup>3082</sup>. Le Conseil d'Etat fait de même en choisissant de ne pas contrôler la légalité de certains actes administratifs qui relèvent pourtant de sa compétence.

---

<sup>3079</sup> Voir *supra* (pp. 298-300).

<sup>3080</sup> Sur la question, voir DUBOIS, « La jurisprudence... », art. cit., pp. 840-842.

<sup>3081</sup> Note sous CE, 22 mars 1944, *Vincent*, S. 1945 III p. 54. Dans la même logique, l'auteur « condamne toute jurisprudence créatrice ». Pour lui, « s'il est dangereux (...) que dans la solution des procès les juges apprécient l'opportunité et ajoutent à l'ordonnancement juridique des règles nouvelles, cela est encore plus dangereux quand ils le font, au hasard des espèces, sous la forme d'interprétation des lois, que quand ils ne le font que sous la forme d'un combat ouvert contre les lois sous couvert d'interprétation de la Constitution : cela entraîne encore plus d'incertitude du droit et d'insécurité du justiciable » (*ibid.*)

<sup>3082</sup> Ce faisant le juge, « pris au piège de ses propres principes » (MASSOT, « Le Conseil... », art. cit., p. 322), se trouve prisonnier de la politique au pouvoir, ce qui, dans le domaine de l'application des lois raciales, a pu avoir des conséquences humaines dramatiques sous Vichy, malgré certaines interprétations libérales du Conseil d'Etat. Sur ce point, voir *ibid.*, pp. 322-325.

## 2/ Les actes échappant au contrôle de tout juge

Classiquement pour qu'un recours pour excès de pouvoir soit recevable il faut que l'acte administratif unilatéral qui en fait l'objet soit une décision administrative, c'est-à-dire qu'il doit modifier ou affecter l'ordonnement juridique en créant ou en maintenant des droits ou des obligations<sup>3083</sup>. Mais il faut également que les effets de droit produits par la décision soient suffisamment importants pour ouvrir droit à une action contentieuse<sup>3084</sup>. Les commentateurs du dirigisme de Vichy transposent cette double règle aux mesures de direction<sup>3085</sup> et le Conseil d'Etat la confirme à plusieurs reprises. Il rejette les recours dirigés contre les actes des personnes dirigeantes non détachables d'une procédure aboutissant à une décision<sup>3086</sup>, les recommandations qu'elles formulent<sup>3087</sup>, les avis qu'elles rendent en dehors de toute procédure aboutissant à une décision<sup>3088</sup>, les instructions qu'elles

---

<sup>3083</sup> CE, 3 déc. 1897, *Commune de Mustapha*, R. p. 738 ; CE, 24 mai 1901, *Delubac*, R. p. 499 ; CE Sect., 26 juill. 1933, *Commune de Châteauponsac*, R. p. 894. Il faut noter que traditionnellement le juge ne s'arrête pas à l'apparence de l'acte : il juge ainsi recevables les recours formés contre les circulaires qui cachent en réalité de véritables décisions exécutoires (CE, 3 févr. 1911, *Rossi*, R. p. 125, S. 1913 III p. 94). Sur la question de la définition et de l'identification de la décision administrative, voir DEFOORT, *La décision...*, *op. cit.*

<sup>3084</sup> Sur ce point, voir RIVERO, *Les mesures...*, *op. cit.*

<sup>3085</sup> X., « Les décisions... », art. cit., pp. 202-203.

<sup>3086</sup> CE Sect., 24 déc. 1943, *Devaux*, préc. (acte d'un maire formulant une proposition relative au montant d'une indemnité de réquisition sans porter atteinte au droit des intéressés de soumettre leurs demandes aux juges compétents) ; CE, 26 mai 1944, *Merveilleux*, R. p. 155 (délibération du Conseil supérieur de l'Ordre des architectes donnant son avis sur une demande d'inscription au tableau de l'ordre à la demande d'un conseil régional) ; CE Sect., 2 juin 1944, *Sté anonyme des forges et boulonneries d'Ars-sur-Moselle*, R. p. 161 (avis du Comité spécial du contentieux au ministère des Finances sur un dossier soumis par le Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre) ; CE, 5 juill. 1944, *Bougault*, R. T. pp. 340 et 416 (rapport adressé à un préfet par le directeur du département du service de contrôle économique proposant le renvoi d'un commerçant devant le tribunal correctionnel) ; CE, 13 juin 1945, *Dame veuve Even*, préc. (procès-verbal du contrôle économique) ; CE, 4 juill. 1947, *Hivernant*, R. T. pp. 518 et 681 (lettre par laquelle l'ingénieur en chef du service de la circulation d'un département informe un particulier que les pneumatiques garnissant son automobile ont été désignés pour équiper un véhicule reconnu indispensable à l'économie nationale, alors que cette lettre n'a été suivie d'aucune mesure ordonnant le transfert) ; CE Sect., 9 juill. 1948, *Syndicat national des courtiers d'assurances et autres* [1<sup>ère</sup> esp.], R. p. 315 (acte par lequel le Comité d'organisation des assurances a créé une commission chargée d'étudier et de proposer à ses délibérations un projet de décision tendant à régler certaines questions relatives au commissionnement en matière d'assurance et à fixer les modalités d'application d'une autre décision prise par le comité) ; CE Sect., 24 févr. 1950, *Sté du Champagne Rœderer*, R. p. 119 (lettre du Comité interprofessionnel du vin de Champagne à un producteur au sujet de fournitures à faire aux troupes alliées, l'organisme ayant agi comme un simple intermédiaire) ; CE, 29 juill. 1953, *Marmoux*, R. p. 398 (avis d'enquête et bulletin individuel comportant la liste des parcelles à remembrer) ; CE, 13 juill. 1968, *Ledoux*, R. p. 435 (décision par laquelle un conseil régional de l'Ordre des médecins ordonne une expertise médicale, élément non détachable de la procédure à la suite de laquelle cet organisme est appelé à se prononcer).

<sup>3087</sup> CE, 7 juill. 1944, *Cartault*, R. p. 194 (délibération du Conseil supérieur de l'Ordre des médecins exprimant ses regrets au sujet de l'autorisation de l'installation d'un docteur et demandant au ministre une modification de la législation pour protéger les droits des médecins prisonniers).

<sup>3088</sup> CE, 15 mars 1996, *Le Gac*, n°157496 (avis défavorable émis par le conseil départemental de l'Ordre des médecins des Côtes d'Armor sur la candidature d'un professionnel aux fonctions de maître de stage de résidents en médecine).

transmettent à leurs ressortissants<sup>3089</sup> ou à leurs subordonnés<sup>3090</sup> ainsi que les actes par lesquels elles rappellent les règles applicables à une situation<sup>3091</sup> au motif qu'aucun de ces actes ne peut faire grief. Cette condition tenant à la nature de l'acte attaqué protège la liberté des organismes de direction puisqu'ils ne risquent aucun contentieux lorsqu'ils édictent des mesures qui ne font pas grief. Il faut en effet souligner que, si le juge administratif refuse de contrôler leur légalité pour des motifs qui tiennent à la recevabilité de la requête, le juge judiciaire se déclare incompétent pour en connaître puisqu'il ne s'agit pas d'actes unilatéraux de droit privé. Le pouvoir discrétionnaire des personnes dirigeantes est aussi préservé par les limites que le juge impose à son contrôle à l'occasion de l'examen de la légalité des décisions administratives qu'elles produisent.

### **B/ La liberté préservée par les limites du contrôle**

Après avoir constaté qu'il est compétent pour connaître du litige et que la requête présentée devant lui est recevable, le juge administratif examine le bien-fondé des prétentions de chaque partie. Le débat porte, en cassation, sur la légalité de l'acte juridictionnel qui est déféré au contrôle de la juridiction administrative, et, en excès de pouvoir, sur celle de l'acte administratif unilatéral attaqué devant elle ou, par exception, devant la juridiction judiciaire. De manière classique le juge s'autorise à ne pas examiner avec la même rigueur tous les moyens d'annulation. Sous le dirigisme de Vichy, il octroie une large liberté d'appréciation aux autorités administratives et juridictionnelles. Il a en effet

---

<sup>3089</sup> CE, 30 mai 1945, *Confédération nationale des syndicats de grains, graines, pommes de terre et Association syndicale des grains, graines et fourrages d'Eure-et-Loir*, R. p. 112 (délibération du conseil d'administration de l'Office national interprofessionnel du blé relative aux modalités de paiement du blé par les négociants acheteurs) ; CE, 16 avr. 1946, *Syndicat des expéditeurs de beurre et oeufs du département du Cantal*, R. p. 117 (circulaire par laquelle le comité de gestion d'un groupement départemental interprofessionnel laitier s'est borné à indiquer, à titre d'information, aux commerçants intéressés, le détail du barème des prix résultant de la combinaison d'un arrêté régional et d'un arrêté interministériel) ; CE, 24 mai 1949, *Fergant*, R. p. 239 (instruction ministérielle du 30 août 1942 concernant le visa des spécialités pharmaceutiques et se bornant à interpréter la législation en vigueur) ; CE Sect., 14 févr. 1959, *Association syndicale nationale des médecins exerçant en groupe ou en équipe*, R. p. 96 (contrats-types établis par le Conseil national de l'Ordre des médecins qui ne contiennent pas de clauses essentielles et n'ont pas acquis un caractère obligatoire).

<sup>3090</sup> CE, 4 nov. 1942, *Reboul et autres*, R. p. 305, DS 1943 p. 280, note X. (invitation par le ministre du Ravitaillement adressée à un préfet de ne pas empêcher un commerçant à exercer sa profession) ; CE, 4 mars 1953, *Roux*, R. T. pp. 748 et 759 (circulaire que le Conseil supérieur de l'Ordre des architectes a adressée aux conseils régionaux et par laquelle il les a invités à ne pas rapporter des décisions prises en matière d'inscription au tableau et déjà notifiées) ; CE, 30 nov. 1954, *Charrier*, R. T. p. 728 (circulaire ministérielle prescrivant de procéder au bornage des parcelles à remembrer en présence des propriétaires) ; CE, 5 juin 1959, *Amicale des architectes-voyers des communes mixtes du département de Constantine*, R. p. 336 (circulaire du gouverneur général de l'Algérie qui, pour l'application de la loi du 31 décembre 1940 instituant l'Ordre des architectes et réglementant le titre et la profession d'architectes subordonnant le port du titre d'architecte à l'accomplissement de conditions spécifiques, indique que les agents exerçant les fonctions d'architecte-voyer devront adopter un titre non équivoque et postuler leur inscription au tableau de l'Ordre).

<sup>3091</sup> CE, 7 juin 1944, *Quesnel*, R. p. 165 (avertissement donné à un commerçant par le Comité départemental de surveillance des prix : ne présente pas le caractère d'une sanction mais a simplement pour objet de rappeler les obligations résultant de la réglementation des prix) ; CE, 26 févr. 1982, *Guenoun*, R. p. 90 (lettre adressée à un individu par le secrétaire général de la Commission de contrôle des banques qui se borne à rappeler le fait que cet organisme exerce ses pouvoirs de sa propre initiative et qu'elle n'a pas l'obligation de se saisir et statuer sur une demande de poursuites présentée par un tiers).

conscience, comme le souligne Jacques Delmas-Marselet, qu'il n'est pas opportun d'« enfermer [les interventions de l'Etat] dans des règles trop rigides, car elles doivent pouvoir être adaptées à la conjoncture et aux inflexions d'objectifs de la politique économique »<sup>3092</sup>. Sur ce point, le juge ne fait d'ailleurs que suivre les désirs du législateur qui utilise volontairement en la matière, afin de laisser aux autorités chargées d'appliquer les lois un degré élevé de pouvoir discrétionnaire, des termes imprécis caractéristiques de « la difficulté qu'éprouve le droit (...) pour appréhender les phénomènes économiques et les maîtriser »<sup>3093</sup>. En outre, la technicité du domaine concerné impose au juge de la réserve : puisqu'il n'est pas un expert économique ou professionnel et qu'il refuse de devenir un décideur politique, il préfère rester à l'écart des débats qui concernent les raisons de l'action ou de l'abstention de l'Etat dirigeant. Il est parfois aussi amené à être plus conciliant avec les organismes de direction car leur appliquer, malgré la guerre, les règles qui s'imposent à l'action administrative pour les périodes normales « aboutirait à [les] paralyser (...) ou à les faire agir à l'encontre des objectifs d'intérêt public »<sup>3094</sup> qui constituent pourtant l'essence de leur mission. C'est pourquoi le juge, en raison des spécificités de l'activité de direction, n'exerce pas toujours un contrôle très approfondi de la légalité des mesures prises par les personnes dirigeantes (1) et qu'il tolère même, en raison des circonstances exceptionnelles de guerre, certaines des illégalités qu'elles commettent (2).

### *1/ Un contrôle restreint en raison de la spécificité de l'activité de direction*

A l'occasion de l'examen de la légalité des décisions prises par les personnes dirigeantes, le juge assouplit le contrôle du détournement de pouvoir lorsqu'il est saisi d'un recours pour excès de pouvoir (a) et le contrôle de l'appréciation des faits, lorsqu'il est saisi de cette voie de droit ou d'un pourvoi en cassation (b).

#### **a/ L'assouplissement du contrôle du détournement de pouvoir**

C'est Jean de Soto qui, dans un article paru en 1952 dans les *Etudes et documents du Conseil d'Etat*<sup>3095</sup>, met en avant cette caractéristique du contrôle exercé par le juge administratif sur les mesures unilatérales de direction. L'auteur parle d'un « déclin du détournement de pouvoir »<sup>3096</sup>. Il observe en effet que ce cas d'ouverture pour excès de pouvoir n'est pas utilisé dans toute ses potentialités

---

<sup>3092</sup> « Le contrôle... », art. cit., p. 146.

<sup>3093</sup> DELVOLLE, *Droit...*, op. cit., pp. 53-54. Cette difficulté explique pourquoi la recherche de la souplesse se retrouve dans toutes les branches du droit économique. Sur ce point, voir *supra* (p. 421).

<sup>3094</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 2, pp. 327-328.

<sup>3095</sup> « Recours... », art. cit. Voir aussi note sous CE, 16 mai 1951, *Bozerand*, Pen. 1952 pp. 84-85.

<sup>3096</sup> « Recours... », art. cit., pp. 77-78.

par le juge confronté aux activités des organismes de direction. Il est vrai que de manière classique le détournement de pouvoir est caractérisé chaque fois que l'auteur de l'acte attaqué a utilisé des prérogatives dans un but autre que celui en vue duquel elles lui ont été confiées, c'est-à-dire pour satisfaire soit un intérêt privé<sup>3097</sup> ou soit un intérêt général qui n'est pas celui qui devait être poursuivi<sup>3098</sup>. Confronté aux mesures de direction, le juge se contente dans certains arrêts de vérifier si l'autorité administrative n'a pas cherché à satisfaire autre chose que l'intérêt général. Sauf rares exceptions<sup>3099</sup>, il ne pousse pas plus loin son contrôle et laisse ainsi de côté le problème de savoir si l'intérêt public poursuivi en l'espèce est le bon. L'arrêt *Bozerand* rendu en 1951 est tout à fait représentatif de la situation<sup>3100</sup>. Examinant la légalité d'une décision attribuant, sur le fondement du décret-loi du 9 septembre 1939 *réglementant les importations et les exportations en temps de guerre*<sup>3101</sup>, à un chirurgien-dentiste, à l'intention d'un mécanicien-dentiste, une licence d'importation de fournitures dentaires, le Conseil d'Etat affirme « qu'il appartient à l'autorité administrative, lorsqu'elle accorde des licences d'importation, d'assortir ces autorisations des modalités qui peuvent être justifiées par l'intérêt public ». Or il constate que la condition fixée par l'autorité avait pour but « d'assurer l'observation des règles régissant la profession de chirurgien-dentiste ; qu'ainsi elle répondait à la sauvegarde de l'intérêt public ». Sans approfondir son analyse, il conclut au rejet de la requête<sup>3102</sup>.

Mais c'est le contrôle de l'application par les autorités administratives compétentes du décret-loi du 9 septembre 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux* qui est la plus symptomatique du déclin du détournement de pouvoir. Ce texte

---

<sup>3097</sup> Voir par ex. : CE, 15 déc. 1926, *Taran*, R. p. 1106 (mesure de police interdisant des représentations cinématographiques le dimanche dans l'intérêt des débitants de boissons).

<sup>3098</sup> Voir par ex. : CE, 7 août 1925, *Crouzillac*, R. p. 824 (décret déclarant d'utilité publique une expropriation décidée dans un but purement financier).

<sup>3099</sup> CE, 26 juill. 1947, *Durand*, R. T. pp. 523, 338, 670 et 707 (en refusant d'autoriser l'ouverture d'un hôtel meublé par le motif qu'elle aurait pour effet de rendre plus difficile le contrôle de la prostitution, un préfet fait usage des pouvoirs qu'il tient du décret-loi du 9 septembre 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux* pour un but autre que celui en vue duquel ils lui ont été conférés). Dans la même logique sont annulés pour détournement de pouvoir, les arrêtés de fermeture d'entreprises lorsqu'ils ont pour objet de contraindre les établissements à exécuter leurs obligations relatives au service du travail obligatoire (CE, 12 déc. 1945, *Etablissements Auguste Lepoutre et Compagnie*, R. p. 254) et les retraits d'autorisation d'ouverture de fonds lorsqu'ils sont prononcés à titre de sanction pour hausse illicite des prix (CE Sect., 25 juill. 1947, *Epoux Grain et Dame veuve Deballe*, R. p. 341).

<sup>3100</sup> CE, 16 mai 1951, R. p. 268, Pen. 1952 p. 83, note de Soto.

<sup>3101</sup> JO 10 sept., p. 11272.

<sup>3102</sup> Voir aussi, confirmant dans le même esprit la légalité de la décision en l'absence de détournement de pouvoir : CE, 8 nov. 1946, *Dillard*, préc. (mesure d'un comité d'organisation prise en vue de servir l'intérêt général de la nation et ne sauvegardant pas les intérêts des membres de la profession intéressée).

subordonne à l'autorisation du préfet<sup>3103</sup>, après avis de la chambre de commerce<sup>3104</sup>, toute « création » d'entreprise nouvelle et toute « extension » d'entreprise existante, dans le domaine commercial, industriel et artisanal. Le rapport précédent le texte permet d'en connaître l'esprit<sup>3105</sup>. Il s'agit de protéger les professionnels mobilisés ou prisonniers pour qu'ils ne trouvent pas à leur retour des concurrents ayant profité de leur absence pour s'installer ou pour étendre leur activité, tout en permettant de satisfaire les nécessités économiques s'imposant du fait de la guerre. Confronté à ce dispositif, le juge administratif aurait dû sanctionner pour détournement de pouvoir l'utilisation du mécanisme comme instrument du dirigisme destiné à permettre à l'Etat de contrôler l'activité professionnelle dans le but de discipliner la vie économique, même après la fin des hostilités. Pourtant le Conseil d'Etat, suivant de près la volonté du gouvernement exprimée dans des circulaires ministérielles du 4 septembre 1940 et du 24 juin 1942<sup>3106</sup>, confirme la légalité des décisions motivées par des considérations étrangères à la protection des mobilisés ou à la satisfaction des besoins immédiats d'une économie confrontée aux combats<sup>3107</sup>. Le juge cherche donc à protéger l'intérêt public, dans sa forme la plus générale, sans

---

<sup>3103</sup> Le texte précise que le préfet compétent est celui « du département dans lequel la création est envisagée ou dans lequel est situé l'établissement dont l'extension est demandée » (art. 1<sup>er</sup>). Un arrêté du 22 avril 1940 (JO 23 avr., p. 2956) détermine les conditions d'application du décret en réglant la procédure à suivre en vue d'obtenir l'autorisation. Sur cette procédure et sur le recours possible contre la décision préfectorale, voir CHAUVEAU, « Création... », art. cit., § 11 ; TAILLEFER, *Création...*, *op. cit.*, pp. 23-47 ; TOUJAS, « Création... », art. cit., §§ 9-18 ; VILLEMÉR, « La création... », art. cit., pp. 127-130 ; VILLEMÉR, « Création... », art. cit., pp. 169-172. Il faut noter que l'autorisation, même si elle est donnée en tenant compte de diverses considérations personnelles, a un caractère réel en tant qu'elle est attachée à l'établissement et non au professionnel ; elle est donc transmissible. En ce sens : CHAUVEAU, « Création... », art. cit., § 9 ; ESMEIN, « Les notions... », art. cit., p. 92 ; PEYTEL, « La création... », art. cit., pp. 70-71 ; VILLEMÉR, « La création... », art. cit., p. 128 ; VILLEMÉR, « Création... », art. cit., p. 170. *Contra* : TAILLEFER, *Création...*, *op. cit.*, pp. 48-56 ; TOUJAS (G.), note sous Trib. corr. Seine, 26 déc. 1940, *Gauthier*, et Trib. corr. Nantes, 5 févr. 1941, *Syndicat des pharmaciens de la Loire-Inférieure c. Ollivier*, JCP 1941 II n°1695.

<sup>3104</sup> Art. 1<sup>er</sup> (al. 2) du décret-loi du 9 sept. 1939 préc. Lorsque l'entreprise en cause est commerciale ou industrielle, l'avis de la chambre de commerce intéressée suffit. Lorsqu'il s'agit d'un établissement artisanal, la consultation doit être accompagnée « chaque fois qu'il est possible » de celle de la chambre des métiers intéressée (article 2 de l'arrêté du 22 avr. 1940 préc.). Sur cette procédure consultative, voir VILLEMÉR, « La création... », art. cit., pp. 127-128 ; VILLEMÉR, « Création... », art. cit., pp. 169-170. Plusieurs circulaires du ministre de la Production industrielle ont rendu obligatoire la consultation des organismes professionnels intéressés mais elles ont toutes été annulées par le Conseil d'Etat pour violation du décret-loi du 9 sept. 1939 : CE, 14 déc. 1945, *Sté E. Pochon et ses fils*, R. p. 257 ; CE, 22 mai 1946, *Fédération nationale de l'industrie de la salaison et de la charcuterie en gros*, R. p. 145. Dès lors, même si le préfet est libre de consulter l'organisme professionnel intéressé, il n'est pas possible de lui reprocher de ne pas avoir recueilli son avis (CE, 3 janv. 1945, *Syndicat des grossistes répartiteurs en produits laitiers du département de la Creuse*, R. p. 2). Sur le rôle des comités d'organisation en la matière, voir CULMANN, *La nouvelle...*, *op. cit.*, pp. 101-105 ; CULMANN, *Les services...*, *op. cit.*, pp. 274-278 ; GORGUES, *Les grandes...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 259-262 ; IZARD (G.), « Les comités d'organisation et les créations ou extensions d'établissements commerciaux et industriels. Le décret du 9 septembre 1939 et la loi du 16 août 1940 », REC avr.-mai 1942 pp. 12-16 ; LEPANY, *La loi...*, *op. cit.*, pp. 86-90 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 160-172 ; VILLEMÉR, « La création... », art. cit., p. 128.

<sup>3105</sup> JO 16 sept., p. 11487.

<sup>3106</sup> Pour une reproduction de l'essentiel du premier texte, voir CHAUVEAU, « Création... », art. cit., § 1 et TAILLEFER, *Création...*, *op. cit.*, p. 20. Et pour le second : VILLEMÉR, « Création... », art. cit., p. 162. Sur ce changement de but et sur la discussion de la légalité de ces circulaires : CHAUVEAU, « Création... », art. cit., § 1 ; ESMEIN, « Les notions... », art. cit., p. 91 ; MERIGOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 161 ; PEYTEL, « La création... », art. cit., p. 69. TAILLEFER, *Création...*, *op. cit.*, pp. 21-23.

<sup>3107</sup> CE Ass., 24 juill. 1942, *Sté française pour le commerce extérieur*, R. p. 229, DS 1943 p. 280, note X., JCP 1942 II n°2079 ; CE, 15 déc. 1944, *Jaillette*, préc. ; CE, 28 mars 1945, *Perrin c. Ministre de la Production industrielle*, R. p. 66 ; CE, 23 mai 1947, *Couty*, préc. ; CE, 28 janv. 1949, *Chataignières et autres*, R. p. 37.

se préoccuper de savoir si celui-ci a bien été décliné en l'espèce par les autorités administratives. Paul Chauveau dénonce cette attitude qui donne une légitimité à « l'autoritarisme économique »<sup>3108</sup>. Pour lui, grâce au juge, « le droit de faire le commerce devient un bénéfice que distribue l'Administration » suivant son bon vouloir ; « les commerçants formant une caste dans laquelle on entre à la condition de plaire »<sup>3109</sup>. Mais le danger vient surtout du fait que la pratique administrative est loin de s'arrêter à des considérations purement économiques. L'étendue de l'habilitation du préfet en la matière l'autorise à examiner la requête sous tous ses aspects, y compris politique et moral. La souplesse du contrôle du juge lui permet de « refuser l'autorisation demandée par une femme mariée s'il lui apparaît à l'examen de la situation d'ensemble du ménage que celui-ci n'a pas strictement besoin de cette activité pour vivre »<sup>3110</sup>. Avec la complicité du Conseil d'Etat, « c'est donc un aspect tout subjectif et personnel que l'Administration tend progressivement à substituer à l'appréciation objective »<sup>3111</sup> de la requête pour la défense des intérêts économiques généraux de la nation.

Ce déclin du détournement de pouvoir inquiète la doctrine : René-Edouard Charlier exprime sa crainte qu'en se contentant d'un but d'intérêt général, on accepte trop facilement que « la fin justifie les moyens »<sup>3112</sup> et Marcel Waline s'inquiète de la régression qui s'opère dans le contrôle du détournement de pouvoir par le passage de la notion du but spécial à tel acte à celle très vague d'intérêt général<sup>3113</sup>. Mais l'attitude du juge administratif s'explique. Comme le souligne Jean de Soto, ce dernier a « sans doute (...) pensé qu'en déterminant lui-même et d'une manière précise le but spécial vers lequel [elles] devaient pour chacun de leurs actes statuer (...), il statuait sur une matière qui lui est étrangère et qu'il risquait un peu de son prestige auprès des administrés à affirmer officiellement ce but ; ajoutons que ce but n'était pas toujours facile à déceler et que l'expérience manque encore pour avoir des vues sûres »<sup>3114</sup>. L'objectif est donc de laisser sur certaines questions à l'Etat dirigeant la marge de manœuvre nécessaire pour qu'il puisse s'adapter et pourvoir aux besoins d'intérêt général dans le domaine économique qu'il est le seul capable de définir. C'est pour la même raison que le juge de l'excès de pouvoir limite dans certains cas son contrôle sur l'appréciation des faits<sup>3115</sup>.

---

<sup>3108</sup> « Création... », art. cit., § 12.

<sup>3109</sup> *Ibid.*

<sup>3110</sup> *Ibid.*

<sup>3111</sup> *Ibid.*

<sup>3112</sup> Note sous CE, 15 mars 1946, *Compagnie d'exportation de Madagascar*, Pen. 1947 p. 7.

<sup>3113</sup> Note sous CE Sect., 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie de soufre française*, D. 1951 J. pp. 664-665.

<sup>3114</sup> « Recours... », art. cit., p. 78. Voir aussi note sous CE, 16 mai 1951, *Bozerand*, art. cit., p. 85.

<sup>3115</sup> Sur ce point, au-delà du dirigisme, voir LETOURNEUR (M.), « L'étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir », EDCE 1962 pp. 51-62 ; WALINE, « Etendue... », art. cit.

## b/ La limitation du contrôle de l'appréciation des faits

Classiquement le juge s'autorise à sanctionner, par l'annulation de leurs décisions, les autorités administratives qui mettent en œuvre une règle de droit dans des circonstances de fait qui ne sont pas de nature à justifier leur application à l'espèce. Le contrôle est important car il s'autorise à vérifier non seulement l'exactitude matérielle des faits<sup>3116</sup> mais parfois la qualification juridique des faits<sup>3117</sup> et même, dans certains cas, l'adéquation du contenu de la décision aux faits<sup>3118</sup>. Sur ce point, il convient de s'interroger sur l'attitude du juge saisi des mesures de direction constituant des actes administratifs unilatéraux faisant grief.

Nous verrons qu'il s'autorise le plus souvent à exercer un contrôle de la qualification juridique des faits<sup>3119</sup>. Toutefois il limite parfois l'intensité de son contrôle. Lorsqu'il juge que la question est trop technique, il s'en remet à l'appréciation souveraine des personnes dirigeantes, ce qui a pour effet de préserver une part de leur liberté de décision. N'est ainsi par exemple pas susceptible d'être discutée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux l'appréciation de l'opportunité des modalités de répartition des céréales panifiables entre les moulins et des conditions dans lesquelles elles peuvent être modifiées<sup>3120</sup>, le refus de garantie d'un organisme professionnel opposé à un individu candidat à la délivrance d'une carte professionnelle<sup>3121</sup>, l'exclusion d'une entreprise de cinématographie de la liste des groupes autorisés à produire<sup>3122</sup>, l'appréciation de la notoriété de la compétence technique d'un candidat à une inscription au tableau de certains ordres<sup>3123</sup>, l'appréciation des inconvénients que

---

<sup>3116</sup> CE, 14 janv. 1916, *Camino*, R. p. 15, RDP 1917 p. 463, concl. Corneille, note Jèze, S. 1922 III p. 10, concl. Corneille.

<sup>3117</sup> CE, 4 avr. 1914, *Gomel*, R. p. 488, S. 1917 III p. 25, note Hauriou.

<sup>3118</sup> CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, R. p. 541, S. 1934 III p. 1, concl. Michel, note Mestre, D. 1933 III p. 354, concl. Michel.

<sup>3119</sup> Voir *infra* (pp. 568-570).

<sup>3120</sup> CE, 20 oct. 1943, *De Chomel et autres*, R. p. 226 ; CE, 3 juin 1953, *Lécuyer*, R. p. 257.

<sup>3121</sup> CE, 2 juin 1948, *Sté Thomas frères*, préc.

<sup>3122</sup> CE, 5 févr. 1947, *Sté Distribution parisienne de films*, R. p. 48.

<sup>3123</sup> CE, 11 mars 1949, *Bourne*, R. T. p. 789 ; CE, 19 janv. 1951, *Torgues*, R. p. 33 ; CE, 3 févr. 1954, *Cauvin*, préc. (Ordre des experts-comptables et comptables agréés). L'article 66 de l'ordonnance du 19 septembre 1945 portant institution de l'Ordre des experts-comptables et des comptables agréés et réglementant les titres et professions d'expert comptable et comptable agréé prévoit que peuvent être admis à faire partie de l'Ordre bien que ne remplissant pas les conditions techniques requises par la loi les professionnels dont la compétence est notoire et reconnue par l'Ordre qui a « tout pouvoir pour apprécier si cette condition est remplie ».

présente la publicité des médicaments<sup>3124</sup> ou encore le montant de la cotisation perçue par les organismes professionnels<sup>3125</sup>. Dans la même logique, le juge judiciaire considère qu'il ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle « sur l'opportunité et le bien-fondé du mode de cotisation »<sup>3126</sup> et des changements de dénomination<sup>3127</sup> décidés par les organismes professionnels qui relèvent de sa compétence.

Surtout, après avoir exercé un contrôle de qualification, le juge refuse le plus souvent de s'interroger sur l'adéquation de la mesure, laissant cette question à la discrétion de l'organisme de direction<sup>3128</sup>. Dans cette hypothèse, il laisse « l'autorité administrative (...) libre d'agir, sous réserve d'observer certaines limites fixées par le législateur »<sup>3129</sup>. C'est l'attitude que le Conseil d'Etat adopte en ce qui concerne la dissolution des groupements et syndicats professionnels prononcée en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*<sup>3130</sup> et les refus ou les délivrances de cartes professionnelles<sup>3131</sup>. C'est aussi sa position en ce qui concerne les parcelles soumises au remembrement, le classement des apports, l'emplacement des lots attribués, l'attribution de soultes, l'équivalence en productivité réelle des terres échangées et la création des chemins d'exploitation<sup>3132</sup>. C'est enfin le sens de sa jurisprudence relativement aux sanctions administratives de nature économique. Le juge s'autorise en effet à vérifier si les faits sont constitutifs d'une infraction mais refuse de contrôler l'opportunité des poursuites et le choix de la peine<sup>3133</sup> : lorsque l'autorité administrative décide de ne pas réprimer un délinquant ou de lui accorder le bénéfice d'une transaction conformément à la législation, il la laisse libre de cette décision et lorsque la faute peut faire l'objet de plusieurs sanctions, il ne recherche pas si celle qui a été choisie est la plus appropriée à la gravité de l'infraction<sup>3134</sup>. Le juge permet en outre à l'autorité administrative

---

<sup>3124</sup> CE Ass., 27 févr. 1948, *Sté des laboratoires du Bac et autres* [3 esp.], R. p. 100.

<sup>3125</sup> Le juge administratif accepte aujourd'hui d'exercer un contrôle restreint de qualification juridique des faits s'autorisant à vérifier si la fixation « n'est pas manifestement sans rapport avec l'évaluation des charges qui découlent pour [l'organisme] de l'accomplissement [de ses] missions » (CE, 22 juill. 1977, *Barry et autres*, préc.).

<sup>3126</sup> Paris, 26 juin 1985, *X.*, Gaz. Pal. 1985 II p. 737, note A. D., D. 1987 Som. p. 110, note Brunois ; Cass. civ., 15 janv. 2002, *X.*, D. 2002 p. 540.

<sup>3127</sup> Caen, 28 oct. 2011, *X.*, RG n°11/00895.

<sup>3128</sup> Dans certains cas il accepte d'étendre son contrôle jusque-là. Voir *infra* (pp. 580-585).

<sup>3129</sup> LETOURNEUR, « L'étendue... », art. cit., p. 57.

<sup>3130</sup> CE Sect., 3 mai 1946, *Capgras*, R. p. 122.

<sup>3131</sup> CE Sect., 3 mars 1944, *Albert*, préc. ; CE, 26 juill. 1946, *Lebrun*, R. T. p. 367.

<sup>3132</sup> CE, 18 oct. 1946, *Duchâtel et dame veuve Lesage*, préc. ; CE, 20 mai 1949, *Berc*, R. p. 230 ; CE, 23 déc. 1949, *Malcor et Barillet et Donniol* [2 esp.], R. p. 564 ; CE Sect., 27 janv. 1950, *Legrand*, R. p. 57 ; CE, 29 nov. 1950, *Millot*, préc. ; CE, 22 déc. 1950, *Simon*, R. p. 630 ; CE, 22 déc. 1950, *Logeart Baty et Logeart Hans*, R. p. 630 ; CE, 7 mai 1951, *Cotillon et Marchal* [2 esp.], R. p. 249 ; CE, 2 juill. 1951, *Dame Poirault*, préc. ; CE, 29 juill. 1953, *Mentre et Dame Chotin* [2 esp.], R. p. 396.

<sup>3133</sup> Sur ce point, voir COLLIARD, « La sanction... », art. cit., pp. 35-36, 65 et 68 ; LEGAL, « Les attributions... », art. cit., § 13 ; TEITGEN, « La loi... », art. cit., § 28 ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 10.

<sup>3134</sup> Le juge considère par exemple que le montant des amendes administratives dès lors qu'il n'excède ni le maximum fixé par la loi, ni les limites de la compétence donnée à l'autorité administrative qui l'a prononcée, ne peut être discuté devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux : CE Sect., 4 nov. 1942, *Sté anonyme de coffres-forts Bauche et Cognard*,

compétente de cumuler les sanctions à l'encontre du même délinquant et pour les mêmes faits lorsque la loi lui en donne la possibilité<sup>3135</sup>.

Dans la même logique, le juge saisi d'un pourvoi en cassation contre l'acte juridictionnel d'une personne dirigeante choisit parfois, face à une question technique, de lui faire confiance en lui laissant un pouvoir discrétionnaire<sup>3136</sup> alors même qu'il s'autorise sous le dirigisme à contrôler la qualification juridique des faits<sup>3137</sup>. En outre, face à une sanction professionnelle, il se comporte de la même manière que face à une sanction administrative en refusant de se prononcer, dès lors que l'autorité respecte les limites de sa compétence, sur la nature et sur le quantum de la peine prononcée, c'est-à-dire sur l'adéquation du contenu de la décision aux faits. Sur ce point, comme en excès de pouvoir et comme le juge judiciaire en appel<sup>3138</sup> et en cassation<sup>3139</sup>, il se limite ainsi à un contrôle de la qualification juridique des faits, laissant à la personne dirigeante la liberté de choisir la sanction la mieux appropriée pour réprimer le manquement à la réglementation économique<sup>3140</sup>.

Et lorsque le juge s'autorise à contrôler l'adéquation du contenu de la mesure de direction aux faits de l'espèce, il se limite dans certains cas à la recherche des erreurs les plus importantes. Parfois, il impose en effet aux personnes dirigeantes l'obligation de ne se prononcer qu'après avoir examiné les circonstances particulières de l'affaire ce qui lui permet de sanctionner les mesures de principe, à

---

préc. ; CE, 5 avr. 1944, *Guignard*, R. p. 110 ; CE, 11 août 1944, *Royer*, R. p. 232 ; CE, 8 nov. 1944, *Dame veuve Lefort*, R. p. 284 ; CE, 13 avr. 1945, *Soufflet*, R. p. 73 ; CE Sect., 18 juin 1947, *Ferrero*, R. p. 270 ; CE, 27 déc. 1947, *Cuny et Bouzeneau*, préc.

<sup>3135</sup> CE, 3 janv. 1945, *James*, préc. ; CE, 14 déc. 1945, *Dame Tellier et Sté Faure* [2 esp.], R. p. 256 ; CE, 8 mai 1946, *Lajouane*, R. p. 127 ; CE, 22 mai 1946, *Consorts Mugnaini*, R. p. 142 ; CE, 30 juill. 1949, *Hoinard*, R. p. 389. Si la loi le permet, un délinquant peut faire l'objet, pour les mêmes faits, de sanctions administratives prononcées par des autorités différentes : CE, 4 nov. 1946, *Mayeux*, préc. (préfet et directeur général du Comité national interprofessionnel des viandes).

<sup>3136</sup> Pour l'appréciation des conditions incompatibles avec l'inscription d'un établissement sur la liste des banques agréées : CE, 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Roux*, préc. ; CE, 30 mars 1949, *Sté anonyme La banque générale pour la France et les colonies*, préc. ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Sté financière de Lyon*, R. p. 323. Pour l'appréciation de la valeur des méthodes thérapeutiques employées par l'intéressé : CE, 4 avr. 1951, *Galland*, préc. ; CE, 6 juill. 1951, *Rouanet*, R. p. 397 ; CE Sect., 12 juill. 1955, *Conan*, R. p. 423 ; CE, 16 janv. 1957, *Aveline*, R. p. 36. Pour l'appréciation de la qualité de maître de l'affaire de l'associé d'une société : CE Sect., 16 mai 1947, *Anguenot*, R. p. 201 ; CE, 25 juin 1948, *Brillaud*, préc.

<sup>3137</sup> Voir *infra* (pp. 589-591).

<sup>3138</sup> Bordeaux, 11 janv. 1916, *Me Grossard c. Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux*, préc. ; Grenoble, 12 mars 1942, *Me X. c. Ordre des avocats du barreau de Y.*, préc.

<sup>3139</sup> Cass. req., 29 mai 1945, *X. c. Procureur général près la cour d'appel d'Amiens*, D. 1946 J. p. 6.

<sup>3140</sup> Voir ainsi, pour des sanctions infligées par le Comité contentieux du contrôle des prix : CE Sect., 16 févr. 1945, *Niérat*, préc. ; CE, 26 juin 1946, *Mialon*, préc. ; CE, 25 juin 1948, *Brillaud*, préc. ; CE, 20 févr. 1953, *Malfanti*, R. p. 89. Voir aussi, pour des sanctions infligées par la Commission de contrôle des banques : CE Sect., 15 oct. 1954, *Sté financière de France et Bontemps* [2 esp.], R. p. 536, AJDA 1954 II p. 462, concl. Laurent et note J. L. La compétence discrétionnaire dans le choix de la peine est d'ordre public : les juridictions professionnelles ne peuvent se lier pour l'avenir en décidant par un règlement que telle peine sera prononcée dans tel cas (*cf. VICHE, La sanction...*, *op. cit.*, pp. 279-280). Le même principe s'applique devant les juridictions relevant de l'ordre judiciaire : Cass. req., 11 déc. 1917, *Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux c. Me Grossard*, préc.

caractère trop général exclusivement fondées sur des considérations trop vagues<sup>3141</sup>. Dans de telles hypothèses, il accepte donc, tout en refusant d'examiner l'opportunité des décisions, de vérifier si les motifs invoqués par l'organisme de direction ne sont pas arbitraires. Sur ce point il confirme ainsi la légalité de tous les refus et autorisations prononcés en vertu du décret-loi du 9 septembre 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux*<sup>3142</sup>, de la loi du 11 septembre 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*<sup>3143</sup> ou en application de la loi du 16 novembre 1940 *relative aux opérations immobilières*<sup>3144</sup>, exceptés ceux qui sont fondés sur des motifs d'ordre général<sup>3145</sup>. Et même si ce n'est pas le cas, il s'autorise, à partir de 1960, à sanctionner les erreurs les plus importantes en ce qui concerne l'appréciation de l'équivalence de la valeur des terres échangées dans le cadre des opérations de remembrement. Dans l'arrêt *Ministre de l'Agriculture c. Gesbert*<sup>3146</sup>, après avoir examiné la valeur productive des terres concernées, il annule la décision d'une commission de remembrement au motif que « l'écart (...) constaté présente une importance telle que la règle de l'équivalence posée par loi ne peut être regardée comme respectée ». A ce titre, cette jurisprudence annonce l'apparition de la notion d'« erreur manifeste d'appréciation » que le Conseil d'Etat s'autorisa à utiliser à partir de 1961 dans le contentieux de la fonction publique à propos de l'équivalence des emplois pour limiter le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives<sup>3147</sup>. Il faut d'ailleurs observer qu'à compter de cette date le juge administratif introduisit explicitement cette notion dans le contentieux du remembrement rural à propos de l'équivalence de la valeur des terres échangées<sup>3148</sup>. Ce contrôle restreint d'adéquation permet de laisser une marge de

<sup>3141</sup> Sur ce point, voir : MEGRET (J.), « De l'obligation pour l'administration de procéder à un examen particulier des circonstances de l'affaire, avant de prendre une décision, même discrétionnaire », EDCE 1953 pp. 77-79 ; VENEZIA (J.-C.), *Le pouvoir discrétionnaire*, thèse droit, Paris, 1956, Paris, LGDJ, 1959, pp. 138-143.

<sup>3142</sup> CE Sect., 10 déc. 1943, *Dlle Sée*, préc. ; CE Ass., 18 févr. 1944, *Melchior*, préc. ; CE, 15 déc. 1944, *Jaillette*, préc. ; CE, 19 juill. 1946, *Roquigny*, R. p. 204 ; CE, 23 mai 1947, *Couty*, préc. ; CE, 14 nov. 1947, *Binet*, préc. ; CE, 14 janv. 1948, *Jouve*, R. p. 17 ; CE, 10 févr. 1950, *Quéré*, préc. ; CE, 28 févr. 1951, *Martin et autres*, préc. ; CE, 25 avr. 1951, *Association des commerçants et industriels sinistrés de Brest*, préc.

<sup>3143</sup> CE Ass., 16 juin 1944, *Debroise*, R. p. 172 ; CE Sect., 5 juin 1953, *Labatut et Bergounhoux* [2 esp.], R. p. 262 ; CE, 25 mai 1954, *Blanié*, R. p. 301 ; CE, 22 oct. 1954, *Dlle Amar*, R. p. 547 ; CE, 27 oct. 1954, *Sannet*, R. p. 558.

<sup>3144</sup> CE, 2 mai 1945, *Folin*, R. p. 88 ; CE, 6 juill. 1945, *Chalhoub*, R. p. 149 ; CE, 28 mai 1947, *Sté Colaert frères*, R. p. 222 ; CE, 24 oct. 1947, *Aubron et autres*, R. p. 391.

<sup>3145</sup> CE Ass., 9 juill. 1943, *Tabouret et Laroche*, R. p. 182, Gaz. Pal. 1943 II p. 65, concl. Léonard, S. 1944 III p. 16, D. 1945 J. p. 163, note Morange ; CE Ass., 30 juin 1944, *Compagnie anonyme des Sablières de la Seine*, R. p. 189 ; CE Ass., 28 juill. 1944, *Dame Constantin*, R. p. 219, D. 1945 J. p. 163, note Morange ; CE Sect., 22 déc. 1944, *Baudouin*, R. p. 330 ; CE, 28 févr. 1945, *Epoux Provini*, R. p. 44 ; CE, 16 janv. 1946, *Jouhaneau*, R. p. 16 ; CE, 18 oct. 1946, *Epoux Moreau et Bazin*, R. p. 237 ; CE, 24 oct. 1947, *Aubron et autres*, préc. ; CE Sect., 7 nov. 1947, *Meunier*, R. p. 409 (loi du 16 nov. 1940) ; CE Sect., 4 mai 1945, *Le Her*, R. p. 90 (décret-loi du 9 sept. 1939) ; CE Sect., 21 déc. 1945, *Bommier*, R. p. 266 (loi du 11 sept. 1941). Dans le même sens, voir aussi CE Sect., 13 janv. 1950, *Ramé*, R. p. 27, D. 1951 J. p. 549 (décision de l'Ordre des médecins déclarant impossible le maintien d'un cabinet secondaire, sans avoir procédé à un examen particulier des circonstances de l'espèce).

<sup>3146</sup> CE, 2 mars 1960, R. p. 162. Dans le même sens, voir CE, 30 mars 1960, *Louault et Charton*, R. T. p. 901 ; CE Sect., 6 nov. 1970, *Guyé*, R. p. 652.

<sup>3147</sup> CE Sect., 15 févr. 1961, *Lagrange*, R. p. 121, AJDA 1961 p. 200, note Galabert et Gentot.

<sup>3148</sup> CE, 13 juill. 1961, *Dlle Achart*, R. p. 476 ; CE, 15 juill. 1964, *Dame veuve Denis*, R. p. 404.

manœuvre importante aux personnes dirigeantes : tant qu'elles ne dépassent pas une certaine limite, celles-ci sont totalement libres de déterminer le contenu de leurs décisions.

Mais le juge de l'excès de pouvoir ne préserve pas seulement la liberté d'appréciation des personnes dirigeantes en limitant son contrôle sur les actes administratifs. Il le fait aussi en tolérant certaines des illégalités qu'elles commettent. En premier lieu, le juge n'annule pas systématiquement les actes des organismes de direction affectés d'un vice de procédure ou d'un vice de forme<sup>3149</sup>. Dans la lignée de sa jurisprudence classique, il ne les sanctionne que s'ils sont d'une importance telle qu'ils doivent entraîner l'annulation de l'acte<sup>3150</sup>, ce qui lui permet de préserver le contenu de certaines mesures de direction. Mais sous le dirigisme de Vichy, le juge s'autorise à aller encore plus loin puisqu'il fait application, pour contrôler la légalité des actes administratifs des personnes dirigeantes, de la théorie des circonstances exceptionnelles élaborée dans le contexte de la Première guerre mondiale.

## *2/ Des illégalités tolérées en raison des circonstances exceptionnelles de guerre*

La théorie des circonstances exceptionnelles, distincte de celle de l'urgence sur laquelle se fonde parfois le juge administratif sous le dirigisme de Vichy<sup>3151</sup>, est née au début du XX<sup>ème</sup> siècle

---

<sup>3149</sup> Il faut noter dans le même esprit que toutes les irrégularités de forme ou de procédure ne constituent pas des vices. Voir par ex. : CE Sect., 25 juin 1948, *Sté Descombes et Sté Contimer* [2 esp.], préc. (avis favorable donné par le comité d'organisation sans inscription préalable sur la liste prévue par les textes encadrant la désignation des administrateurs provisoires des entreprises) ; CE, 29 juill. 1953, *Dame Chotin*, préc. (les indications portées par le géomètre dans les documents soumis à l'enquête prévue par les textes encadrant les opérations de remembrement n'ont qu'une valeur statistique ; les erreurs qu'elles peuvent comporter ne constituent pas un vice de procédure). Voir aussi, pour la régularité de mesures prises même après les délais fixés par la loi : CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Sté financière de Lyon*, préc.

<sup>3150</sup> CE Sect., 19 oct. 1934, *Jolivet*, préc. ; CE, 14 déc. 1945, *Sté E. Pochon et fils*, préc. ; CE, 22 févr. 1946, *Charruel*, R. p. 57 ; CE, 22 mai 1946, *Lauvray et autres*, R. p. 143 ; CE, 19 juill. 1946, *Roquigny*, préc. ; CE, 19 juill. 1946, *Dame veuve Saint-Martin*, R. p. 206.

<sup>3151</sup> CE, 2 nov. 1945, *Compagnie française de Mono-Service*, R. p. 218. Dans cette affaire, une entreprise contestait la légalité de la décision d'un comité d'organisation interdisant l'emploi de boîtes en carton fabriquées par elle au motif que la qualité défectueuse des couvercles et des vernis employés est la cause de la perte de plusieurs tonnes de confitures. Elle se fondait sur le fait que certains des récipients tombant sur le coup de l'interdiction générale ne comportaient ni les couvercles ni les vernis incriminés. Le juge confirme pourtant la légalité de la mesure « en raison de l'urgence qu'il y avait de mettre fin à une situation préjudiciable au ravitaillement général ».

dans la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>3152</sup>. D'abord limitée dans son application à la question particulière de la création des services publics<sup>3153</sup>, elle connut un essor particulier avec le conflit de 1914-1918<sup>3154</sup> qui permit au juge de préciser l'étendue des pouvoirs des autorités administratives en temps de guerre. L'idée générale est que l'état de guerre autorise l'Administration à agir pour « assurer la continuité du service même par un moyen qui serait illégal à toute autre époque », de quoi reconnaître « non seulement l'existence d'une légalité spéciale aux temps de crise, mais encore sa prééminence sur la légalité tout court »<sup>3155</sup>. Pour le dire autrement avec Jean-Marie Auby et Roland Drago, la théorie consiste à « rendre légaux des actes administratifs qui eussent été illégaux en période normale »<sup>3156</sup>, pour des raisons de nécessité publique. Les vices de toute nature dont l'acte se trouve atteint aux yeux des règles classiques sont couverts par le juge administratif pour permettre à l'intérêt général d'être satisfait.

Sous le dirigisme de Vichy, le Conseil d'Etat transpose cette théorie des pouvoirs de guerre à certaines mesures prises par les personnes dirigeantes<sup>3157</sup>. Il s'agit des décisions édictées par les communes pour assurer le ravitaillement de la population et maintenir l'ordre public pendant la période de la Débâcle, « circonstance exceptionnelle » au sens de la jurisprudence aux yeux des membres de la haute juridiction administrative<sup>3158</sup>. A l'occasion de l'examen de ce type de mesures, le juge valide des actes qu'il aurait annulés en période normale pour incompétence ou violation de la loi.

---

<sup>3152</sup> Sur ce point, voir AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 2, pp. 327-329 ; BIRAT (M.-P.), *La théorie des circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, thèse droit, Poitiers, 1951 ; FAHMY MEDANY (A. Z.), *La théorie des circonstances exceptionnelles en droit administratif et égyptien*, thèse droit, Paris, 1954 ; MATHIOT (A.), « La théorie des circonstances exceptionnelles », in *Mélanges Mestre*, op. cit., pp. 413-428 ; NIZARD (L.), *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative*, thèse droit, Paris, 1959, Paris, LGDJ, 1962 ; ROIG (C.), *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine*, thèse droit, Paris, 1958 ; WALINE (M.), note sous CE Sect., 7 janv. 1955, *Andriamisera*, RDP 1955 pp. 709-716.

<sup>3153</sup> CE, 1<sup>er</sup> févr. 1901, *Descroix*, R. p. 105, S. 1901 III p. 41, concl. Romieu, note Hauriou ; CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, R. p. 332, S. 1901 III p. 73, note Hauriou.

<sup>3154</sup> CE, 6 août 1915, *Delmotte*, R. p. 276, concl. Corneille, S. 1916 III p. 9 ; CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, R. p. 651, S. 1922 III p. 49, note Hauriou ; CE, 28 févr. 1919, *Dames Dol et Laurent*, R. p. 208, S. 1918-1919 III p. 33, note Hauriou, RDP 1919 p. 338, note Jèze.

<sup>3155</sup> BRAIBANT, DELVOLLE, GENEVOIS, LONG et WEIL, *Les grands...*, op. cit., p. 186.

<sup>3156</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 2, p. 329.

<sup>3157</sup> Pour une application de la théorie sous le régime de Vichy, mais en dehors du dirigisme économique : CE, 16 mai 1941, *Courrent*, R. p. 89 (« les circonstances exceptionnelles existant le 23 juillet 1940, dans la commune de Nérac, autorisaient l'administration à prendre à cette date, sans se conformer à l'article 86 de la loi du 5 avril 1884, toutes mesures provisoires nécessaires pour remplacer immédiatement le maire dans la direction des affaires de la commune de Nérac en raison des difficultés que pouvait provoquer pour les autorités publiques l'apposition (...) [par ledit maire d'une] affiche de nature à prêter à de fâcheux commentaires »). En faveur de l'application de la théorie dans le cadre du dirigisme : BERLIA, « L'effet... », art. cit., p. 290.

<sup>3158</sup> C'est clairement ce que considère le commissaire du gouvernement Léonard dans ses conclusions sur l'arrêt *Lecocq et autres* (art. cit., pp. 348-349).

Les règles de compétence sont assouplies par l'application de la théorie des fonctionnaires de fait<sup>3159</sup>. Des individus qui n'ont pas la qualité d'autorités administratives sont habilités de manière exceptionnelle à prendre des actes administratifs pour le compte d'une collectivité publique dont les agents se trouvent dans l'incapacité de faire face à une situation d'urgence et de nécessité<sup>3160</sup>. Ces circonstances autorisent les personnes dirigeantes à prendre, sans excès de pouvoir, des mesures qui, prises en période normale, auraient été reconnues illégales ou même qualifiées de voies de fait<sup>3161</sup> : création de taxes nouvelles<sup>3162</sup>, réquisition de stocks de marchandises<sup>3163</sup> ou encore taxation des prix<sup>3164</sup>. L'objectif est de donner aux organismes de direction et même aux particuliers soucieux du bien commun « une voie légale pour atteindre un résultat que l'intérêt public exige impérieusement », selon les mots du commissaire du gouvernement Léonard concluant sur l'arrêt *Lecocq et autres* rendu par le Conseil d'Etat le 7 janvier 1944<sup>3165</sup>.

La jurisprudence postérieure à la Seconde guerre mondiale a été l'occasion de préciser les conditions à réunir pour l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles afin de prévenir du danger de généraliser ce type de situations, « porte ouverte à la suppression de toute légalité »<sup>3166</sup>. Il ne peut y avoir circonstance exceptionnelle que par la survenance brutale d'événements graves et imprévus, qui empêchent l'autorité d'agir légalement pour atteindre le but recherché<sup>3167</sup>. Les mesures exceptionnelles doivent être justifiées par l'intérêt général pour pourvoir aux nécessités du moment<sup>3168</sup>, et ne sont légales qu'autant que durent les circonstances qui les ont provoquées<sup>3169</sup>. Le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits apprécient souverainement l'existence des circonstances exceptionnelles, ce qui leur a permis d'étendre le champ d'application de la théorie au-delà des états de guerre<sup>3170</sup>. L'absence de conditions clairement fixées sous le dirigisme de Vichy a favorisé la mise

---

<sup>3159</sup> Sur ce point, voir *supra* (pp. 273-274 et 345).

<sup>3160</sup> CE Ass., 7 janv. 1944, *Lecocq et autres*, préc. ; CE Sect., 5 mars 1948, *Marion et autres c. Commune de Saint-Valéry-sur-Somme*, préc. ; Cass. civ., 29 nov. 1950, *Ville de Lillebonne c. Veuve Brachais*, préc.

<sup>3161</sup> Sur ce point, voir *supra* (pp. 336-341).

<sup>3162</sup> CE Ass., 7 janv. 1944, *Lecocq et autres*, préc.

<sup>3163</sup> CE Sect., 5 mars 1948, *Marion et autres c. Commune de Saint-Valéry-sur-Somme*, préc.

<sup>3164</sup> CE Sect., 25 oct. 1946, *Syndicat des négociants en gros de Paris et du département de la Seine vendant des vins à emporter, Sté Jules Charpentier fils et autres*, R. p. 245.

<sup>3165</sup> Art. cit., p. 348.

<sup>3166</sup> LETOURNEUR, concl. sur CE Ass., 16 avr. 1948, *Laugier*, S. 1948 III p. 37.

<sup>3167</sup> CE Ass., 16 avr. 1948, *Laugier*, R. p. 161, S. 1948 III p. 36, concl. Letourneur ; CE Sect., 31 janv. 1958, *Chambre syndicale du commerce d'importation en Indochine*, R. p. 63.

<sup>3168</sup> CE, 4 juin 1947, *Entreprise Chemin*, R. p. 246 ; CE, 31 juill. 1948 *Syndicat des négociants en gros de fruits, légumes et pommes de terre du département d'Oran et Maison Castanié et Cie*, préc.

<sup>3169</sup> CE Ass., 16 avr. 1948, *Laugier*, préc. ; CE Sect., 7 janv. 1955, *Andriamisera*, R. p. 13, RJPUF 1955, concl. Mosset, RDP 1955 p. 709, note Waline.

<sup>3170</sup> CE Sect., 27 nov. 1953, *Chambre syndicale de la propriété bâtie de la Baule-Pornichet-Le-Pouliguen*, R. p. 519 (circonstances économiques exceptionnelles) ; TC, 19 mai 1954, *Office publicitaire de France*, R. p. 703, JCP 1954 II n°8362, note Rivero (émeutes insurrectionnelles) ; CE Sect., 7 janv. 1955, *Andriamisera*, préc. (troubles dans les territoires d'outre-mer).

en œuvre de cette « légitime défense de l'Etat », selon l'expression de Maurice Hauriou<sup>3171</sup>, et par suite, protégé les prérogatives des personnes dirigeantes.

.....

Sous le dirigisme économique de Vichy, le juge administratif parvient donc à préserver les pouvoirs des personnes dirigeantes en leur laissant une marge de manœuvre suffisante pour qu'elles puissent accomplir leurs missions d'intérêt général. Dans la continuité du libéralisme, il les laisse libres de recourir au procédé du service public ainsi qu'à la technique de la personnalité morale mais également de modifier le périmètre du droit administratif, même au détriment du droit pénal et même au profit du droit privé, pour leur permettre de tirer tous les avantages de ces moyens et de ces règles juridiques. Surtout il choisit de confirmer les immunités juridictionnelles classiques en rejetant certains recours, selon les cas, pour incompétence ou irrecevabilité, mais aussi d'atténuer sur certains points (détournement de pouvoir, appréciation juridique des faits, incompétence et violation de la loi) l'importance de son contrôle sur la légalité des actes des organismes de direction. Mais cette protection des pouvoirs administratifs n'a pas entraîné sous le dirigisme une diminution de la sauvegarde des droits des administrés car comme le souligne Jacques Donnedieu de Vabres, elle a eu « pour contrepartie une extension du contrôle juridictionnel »<sup>3172</sup> des mesures de direction. Les « rapports de puissance »<sup>3173</sup> qu'entretiennent les personnes dirigeantes et les acteurs du marché trouvent ainsi leurs limites dans les « rapports de liberté »<sup>3174</sup> qui protègent contre les organismes de direction les droits des opérateurs économiques.

## **Section 2 : La sauvegarde des droits des opérateurs dirigés**

Pour que les droits des administrés soient effectivement garantis, il ne suffit pas qu'ils soient proclamés dans des textes : il faut également qu'il existe des mécanismes juridictionnels efficaces pour sanctionner leurs violations. C'est dans cette logique que s'organise en justice la sauvegarde des droits des opérateurs économiques dirigés. Confronté aux tâches de direction, le juge, qu'il appartienne à l'ordre judiciaire ou à l'ordre administratif, est « à la recherche d'un contrôle adapté » pour

---

<sup>3171</sup> Cité par AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 2, p. 328.

<sup>3172</sup> « La protection... », art. cit., p. 40.

<sup>3173</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 60.

<sup>3174</sup> *Ibid.*, p. 103.

apporter le « minimum de sécurité juridique » nécessaire à la protection des administrés contre l'arbitraire des personnes dirigeantes<sup>3175</sup>. Ce besoin de justice s'impose particulièrement en ce qui concerne les ressortissants des organismes professionnels. Avec le dirigisme de Vichy, chaque profession tend en effet à constituer un ordre juridique spécial qui risque de porter atteinte aux droits que détiennent les individus, qu'ils soient étrangers à la profession, candidats à son exercice ou membres de la branche d'activité considérée<sup>3176</sup>. Qu'il soit question des comités d'organisation, des ordres corporatifs ou des compagnies et communautés d'officiers ministériels, il s'agit de faire « un départ entre ce qui ressort légitimement du statut, et ce qui entrave ou opprime à l'excès la liberté des membres qui y sont soumis »<sup>3177</sup> afin de soumettre tout ordonnancement juridique professionnel à l'ordonnancement juridique général en veillant à ce que les « rapports de puissance »<sup>3178</sup> qui s'instaurent entre l'institution et ses ressortissants ne deviennent des « rapports de souveraineté »<sup>3179</sup> échappant au droit. Car le « bouclier » que constitue chaque organisme professionnel pour ses assujettis peut être « un danger pour ceux-là mêmes qui trouvent refuge derrière lui »<sup>3180</sup>.

En premier lieu, comme le souligne Marcel Waline, « les hommes qui sont placés à la tête des organismes corporatifs sont des professionnels la plupart du temps sans formation juridique particulière (sauf, naturellement, s'il s'agit précisément d'une corporation d'hommes de loi), et sans les habitudes d'esprit qui rendent généralement le juriste attentif à ne pas empiéter sur la liberté d'autrui »<sup>3181</sup>, ce qui multiplie les risques de violations des règles de droit<sup>3182</sup>.

En deuxième lieu, ces mêmes dirigeants sont amenés à édicter des mesures individuelles ou réglementaires qui s'imposent à ceux qu'ils auraient un intérêt personnel à défavoriser car ils sont leurs rivaux sur le marché, ce qui augmente les risques de détournements de pouvoir<sup>3183</sup>. A ce propos Hervé Detton constate que « c'est un des graves dangers de l'organisation professionnelle que d'impliquer à sa tête des membres de la profession », mais il admet que « ce danger correspond (...) à une nécessité, car on ne saurait mieux faire que confier les intérêts d'une profession à d'autres qu'aux

---

<sup>3175</sup> DELMAS-MARSELET, « Le contrôle... », art. cit., p. 146.

<sup>3176</sup> Sur ce point, voir : DETTON, « La protection... », art. cit. ; GUIBAL, *L'ordre...*, op. cit., pp. 103-132.

<sup>3177</sup> CASSIN (R.), « Le Conseil d'Etat gardien des principes de la Révolution française », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1951, p. 61.

<sup>3178</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, op. cit., p. 60.

<sup>3179</sup> PAUL-BONCOUR, *Les rapports...*, op. cit., p. 12.

<sup>3180</sup> DETTON, « La protection... », art. cit., p. 54.

<sup>3181</sup> WALINE (M.), note sous CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, RDP 1951 pp. 212-213.

<sup>3182</sup> En ce sens : PEISER, *Le recours...*, op. cit. p. 145.

<sup>3183</sup> En ce sens : BENOIT, *Le droit...*, op. cit., p. 239 ; CASSIN (R.), « L'évolution récente des juridictions administratives en France », *Revue internationale de science administrative*, 1953, n°4, p. 841 ; HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit., p. 50 ; L'HUILLIER (J.), note sous CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, S. 1946 III p. 11.

meilleurs de celle-ci » : cette double circonstance « oblige [donc] (...) le juge à étendre très profondément [son contrôle] sur l'activité » des organismes professionnels<sup>3184</sup>, d'autant qu'ils « défendent, et cela découle de leur nature même, des intérêts collectifs qui souvent s'opposent à l'intérêt public »<sup>3185</sup>.

En dernier lieu, il y a non seulement au sein de certains organismes professionnels, comme par exemple l'Ordre des médecins, mais encore à tous les niveaux de l'Etat dirigiste, une confusion des pouvoirs. Un même organe peut en effet élaborer des décisions réglementaires ou individuelles exécutoires et également les faire respecter en sanctionnant ceux qui ne les appliquent pas correctement<sup>3186</sup>. Or, la confusion des pouvoirs est classiquement considérée, dans la lignée de Montesquieu, comme une condition favorable à l'émergence du despotisme<sup>3187</sup>.

La recherche de la protection des droits des opérateurs économiques dirigés permet au juge de perfectionner les recours dont il peut être saisi. Pour satisfaire aux exigences d'un contrôle juridictionnel efficace des mesures de direction, le juge administratif ouvre largement son prétoire (Sous-section 1) et permet aux parties d'invoquer un grand nombre de moyens d'annulation, tout comme le juge judiciaire (Sous-section 2).

### ***Sous-section 1 : Une large ouverture du prétoire***

Les destinataires des mesures de direction profitent de l'ouverture du prétoire du juge administratif déjà importante à la veille de la Seconde guerre mondiale, confirmée à l'occasion du dirigisme (§ 1). Mais ils bénéficient aussi du fait que, confrontée au changement de régime économique, la juridiction administrative décide d'augmenter davantage les possibilités de la saisir (§ 2).

---

<sup>3184</sup> « La protection... », art. cit., p. 61.

<sup>3185</sup> PEISER, *Le recours...*, op. cit., p. 145.

<sup>3186</sup> Voir *supra* (pp. 73 et 213). Rappelons que le gouvernement détient le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et que certaines autorités administratives, comme les préfets, ont non seulement le pouvoir d'édicter des réglementations, de les faire appliquer mais encore d'en réprimer les manquements (voir *supra*, pp. 122-124). Mettant l'accent sur la violation du principe de la séparation des pouvoirs au sein des organismes de direction : GORGUES, *Les grandes...*, op. cit., tome 2, p. 192 (Office central de la répartition des produits industriels) ; GUIBAL, *L'ordre...*, op. cit., pp. 206-211 (organismes professionnels) ; JUGLART, « Les sanctions... », art. cit., § 3 (Etat) ; MORANGE, note sous CE, 21 août 1944, *Chaverou*, art. cit., p. 230 (Etat et Office central de la répartition des produits industriels) ; SCELLE, « Quelques... », art. cit., p. V (Office central de la répartition des produits industriels) ; WALINE, note sous CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, art. cit., pp. 212-216 (organismes professionnels).

<sup>3187</sup> Georges Morange met l'accent sur le risque pour l'exigence d'impartialité de confier à des personnages politiques (préfets, ministres) le pouvoir d'édicter des sanctions indépendantes des peines judiciaires (note sous CE, 21 août 1944, *Chaverou*, art. cit., p. 230).

## § 1/ Une ouverture déjà importante

Sous le dirigisme de Vichy, le juge administratif confirme le caractère subjectif des voies de droit contre les actes juridictionnels et des actions en responsabilité. Pour chacun de ces types de recours, il exige que les requérants présentent un lien suffisamment étroit avec la situation, rapport qu'il apprécie de manière très stricte. Ainsi, conformément aux règles classiques, il accepte de condamner les personnes dirigeantes au paiement de dommages-intérêts pour indemniser les victimes d'un préjudice du fait de la faute commise par l'un de leurs organes<sup>3188</sup> ou du fait de l'agissement d'un collaborateur occasionnel d'un service public de direction<sup>3189</sup>. Dans la même logique, il indemnise les co-contractants des personnes dirigeantes victimes d'un préjudice résultant du fait que ces derniers n'ont pas exécuté, ont mal exécuté ou ont tardé à exécuter leurs obligations contractuelles de droit administratif<sup>3190</sup>. Il n'accepte pas d'examiner les appels ou les recours en cassation formés par les personnes qui ne justifient pas de la qualité de parties au procès en première instance<sup>3191</sup> et rejette les interventions des personnes qui n'auraient pas pu justifier une telle qualité<sup>3192</sup>. Mais lorsque la

---

<sup>3188</sup> Pour des fermetures ou ouvertures illégales d'entreprises ou de cabinets : CE, 25 mars 1949, *Rouhaud*, R. p. 145 ; CE, 24 mai 1949, *Etablissements Vandenberghe*, R. p. 236 ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Epoux Picard*, R. p. 316 ; CE Sect., 24 févr. 1950, *Sté Bat'a*, R. p. 120 ; CE, 12 mars 1954, *Rouhaud*, R. p. 154 ; CE Sect., 8 nov. 1957, *Dame Barthel-Wegmann*, préc. Pour des refus illégaux d'autorisation de réalisation d'opérations immobilières : CE Ass., 30 juin 1944, *Compagnie anonyme des Sablières de la Seine*, préc. ; CE, 5 mai 1954, *Fourquet*, R. p. 250. Pour des retraits irréguliers de cartes professionnelles : CE, 24 nov. 1948, *Quesnel*, R. p. 442. Pour des exclusions irrégulières de la répartition : CE, 10 juill. 1946, *Sté Charles frères*, R. p. 198, DS 1947 p. 95, concl. Celier ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Epoux Picard*, préc. ; CE, 26 oct. 1949, *Ansar, Ghestem et Dumortier frère*, préc. Pour la destruction de la marchandise chargée dans un navire ordonnée fautivement : CE, 1<sup>er</sup> déc. 1954, *Sté Eloy et Compagnie*, préc. Pour l'illégalité de la mise sous administration provisoire d'une entreprise : CE, 28 juill. 1951, *Sté d'exploitation des forges et ateliers de Lyon*, R. p. 453. Pour l'illégalité d'une majoration du prix d'une marchandise : CE, 6 juin 1951, *Sté La meunerie coopérative de Sauqueville et autres*, préc. Pour l'illégalité d'un ordre de réquisition de bois : CE Sect., 10 févr. 1950, *Sornin et Leysat*, R. p. 102. Pour l'illégalité d'une interdiction d'exercer la médecine : CE, 31 mai 1944, *Renaudin*, R. p. 155 ; CE Sect., 5 déc. 1947, *Froustey*, préc. Pour l'illégalité de refus d'inscription au tableau : CE, 8 janv. 1964, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins des Alpes-Maritime*, R. T. p. 986. Pour l'illégalité d'une limitation de l'exercice la profession de masseur kinésithérapeute : CE Sect., 26 juin 1959, *Dlle Firstoos*, préc. Pour l'édition de sanctions déguisées : CE Sect., 6 oct. 1944, *Etablissements Sassot*, préc. ; CE, 11 févr. 1948, *Broussali*, R. p. 72. Pour des fautes lourdes commises dans l'exercice du pouvoir de contrôle des organismes de direction : CE, 14 mars 1947, *Sté Maviel et fils*, préc. Pour la méconnaissance de l'autorité de la chose jugée par le Conseil d'Etat : CE Sect., 4 mars 1960, *Conseil national de l'Ordre des médecins c. Grunberg*, préc. Pour la carence du ministre de l'Agriculture à faire respecter le contingentement en lait attribué à une laiterie : CE Sect., 26 mai 1950, *Sté laitière provençale*, préc. Pour des erreurs de calcul d'un contingent de matières premières : CE Sect., 2 mai 1947, *Etablissements G. Catiaux et fils*, préc. Pour des négligences du service du ravitaillement dans l'ordre d'expédition de denrées : CE, 14 févr. 1951, *Groupement des mareyeurs de Brest*, préc.

<sup>3189</sup> CE, 21 oct. 1949, *Compagnie d'assurance « La Mutuelle du Mans » c. Ministre de l'Agriculture*, préc. (l'Etat est tenu de réparer les conséquences dommageables d'un incendie provoqué par l'utilisation d'un matériel réquisitionné et exploité par son propriétaire).

<sup>3190</sup> CE, 21 déc. 1960, *Favier*, préc. (renvoi en l'espèce au tribunal administratif pour statuer sur la question de l'existence d'une faute de l'Office national interprofessionnel des céréales pour la prétendue inexécution d'un contrat passé avec une société) ; CE Sect., 2 juin 1961, *Secrétaire d'Etat aux Affaires économiques c. Sté laitière de la vallée du Couesnon et Sté des Etablissements Entremont* [2 esp.], préc. (absence de faute de l'Etat dans le cadre de l'exécution de lettres d'agrément consenties à des sociétés) ; CE, 8 déc. 1965, *Office national interprofessionnel des céréales c. Sté Goldschmidt*, préc. (absence de faute de cet organisme de direction dans le cadre de l'exécution d'un contrat passé avec une société)

<sup>3191</sup> CE, 30 juill. 1949, *Faucon*, préc. (Ordre des médecins).

<sup>3192</sup> CE Ass., 31 mars 1950, *Dame Slaiher*, préc. (la Commission de contrôle des banques ne peut pas intervenir devant le Conseil d'Etat sur le pourvoi présenté par la requérante contre sa décision) ; CE, 26 avr. 1950, *Teyssier*, R. p. 236 (la

condition de l'intérêt à agir est remplie, que les exigences en matière de délais sont respectées et que le requérant attaque une décision juridictionnelle faisant grief, le prétoire lui est ouvert, en appel ou en cassation<sup>3193</sup>. A ce stade de notre développement, il est intéressant de souligner la continuité entre le libéralisme et le dirigisme en ce qui concerne les actions en indemnités. La chute de la Troisième République n'a pas remis en cause le droit, difficilement conquis, des administrés à la réparation des préjudices causés par la puissance publique. L'avènement du régime autoritaire de Vichy n'a pas restauré le vieux principe de l'irresponsabilité de l'Etat. C'est en freinant l'extension de la catégorie des actes de gouvernement<sup>3194</sup> et en continuant à appliquer la jurisprudence *La Fleurette* sur l'indemnisation des préjudices anormaux et spéciaux provoqués par les lois<sup>3195</sup>, que le juge a permis, sous le dirigisme, de préserver le principe de la responsabilité de la puissance publique.

L'ouverture du prétoire du juge administratif sous le dirigisme de Vichy se manifeste surtout en ce qui concerne le recours pour excès de pouvoir, instrument historique de la protection des droits des administrés contre l'arbitraire des personnes chargées de l'action administrative.

Le Conseil d'Etat confirme, à propos de la direction de l'économie, le libéralisme de l'appréciation des conditions de recevabilité de ce type de recours. Il accepte de contrôler la légalité de tous les types d'actes administratifs unilatéraux susceptibles de faire grief : peu importe leur apparence qui pourrait les confondre avec des mesures internes au service<sup>3196</sup>, des recommandations<sup>3197</sup> ou des

---

Fédération des sociétés mutualistes de l'Hérault est sans intérêt à demander l'annulation d'une décision disciplinaire de l'Ordre des médecins prononçant un non-lieu motivé par l'amnistie des faits).

<sup>3193</sup> Il faut noter le libéralisme du juge dans l'appréciation des conditions de recevabilité des recours. Voir par ex. : CE, 12 mars 1954, *Bonnefond*, R. p. 157 (la circonstance que l'intéressé ait fait appel dans les délais légaux d'une décision du Conseil de l'Ordre des géomètres-experts de la région de Paris par une requête adressée au président du Conseil supérieur de l'Ordre à son domicile personnel et non au siège social de l'organisme ne rend pas le recours irrecevable).

<sup>3194</sup> Voir *supra* (pp. 290-294).

<sup>3195</sup> Voir *supra* (p. 536, note 3078). Pierre-Henri Teitgen proposa d'étendre le champ d'application de cette jurisprudence en souhaitant que le Conseil d'Etat pose « en principe que toute mesure prise par un [organisme professionnel personnalisé] pour le profit général d'une branche d'industrie, engage sa responsabilité en dehors de toute faute, par application du principe de l'égalité de tous devant les charges publiques, quand elle cause à quelques-unes seulement des entreprises de la branche un préjudice appréciable » (« La loi... », art. cit., § 50 ; « L'organisation... », pp. 14-15). Mais la haute juridiction administrative n'eut jamais l'occasion de se prononcer sur la question.

<sup>3196</sup> Ont en effet valeur réglementaire certaines circulaires prises dans le cadre du dirigisme : CE, 14 sept. 1945, *Sté anonyme des établissements Bernard Fassone et Xavier Bouély*, R. p. 190 ; CE, 23 juin 1948, *Chassant*, R. T. pp. 530 et 657 ; CE, 31 juill. 1948, *Chambre syndicale du Livre du département de Constantine*, R. p. 364 ; CE Sect., 26 juin 1959, *Dlle Firstoos*, préc.

<sup>3197</sup> Pour le juge administratif, les contrats-types établis par les ordres professionnels constituent des décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir s'agissant de leurs clauses déclarées essentielles et ayant ainsi un caractère obligatoire, alors même qu'ils servent en principe uniquement de guide aux intéressés (CE Sect., 14 févr. 1969, *Association syndicale nationale des médecins exerçant en groupe ou en équipe*, R. p. 96).

mesures préparatoires à des décisions<sup>3198</sup>, leur portée individuelle ou réglementaire<sup>3199</sup>, l'étroitesse du lien qu'ils peuvent entretenir avec un contrat<sup>3200</sup>, le fait qu'ils aient été approuvés par l'autorité de tutelle<sup>3201</sup>. Peu importe en outre la circonstance que le requérant n'a pas préalablement exercé un recours administratif<sup>3202</sup> ou qu'il est irrecevable à former un recours de ce type<sup>3203</sup>, sauf quand ce dernier est obligatoire<sup>3204</sup>. Le Conseil d'Etat apprécie également de manière très libérale la notion d'intérêt à agir, admettant, en application des règles classiques<sup>3205</sup>, la recevabilité des recours formés et les interventions engagées par tous les individus<sup>3206</sup> ou groupements<sup>3207</sup> susceptibles d'être lésés

---

<sup>3198</sup> Sont ainsi susceptibles de recours pour excès de pouvoir certaines mises en demeure : CE, 29 juin 1945, *Sté des nouvelles galeries*, R. p. 143 (arrêté par lequel un préfet a mis une société en demeure, sous peine des sanctions prévues par la loi du 17 juillet 1941, d'avoir à limiter l'activité de son rayon de librairie) ; CE, 9 juill. 1958, *Eon*, R. p. 427 (décision du Conseil supérieur de l'Ordre des médecins prescrivant à un docteur de supprimer une mention de la plaque apposée à la porte de son cabinet). Il en est de même d'un arrêté préfectoral étendant le périmètre de remembrement dans une commune (CE, 29 avr. 1959, *Consorts Fontaine*, R. p. 270). Sont également susceptibles de recours pour excès de pouvoir les offres de transaction adressées par les personnes dirigeantes aux acteurs du marché en infraction à la législation économique (CE, 13 nov. 1942, *Gaston Leroux*, préc. ; CE, 28 sept. 1945, *Boué*, R. p. 196) même lorsque la transaction n'a pas reçu d'exécution (CE Ass., 8 déc. 1944, *Dame Boutier, Dame Savin et Lalos* [3 esp.], préc.).

<sup>3199</sup> Voir *supra* (pp. 275 et 289).

<sup>3200</sup> CE Sect., 26 nov. 1954, *Syndicat de la raffinerie de soufre française*, préc.

<sup>3201</sup> CE Sect., 14 mai 1948, *Sargos*, préc. (les règlements des groupements interprofessionnels laitiers peuvent être déférés au Conseil d'Etat par recours pour excès de pouvoir alors même que les décrets les homologuant n'auraient pas été attaqués). Même si aucun recours ne semble avoir été exercé contre des décisions pas encore approuvées par l'autorité de tutelle, il aurait été recevable (*cf.* X., « Les décisions... », art. cit., p. 202).

<sup>3202</sup> Le recours est ainsi recevable directement contre les arrêtés préfectoraux d'autorisation ou de refus d'ouverture ou d'agrandissement d'un commerce, même si n'a pas été exercé le recours hiérarchique prévu à l'alinéa 3 de l'article 1<sup>er</sup> du décret-loi du 9 septembre 1939 concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux ou artisanaux : CE Sect., 3 mars 1944, *Sté pour la fabrication d'aliments composés pour le bétail*, R. p. 75 ; CE Ass., 16 juin 1944, *Debroise*, préc. ; CE, 14 févr. 1945, *Vollet et autres*, R. p. 31 ; CE, 26 déc. 1945, *Chamaillard*, R. p. 268. Dans la même logique est jugé recevable le recours pour excès de pouvoir intenté contre une décision du Comité interprofessionnel du vin de Champagne malgré l'absence d'opposition adressée préalablement au commissaire du gouvernement siégeant auprès de cet organisme (CE Sect., 1<sup>er</sup> mars 1946, *Mortas*, R. p. 66). Voir également : CE, 22 déc. 1950, *Martz*, R. p. 633 (recevabilité du recours direct au Conseil d'Etat contre un refus de carte ou de licence professionnelle malgré la possibilité d'un recours hiérarchique au ministre) ; CE, 9 févr. 1949, *Sté anonyme de meunerie et d'alimentation*, R. p. 61 (recevabilité du recours direct au Conseil d'Etat contre le retrait d'un contingent de blé malgré la possibilité d'un recours hiérarchique au ministre).

<sup>3203</sup> CE, 14 févr. 1945, *Vollet et autres*, préc. (recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir formé contre un arrêté préfectoral d'autorisation de création d'un commerce malgré l'irrecevabilité de l'action intentée devant le ministre pour recours tardif).

<sup>3204</sup> Voir *supra* (p. 535, note 3071).

<sup>3205</sup> En application de celles-ci, l'auteur anonyme de l'article paru en 1944 dans la revue *Droit social*, consacré aux « décisions des comités d'organisation et le recours pour excès de pouvoir » considère que peuvent potentiellement former un recours de ce type à condition de justifier de la lésion d'un intérêt : les membres du comité, leurs ressortissants, les salariés des entreprises qui en dépendent, les ressortissants des autres comités, les autres comités eux-mêmes, les syndicats professionnels, les organismes de la Charte du travail, les consommateurs et enfin les autorités administratives (pp. 203-204).

<sup>3206</sup> Voir par ex. : CE, 16 déc. 1949, *Dame Kuenzli*, R. p. 554 (le propriétaire d'un fonds analogue situé dans la localité où le transfert d'un établissement a été autorisé a qualité pour provoquer le retrait de l'autorisation ou pour demander son annulation contentieuse) ; CE, 16 févr. 1953, *De Bellefond et autres*, préc. (le propriétaire d'une terre est recevable à demander l'annulation d'une décision de la commission départementale de remembrement relative à la réorganisation foncière de sa commune). Même solution devant le juge judiciaire : Lyon, 4 juill. 1928, *Procureur général près la Cour d'appel de Lyon et Mes Sérol et Urbain c. Ordre des avocats de Roanne*, préc. (les avocats inscrits au tableau ou au stage sont recevables à attaquer les dispositions du règlement intérieur de leur barreau qui seraient entachés d'excès de pouvoir).

<sup>3207</sup> Voir par ex. : CE Ass., 24 juin 1942, *Gosse et autres*, R. p. 220 (le Groupement des bouchers et charcutiers d'Alès et environs est recevable à déférer au Conseil d'Etat l'arrêté par lequel le préfet du Gard a réglé la répartition de la viande de boucherie et de la viande de charcuterie entre les bouchers, les charcutiers et les bouchers-charcutiers d'Alès) ; CE, 1<sup>er</sup> déc. 1954, *Teysier*, R. p. 634 (la Fédération nationale de la mutualité a intérêt à l'annulation de la décision de l'Ordre des médecins qui a refusé d'homologuer un contrat entre un médecin et une clinique mutualiste).

par le contenu de l'acte. En outre le Conseil d'Etat encadre de manière très souple le calcul du délai contentieux en appliquant strictement la législation qui a suspendu les délais de recours contentieux jusqu'à la fin des hostilités<sup>3208</sup>. Jusqu'au rétablissement des règles classiques<sup>3209</sup>, il accepte donc d'examiner des recours formés contre des actes administratifs même après l'expiration du délai de droit commun de deux mois à compter des mesures de publicité des décisions litigieuses<sup>3210</sup>, ce qui est bien sûr très favorable aux justiciables. Cette ouverture, déjà importante, du prétoire du juge se trouve agrandie sous le dirigisme de Vichy dans le but de protéger les droits des opérateurs économiques. L'élargissement concerne le recours pour excès de pouvoir et le recours en cassation. Pour l'un comme pour l'autre, le juge administratif consacre le principe de leur ouverture, même en l'absence de texte et même parfois contre le vœu implicite du législateur<sup>3211</sup>.

## **§ 2/ Une ouverture encore plus grande**

Pour le recours pour excès de pouvoir, l'élargissement est le fait du célèbre arrêt *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte* rendu par l'Assemblée du contentieux du Conseil d'Etat le 17 février 1950<sup>3212</sup>. En l'espèce, le juge était confronté à la résistance de l'Administration contre les décisions contentieuses de la Haute-juridiction et à la portée d'une loi semblant supprimer tout recours juridictionnel contre une mesure de direction. L'affaire concernait la concession au Sieur de Testa, par un préfet, d'un domaine appartenant à la Dame Lamotte, en application de la législation, plusieurs fois

---

<sup>3208</sup> Décret-loi du 29 nov. 1939 *relatif aux délais de procédure devant la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits*, JO 17 déc., p. 13999 ; loi du 24 sept. 1940 *relative à la suspension des délais*, JO 2 oct., p. 5206 ; loi du 28 nov. 1940 *prorogeant les délais de procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Tribunal des conflits*, JO 13 déc., p. 6090 ; loi du 19 avr. 1941 *prorogeant les délais de procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Tribunal des conflits*, JO 27 avr., p. 1790.

<sup>3209</sup> La loi du 26 octobre 1946 *relative à la prorogation de certains délais de procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Tribunal des conflits* (JO 27 oct., p. 9103) suspend à nouveau les délais de recours jusqu'au 31 décembre 1946. Le décret du 22 févr. 1947 *mettant fin à l'application de l'article 3 du décret-loi du 29 nov. 1939 préc.* [prévoyant que sont doublés les délais contentieux qui viendront à expiration jusqu'à la date qui sera fixée ultérieurement par décret], dispose que cette disposition cessera d'être en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1947 (JO 23 févr., p. 1710).

<sup>3210</sup> CE Sect., 16 avr. 1943, *Syndicat des grossistes spécialisés en œufs de Nice et des Alpes-Maritimes*, R. p. 101, Gaz. Pal. 1943 I p. 204, D. C. 1943 J. p. 79, note P. C. (jugée recevable une requête enregistrée le 26 mars 1942 dirigée contre un arrêté interministériel du 9 mars 1941 homologuant le règlement n°1 du Bureau national de la répartition de la levure). Voir aussi : CE Ass., 22 janv. 1943, *Sté artisanale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de Lyon*, préc. ; CE Ass., 22 janv. 1943, *Rossetti*, R. p. 13, S. 1943 III p. 30 ; CE Sect., 23 mars 1945, *Dagès et autres*, R. p. 55.

<sup>3211</sup> Dans la même logique, dans un arrêt d'Assemblée du 9 juin 1950 (*Chambre syndicale des experts en objets d'art*, préc.), le Conseil d'Etat annule l'article 5 du règlement intérieur de la Compagnie des commissaires-priseurs du département de la Seine qui disposait que les décisions de la chambre de discipline rendues sur les demandes d'inscription ne sont pas susceptibles de voie de recours au motif « qu'il ne pouvait appartenir aux auteurs du règlement (...) de faire obstacle (...) à l'exercice des voies de recours dont peuvent disposer les intéressés à l'encontre des décisions dont s'agit ». En adoptant cette solution au nom de la sauvegarde du droit au recours des ressortissants de la Compagnie, le juge administratif protège les attributions du juge judiciaire puisque les décisions de cet organisme de direction, excepté ses règlements intérieurs, relevant de sa compétence (voir *supra*, pp. 444-446).

<sup>3212</sup> Arrêt préc.

modifiée<sup>3213</sup>, relative à la mise en valeur des terres incultes, abandonnées ou insuffisamment cultivées. Les parcelles dont elle est propriétaire firent l'objet de deux arrêtés, en date du 29 janvier et du 20 août 1941, qui furent annulés par le Conseil d'Etat pour erreur dans l'appréciation juridique des faits au motif que le domaine ne pouvait être tenu pour inculte, abandonné ou insuffisamment cultivé<sup>3214</sup>. Pour maintenir, malgré ces décisions juridictionnelles, le bénéficiaire de la concession dans les lieux, l'autorité préfectorale prit un troisième arrêté, en date du 2 novembre 1943, qui prononça la réquisition du domaine au profit du Sieur de Testa. Par deux autres arrêtés datés du 10 août 1944, le préfet mit fin à la réquisition et porta à nouveau concession du domaine au même individu. Le premier ne priva pas d'objet le recours pour excès de pouvoir qui avait été formé contre l'arrêté de réquisition dans la mesure où il eut seulement pour effet de l'abroger et non de le retirer. Le Conseil d'Etat s'autorisa à l'annuler pour détournement de pouvoir au motif qu'il n'avait eu pour objet que de faire obstacle à l'exécution des deux précédentes décisions contentieuses de la Haute-juridiction administrative<sup>3215</sup>. C'est sur la légalité du second arrêté du 10 août 1944 que statua le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Dame Lamotte* du 17 février 1950.

La difficulté résidait dans le fait que la loi du 23 mai 1943 *assurant l'exploitation des terres abandonnées, incultes ou insuffisamment cultivées* sur le fondement de laquelle a été pris l'arrêté litigieux disposait en l'alinéa 2 de son article 4 que « l'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire de la part du propriétaire ». La Dame Lamotte forma pourtant un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté de concession, devant le Conseil de préfecture devenu compétent pour connaître des recours contre ce type d'acte, en vertu de l'article 29 de la loi du 19 février 1942 *relative à l'inventaire et à la mise en valeur des terres incultes*. Le ministre de l'Agriculture, s'appuyant sur la loi du 23 mai 1943, soutenait que la juridiction administrative était incompétente pour connaître du litige. Ce ne fut pas l'avis du Conseil de préfecture de Lyon qui annula l'arrêté le 4 octobre 1946 après avoir affirmé la survivance du recours prévu par l'article 29 de la loi du 19 février 1942 au motif que celui-ci n'a pas été expressément abrogé par la loi du 23 mai 1943 et que sa rédaction « n'implique aucune volonté du législateur de priver le propriétaire de l'exercice de la voie de recours qui lui avait été ouverte par la loi précédente et qui n'est d'ailleurs qu'une application particulière de la règle de droit public d'après laquelle tout acte administratif, quelle que soit l'autorité dont il émane, est soumis au contrôle de la juridiction administrative »<sup>3216</sup>. Le ministre de l'Agriculture forma un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

---

<sup>3213</sup> Voir *supra* (p. 95, note 511).

<sup>3214</sup> CE Ass., 24 juill. 1942, *Dame Lamotte*, R. p. 231 et CE, 9 avr. 1943, inédit au Recueil Lebon.

<sup>3215</sup> CE, 29 déc. 1944, *Dame Lamotte*, préc.

<sup>3216</sup> L'arrêté du Conseil de préfecture de Lyon du 4 octobre 1946, cité par le commissaire du gouvernement Delvolvé (concl. sur CE Ass., 17 févr. 1950, *Dame Lamotte*, art. cit., p. 480).

Les juges du Palais-Royal devaient donc se prononcer sur la compétence de l'ordre administratif puis éventuellement sur le bien-fondé de la requête. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Delvolvé avance trois arguments pour confirmer la compétence du juge administratif. Il affirme en premier lieu que l'arrêté du 10 août 1944 se présente comme la simple affirmation du maintien en vigueur de la concession originelle datant de 1941, cette dernière resterait donc soumise au régime de la loi du 19 février 1942 qui prévoit dans l'alinéa 3 de son article 29 que le conseil de préfecture est compétent pour trancher les litiges relatifs à la régularité des actes de concession, même en ce qui concerne les instances engagées en vertu de la loi du 27 août 1940<sup>3217</sup>. Il note également qu'en raison du rétablissement de la légalité républicaine par l'ordonnance du 9 août 1944, l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi du 23 mai 1943 devrait être réputé non écrit car à considérer qu'il supprime tout recours juridictionnel, il contrevient au principe de cette légalité rétablie : le conseil de préfecture pourrait donc être saisi du recours de la Dame Lamotte<sup>3218</sup>. Mais pour lui un dernier argument va dans le sens de la compétence du Conseil d'Etat. Même si l'alinéa 2 de l'article 4 de la loi du 23 mai 1943 a supprimé le recours ouvert au propriétaire par l'article 29 de la loi du 19 février 1942, il considère qu'il faut interpréter dans un sens restrictif cette disposition et admettre qu'elle exclut seulement les recours portés devant les instances judiciaires et les autorités administratives : au premier degré l'expression « recours administratifs » s'entend en effet des recours gracieux et des recours hiérarchiques<sup>3219</sup>.

C'est à ce dernier argument que se range le Conseil d'Etat. Il rejette en effet implicitement les deux autres en affirmant que si la disposition de la loi du 23 mai 1943, « tant que sa nullité n'aura pas été constatée conformément à l'ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine*, a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire devant le conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité ». Après avoir annulé le jugement du

---

<sup>3217</sup> *Ibid.*, pp. 481-482. Dans plusieurs arrêts (CE, 23 avr. 1947, *Ministre de l'Agriculture c. Dlle Yard*, R. p. 157 ; CE Sect., 13 juin 1947, *Epoux Rivière*, R. p. 258 ; CE, 3 févr. 1950, *Consorts Couvreur et autres*, R. p. 70 ; CE, 6 mars 1953, *Consorts Bruneau*, R. p. 114 ; CE, 8 oct. 1954, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Michaud*, R. T. pp. 728 et 884), le Conseil d'Etat reconnaît d'ailleurs que les actes de concessions édictés avant la loi du 23 mai 1943 restent régis par le contrôle juridictionnel organisé par la loi du 19 février 1942 et relèvent ainsi de la compétence du Conseil de préfecture.

<sup>3218</sup> *Ibid.*, pp. 482-485. Sur ce point, voir *supra* (p. 300).

<sup>3219</sup> *Ibid.*, pp. 485-486.

Conseil de préfecture de Lyon, il s'autorise donc à statuer sur le recours formé contre l'arrêté préfectoral du 10 août 1944 qu'il annule pour détournement de pouvoir au motif qu'il « n'a eu d'autre but que de faire délibérément échec aux décisions (...) du Conseil d'Etat statuant au contentieux ».

Le juge confirme cette solution le 14 juin 1950 dans l'arrêt *Trannin* rendu sur un recours pour excès de pouvoir également formé contre un acte de concession pris sur la base de la loi du 23 mai 1943<sup>3220</sup>. Mais cette jurisprudence n'a pas été appliquée uniquement à ce type de mesures de direction. Dans un arrêt du 30 avril 1948<sup>3221</sup>, le Conseil d'Etat statue sur son fondement considérant que le Comité de gestion du compte spécial du Trésor institué par l'article 6 de la loi du 13 août 1940 *relative à l'ouverture d'un compte d'avances pour la couverture des achats intéressant le ravitaillement général*<sup>3222</sup> est une autorité administrative dont les décisions sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat alors même que cet article donne compétence à cet organisme « pour examiner et juger sans appel les demandes d'avances présentées par les importateurs de marchandises coloniales intéressant le ravitaillement général ».

En se prononçant en ce sens, le juge administratif adopte une attitude protectrice du droit des justiciables. L'arrêt *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte* s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence *D'Aillières*<sup>3223</sup> qui, au lendemain de la Seconde guerre mondiale, consacre l'ouverture de plein droit du recours en cassation, même dans le cas où la loi dispose que l'acte juridictionnel qu'il s'agit de contester n'est « susceptible d'aucun recours ». Dans ce cas en effet, pour le juge, « l'expression dont [use] le législateur ne peut être interprétée, en l'absence d'une volonté contraire clairement manifestée par les auteurs de cette disposition, comme excluant le recours en cassation devant le Conseil d'Etat ». Cette solution a été adoptée en ce qui concerne les formations disciplinaires des organismes professionnels relevant de l'ordre administratif<sup>3224</sup> : même en l'absence de texte, lorsqu'aucun appel n'est prévu devant le Conseil d'Etat, celui-ci est réputé compétent pour connaître des recours en cassation formés par les parties au litige contre les décisions rendues en premier et dernier ressort par ces juridictions spécialisées<sup>3225</sup>. Par conséquent, si tout justiciable a droit à ce que sa cause soit entendue en cassation, il n'a pas de droit légitime à revendiquer le bénéfice d'un double

---

<sup>3220</sup> R. p. 360.

<sup>3221</sup> CE Sect., 30 avr. 1948, *Sté Dourlet, Walder, Lejeune et Compagnie*, R. p. 183.

<sup>3222</sup> JO 14 août, p. 4692.

<sup>3223</sup> Voir *supra* (p. 306, note 1726). Dans ses conclusions sur l'arrêt *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, le commissaire du gouvernement Delvolvé fait clairement le lien (art. cit., p. 486).

<sup>3224</sup> Cette solution est la même que celle de la Cour de cassation en ce qui concerne les juridictions professionnelles relevant de son ordre : lorsque le législateur ne prévoit pas la possibilité de saisir une cour d'appel, la Haute juridiction judiciaire accepte que soit formé un pourvoi en cassation. Voir par ex. : Cass. civ., 16 avr. 1902, *P.* [2 esp.], préc. (avoués) ; Cass. civ., 5 déc. 1949, *Eudeline c. Chambre départementale des notaires de la Manche*, préc. (notaires).

<sup>3225</sup> Voir *supra* (p. 219).

degré de juridiction, sauf dans l'hypothèse où la loi prévoit une procédure d'appel. Cette voie lui est fermée tant que le législateur ne l'a pas ouverte expressément<sup>3226</sup>.

Le recours pour excès de pouvoir et le recours en cassation sont donc des recours de droit commun que le juge préserve pour limiter les pouvoirs de l'Etat dirigeant et protéger ainsi le sort des destinataires des mesures de direction. Le juge participe aussi à la sauvegarde des droits des opérateurs économiques en approfondissant le contrôle qu'il s'autorise à exercer sur ce type d'actes dans le cadre des recours en cassation et des recours pour excès de pouvoir.

### ***Sous-section 2 : Une augmentation des moyens d'annulation***

Sous le dirigisme de Vichy, le juge compétent ne limite pas le nombre des moyens d'annulation invocables traditionnellement à l'appui des recours pour excès de pouvoir et des recours en cassation. Il autorise le requérant à actionner tous les cas d'ouverture classiques, ce qui lui permet de soumettre à son contrôle étroit les mesures prises par les personnes dirigeantes, qu'il s'agisse de décisions administratives ou d'actes juridictionnels. Sur ce point la logique est la même que celle qui préside à l'ouverture du prétoire du juge. Les destinataires des mesures de direction profitent de l'étendue du contrôle de la légalité de ces deux types d'actes, déjà importante à la veille de la Seconde guerre mondiale et confirmée à l'occasion du dirigisme (§ 1). Mais ils bénéficient aussi du fait que, confrontée au changement de régime économique, la juridiction administrative, et avec elle la juridiction judiciaire, s'autorise à aller au-delà des limites classiques du contrôle qu'elle accepte d'exercer sur les actes dont elle est saisie (§ 2).

#### **§ 1/ Un contrôle déjà important**

Le juge, saisi d'un recours contre une mesure de direction, confirme les règles classiques encadrant l'examen du bien-fondé des requêtes. Il annule de la même façon les actes administratifs unilatéraux et les actes juridictionnels de direction pour illégalité externe. Il sanctionne en premier lieu les incompétences des personnes dirigeantes agissant en qualité d'autorités administratives ou

---

<sup>3226</sup> Sont donc illégales les dispositions réglementaires qui méconnaissent la « règle du double degré de juridiction », uniquement lorsque celle-ci est explicitement imposée par la loi (CE Sect., 4 févr. 1944, *Vernon*, R. p. 46, RDP 1944 p. 176, concl. Chenot, note Jèze, Pen. 1947 p. 37, note de Soto). Contrairement à ce qu'ont soutenu certains auteurs (CHENOT (B.), concl. sur CE Sect., 4 févr. 1944, *Vernon*, RDP 1944 p. 179 ; JEANNEAU (B.), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, thèse droit, Poitiers, 1954, Paris, Sirey, 1954, p. 73 ; LETOURNEUR (M.), « Les "principes généraux du droit" dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », EDCE 1951 p. 23), cette règle n'a donc pas la valeur d'un principe général du droit (cf. DEGUERGUE (M.), « Le double degré de juridiction », AJDA 2006 pp. 1308-1314).

d'autorités juridictionnelles. L'objectif est d'abord d'empêcher les personnes dirigeantes d'aller au-delà de leurs attributions en usurpant les prérogatives d'un autre organisme de direction. Dès lors, n'importe quelle autorité ne peut pas disposer comme elle l'entend des terres des agriculteurs<sup>3227</sup> ni réglementer l'accès à la profession<sup>3228</sup>, l'exercice de la profession<sup>3229</sup>, les prix<sup>3230</sup> ou encore les opérations de production ou de distribution des biens<sup>3231</sup>. Cette jurisprudence protège en particulier les membres de la profession auxquels les organismes professionnels ne peuvent imposer d'obligations qui vont au-delà de ce qu'ils ont le pouvoir de prescrire<sup>3232</sup> et ceux des autres corps de métiers auxquels ils ne peuvent imposer de sujétions<sup>3233</sup>. Le but est aussi de sanctionner les autorités de direction qui commettent des incompétences négatives en déléguant leurs pouvoirs alors qu'elles sont tenues de les exercer elles-mêmes<sup>3234</sup>. En outre elle permet de faire respecter le principe de légalité des peines en empêchant les personnes dirigeantes d'infliger des sanctions qui ne sont pas au nombre de celles qu'elles peuvent prononcer en vertu de la loi<sup>3235</sup>. Mais l'objectif est aussi d'éviter qu'à l'intérieur d'un même organisme, le pouvoir des représentants régulièrement habilités à agir en son nom sur le problème à résoudre, soit usurpé par ceux qui n'en ont pas reçu le droit, au sein de l'Etat<sup>3236</sup> ou d'une

---

<sup>3227</sup> Pour des tentatives de commissions communales de remembrement : CE Ass., 27 mai 1949, *Consorts Bruant*, R. p. 241 ; CE, 22 déc. 1950, *Labre*, préc.

<sup>3228</sup> Pour des tentatives d'organismes de répartition : CE Sect., 16 avr. 1943, *Syndicat des grossistes spécialisés en œufs de Nice et des Alpes-Maritimes*, préc. Pour des tentatives d'organismes professionnels : CE, 27 avr. 1949, *Le Métails et Vieu* [2 esp.], R. p. 183 ; CE Sect., 26 juin 1959, *Dlle Firstoos*, préc. Pour des tentatives de ministres : CE, 14 sept. 1945, *Sté anonyme des établissements Bernard Fassone et Xavier Bouély*, préc. ; CE, 24 févr. 1950, *Sté l'Alfa*, R. p. 121.

<sup>3229</sup> Pour des tentatives d'organismes professionnels : CE Sect., 14 févr. 1959, *Association syndicale nationale des médecins exerçant en groupe ou en équipe*, préc.

<sup>3230</sup> Pour des tentatives d'organismes professionnels : CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge et Comité d'études corporatif et interprofessionnel des viandes*, préc. ; CE, 27 juin 1947, *Viallette*, préc. ; CE, 12 janv. 1951, *Dindinaud et Association nationale de la meunerie française*, préc.

<sup>3231</sup> Pour des tentatives de préfets : CE Ass., 24 juin 1942, *Gosse et autres*, préc. ; CE Sect., 15 juin 1945, *Traxelle*, R. p. 122. Pour des tentatives de ministres : CE, 12 déc. 1941, *Sté anonyme Lanson père et fils « Champagne-Reims »*, R. p. 213 ; CE Sect., 19 janv. 1945, *Rivière*, R. p. 16, DS 1945 p. 154.

<sup>3232</sup> CE Ass., 28 mars 1945, *Etablissements Sassolat*, préc. (aucun texte n'autorise le Comité d'organisation de la soie d'imposer aux membres de la profession de soumettre, avant leur exécution, les ordres de fabrication des rubans et velours à son visa et d'exiger la présentation de tous les titres de paiement de ces travaux). Voir aussi mais sur des griefs non fondés : CE, 9 juill. 1948, *Syndicat national des courtiers d'assurances et autres* [2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> esp.], R. p. 315 ; CE Sect., 7 janv. 1949, *Laugier*, R. p. 9.

<sup>3233</sup> CE Ass., 30 avr. 1948, *Union confédérale de la couleur et autres*, R. p. 183, D. 1948 J. p. 410, concl. Lefas, DS 1949 p. 13, concl. Lefas, S. 1948 III p. 96 (illégalité d'une décision du Comité d'organisation des intermédiaires du commerce édictant une codification du mandat commercial applicable aussi bien aux mandataires, qui relèvent du Comité, qu'aux mandants, qu'en n'en relèvent pas). En revanche il est admis que les décisions des organismes professionnels puissent avoir des effets indirects sur les tiers, concernant les relations qui s'établissent entre les professionnels et les non-professionnels (CE, 16 avr. 1946, *Consorts Richier*, préc. : un comité d'organisation peut imposer à ses ressortissants certaines clauses à insérer dans les contrats à passer avec leur clientèle). Sur l'ensemble de la question, voir DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; BAZEX, *Corporatisme...*, op. cit., pp. 562-581 ; BERLIA, « L'effet... », art. cit.

<sup>3234</sup> CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge et Comité d'études corporatif et interprofessionnel des viandes*, préc. (illégalité d'un règlement car les ministres compétents ont chargé un comité d'organisation de sa rédaction alors qu'elle leur incombait).

<sup>3235</sup> Pour les sanctions administratives, voir *supra* (p. 524). Pour les sanctions professionnelles : CE, 24 févr. 1945, *Catrice*, R. p. 43 ; CE, 1<sup>er</sup> juin 1953, *Belœuvre*, R. p. 255 ; CE Sect., 5 mars 1954, *Banque alsacienne privée et Dupont et Koechlin, dlle Colignon et autres* [2 esp.], préc. ; CE Sect., 2 mars 1956, *Berson et Mouillard*, R. p. 104.

<sup>3236</sup> Pour la réglementation des prix : CE, 30 mai 1945, *Borione*, R. p. 108 ; CE, 16 janv. 1948, *Sadol*, R. p. 21 ; CE, 27 févr. 1948, *Syndicat des industries laitières de l'Aisne et autres*, R. p. 95 ; CE Sect., 19 mars 1948, *Le Luyer*, R. p. 138 ; CE, 26 mai 1948, *Graule*, R. p. 232 ; CE, 19 oct. 1949, *Le Luyer* [3 esp.], R. p. 421 ; CE, 21 oct. 1949, *Sté Mercier*, R. p.

autre personne dirigeante<sup>3237</sup>. Cette jurisprudence permet de réserver certaines matières au législateur. Dans l'arrêt *Syndicat général des patrons laitiers de la ville de Lyon* du 8 décembre 1948 le Conseil d'Etat<sup>3238</sup> annule deux arrêtés préfectoraux qui avaient « institué une réglementation de l'industrie et du commerce du lait, laquelle avait essentiellement pour but d'instaurer une concentration très stricte des entreprises, avec attribution de ristournes aux établissements dont l'activité était suspendue ». Il considère en effet que « malgré l'intérêt qui s'attache à une organisation aussi rationnelle que possible de la production et de la distribution d'une denrée de première nécessité, une telle réglementation, en raison de la gravité des atteintes qu'elle porte aux droits des professionnels de l'industrie et du commerce du lait, ne pouvait trouver son fondement juridique que dans la loi ».

Le juge réprime de la même manière les vices de forme et les vices de procédure qui entachent les actes des personnes dirigeantes. Aussi annule-t-il les mesures de direction qui ne respectent pas le quorum qui s'impose<sup>3239</sup>, qui ont été prises par un collège comprenant irrégulièrement certains membres<sup>3240</sup>, qui violent le principe du secret des délibérés<sup>3241</sup>, qui ne portent pas la preuve de sa composition régulière<sup>3242</sup>, qui n'ont pas été prises sur proposition<sup>3243</sup>, sur demande<sup>3244</sup>, ou après avis<sup>3245</sup> d'un organisme qui devait obligatoirement être consulté ou qui ont été édictées à la lumière

---

430 ; CE, 21 oct. 1953, *Doornick*, R. p. 445. Pour la concentration des entreprises : CE, 8 déc. 1948, *Syndicat général des patrons laitiers de la ville de Lyon*, R. p. 462. Pour les autorisations de réalisation d'opérations immobilières : CE, 2 mai 1945, *Folin*, préc. Pour les décisions relatives au remembrement rural : CE, 30 nov. 1953, *Bertin*, R. p. 522. Pour la désignation des collecteurs de boyaux : CE, 10 juill. 1946, *Sté Charles frères*, préc. Pour la répression des infractions en matière de circulation des produits et denrées agricoles : CE, 13 nov. 1946, *Gardrat*, R. p. 269. Pour la délimitation des zones de ramassage du lait : CE, 3 mai 1944, *Sté laitière moderne*, R. p. 127.

<sup>3237</sup> Au sein des comités d'organisation : CE, 18 juill. 1947, *Boulaud*, préc. Au sein de l'Office national interprofessionnel des céréales : CE, 2 mai 1945, *Machet*, préc. Au sein des ordres professionnels : Bordeaux, 11 janv. 1916, *Me Grossard c. Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux*, préc. ; CE, 7 juill. 1944, *Cartault*, préc.

<sup>3238</sup> Préc.

<sup>3239</sup> CE, 21 juill. 1951, *Legros et autres*, R. p. 427 (commissions départementales de remembrement). Voir aussi, rejetant le grief : CE Sect., 20 févr. 1953, *Armelin*, préc. (Ordre des médecins).

<sup>3240</sup> Cass. civ., 22 oct. 1930, *D. c. Ministère public*, préc. (ordres des avocats) ; CE, 26 nov. 1948, *Muller*, R. T. p. 668 (Ordre des médecins).

<sup>3241</sup> CE, 15 oct. 1965, *M.*, JCP 1966 II n°14487 (« en faisant connaître que sa décision a été prise "à l'unanimité", la Chambre supérieure de discipline de l'Ordre des vétérinaires, révélant ainsi l'opinion de chacun de ses membres, a contrevenu à la règle du secret des délibérations »). Même solution en ce qui concerne les chambres de discipline des huissiers : Cass. civ., 11 déc. 1956, *Joest c. Chambre de discipline départementale des huissiers de Meurthe-et-Moselle*, Bull. civ. I p. 365.

<sup>3242</sup> Cass. civ., 22 oct. 1930, *D. c. Ministère public*, préc. (les décisions disciplinaires rendues par les juridictions des ordres des avocats doivent porter en elles-mêmes la preuve de leur composition régulière, notamment les noms des membres y ayant participé ; l'absence de cette énonciation essentielle dans la décision entraîne la nullité).

<sup>3243</sup> Pour la nomination des membres des comités de gestion des groupements interprofessionnels laitiers, ne pouvant se faire que sur proposition des organisations professionnelles intéressées : CE, 29 juill. 1943, *Grillard*, R. p. 208 ; CE, 12 mars 1947, *Fédération des coopératives laitières de la Gironde*, R. T. p. 537. Pour les versements compensateurs créés par la loi du 15 mars 1943 relative à l'organisation du marché de la farine pris en l'absence de propositions de l'Office national interprofessionnel des céréales : CE, 3 mars 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle*, R. T. pp. 134, 284 et 379.

<sup>3244</sup> Pour le retrait des cartes professionnelles de marchands-bouchers, ne pouvant intervenir que sur la demande du Groupement départemental d'achat et de répartition des viandes : CE, 28 juin 1944, *Condanne et autres*, R. p. 181.

<sup>3245</sup> Pour les autorisations ou les refus de création ou d'extension d'entreprises, devant être pris après avis de la chambre de commerce : CE, 30 avr. 1947, *Chambre syndicale des maîtres coiffeurs de Grenoble et de l'Isère*, R. p. 169. Pour les

d'un avis irrégulièrement formulé<sup>3246</sup>. Dans la même logique, lorsqu'un texte prescrit de motiver les mesures de direction ou que l'organisme agit en qualité de juridiction, il annule celles qui ne donnent pas ou qui ne mentionnent qu'insuffisamment les raisons de droit et de fait qui les fondent<sup>3247</sup>. Dans le cas où un texte impose une procédure contradictoire ou que l'organisme agit en qualité de juridiction, il prononce aussi la nullité des décisions qui n'ont pas respecté l'obligation de donner aux intéressés les moyens de se défendre<sup>3248</sup>. Cette jurisprudence permet au juge, quel que soit son ordre d'appartenance, d'imposer aux personnes dirigeantes l'accomplissement de certaines formalités dans la rédaction même de leurs actes<sup>3249</sup> ou dans les opérations qui précèdent leur édicition. Ces exigences sont destinées à protéger les opérateurs économiques « contre les décisions hâtives et insuffisamment étudiées »<sup>3250</sup> des organismes de direction. Elles permettent aussi de garantir l'impartialité des personnes dirigeantes puisque cette jurisprudence conduit à l'annulation des décisions prises par des autorités qui ont « pris parti publiquement, antérieurement à la séance sur le cas de l'intéressé, ce qui [leur] retirait l'indépendance » pour statuer<sup>3251</sup>. L'obligation de motivation a spécifiquement pour but de permettre au juge de l'excès de pouvoir d'apprécier si les prescriptions et les interdictions contenues dans la loi ont été respectées.

Saisi d'un recours contre une mesure de direction, et suivant les règles classiques applicables quelle que soit la voie de droit, le juge se comporte aussi de la même manière en ce qui concerne

---

autorisations ou les refus d'agrément des entreprises cinématographiques, devant être pris après avis du Comité d'organisation de l'industrie cinématographique : CE Sect., 25 juin 1948, *Syndicat français des directeurs de cinéma*, R. p. 290. Pour les mesures de taxation des prix, devant être prises après avis du Comité central des prix : CE, 3 déc. 1954, *Papeterie de Stenay et de Pouilly*, R. T. p. 746. Mais sauf disposition textuelle contraire, l'avis ne lie pas l'autorité de direction : CE, 24 mai 1944, *Billard-Brinquier*, R. p. 148 ; CE Sect., 5 juin 1953, *Labatut et Bergounhoux* [2 esp.], préc.

<sup>3246</sup> Pour les avis de la chambre de commerce rendus pour les autorisations ou les refus de création ou d'extension d'entreprises : CE Sect., 3 mars 1944, *Sté pour la fabrication d'aliments composés pour le bétail*, préc.

<sup>3247</sup> Pour les décisions des commissions départementales de remembrement : CE Sect., 27 janv. 1950, *Billard*, R. p. 58, S. 1950 III p. 41, concl. Letourneur ; CE, 28 janv. 1952, *Consorts Cayron*, R. p. 66 ; CE, 28 janv. 1952, *Bouillon*, R. p. 67. Pour les refus d'inscription au tableau : CE, 14 juin 1946, *Van den Veegaete*, préc. (Ordre des architectes). Pour les décisions rendues par la Commission de contrôle des banques en matière répressive : CE, 20 févr. 1953, *Malfanti*, préc. Pour les décisions rendues par les chambres de discipline des notaires en matière répressive : Cass. civ., 5 déc. 1949, *Eudeline c. Chambre départementale des notaires de la Manche*, préc. Pour les décisions préfectorales et ministérielles rejetant une demande de licence pour la création d'une pharmacie : CE, 9 nov. 1951, *Basset*, R. T. p. 671. Pour les refus préfectoraux d'autorisation de réalisation d'opérations immobilières : CE Sect., 18 janv. 1946, *Panagopoulos*, R. p. 19.

<sup>3248</sup> Pour les décisions des commissions départementales de remembrement : CE Sect., 27 janv. 1950, *Legrand*, préc. ; CE, 18 juin 1951, *Brandebourger*, R. p. 353. Pour les sanctions en matière de répartition des céréales panifiables : CE, 12 janv. 1945, *Peltier*, R. p. 10. Pour les sanctions en matière de répartition des produits industriels : CE Sect., 6 oct. 1944, *Laisney et Sté charbonnière Ali Brun*, R. p. 259. Pour les décisions des ordres professionnels : CE, 4 janv. 1946, *Hamayon*, préc. ; CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Godard*, R. p. 225 ; CE, 18 nov. 1964, *Rainaut*, R. p. 559. Voir aussi, rejetant le grief : CE Sect., 12 oct. 1956, *Desseaux*, préc. (Commission de contrôle des banques).

<sup>3249</sup> Rejetant le grief : CE, 9 janv. 1952, *Sanisart*, R. p. 21 ; CE, 19 déc. 1952, *Bourgoin*, R. p. 596 ; CE, 1<sup>er</sup> juin 1953, *Godard*, R. p. 255 ; CE, 15 oct. 1954, *Sté financière de France*, préc. ; CE, 12 juill. 1955, *Banque privée franco-africaine*, R. p. 421.

<sup>3250</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 2, p. 287.

<sup>3251</sup> CE Sect., 18 févr. 1949, *Viet*, préc. (Ordre des médecins).

certaines moyens d'illégalité interne. Il accepte d'annuler les actes des personnes dirigeantes, peu importe qu'elles aient agi en qualité d'autorités administratives ou d'autorités juridictionnelles, pour erreur de droit tenant à une méconnaissance directe<sup>3252</sup> ou à une mauvaise interprétation<sup>3253</sup> d'une norme supérieure, ou encore à un défaut de base légale<sup>3254</sup>. Une telle démarche qui a pour effet de placer toute personne dirigeante « à un certain degré de la hiérarchie dans l'ordre du droit public »<sup>3255</sup> permet au juge, quel que soit son ordre d'appartenance, de garantir l'effectivité de la hiérarchie des normes et de sauvegarder ainsi les droits que les administrés tiennent des dispositions des textes qui ont été violés. Plusieurs auteurs ont souligné la volonté du Conseil d'Etat de protéger, malgré le dirigisme de Vichy, la liberté du commerce et de l'industrie dans la continuité de la jurisprudence qu'il

<sup>3252</sup> Bordeaux, 11 janv. 1916, *Me Grossard c. Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux*, préc. et Cass. req., 11 déc. 1917, *Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux c. Me Grossard*, préc. (règlement du conseil de discipline d'un ordre des avocats violant l'article 5 du Code civil) ; Lyon, 4 juill. 1928, *Procureur général près la Cour d'appel de Lyon et Mes Sérol et Urbain c. Ordre des avocats de Roanne*, préc. (règlement d'un barreau violant le décret du 20 juin 1920) ; Cass. civ., 5 mai 1936, *Me X. c. Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris*, préc. (sanction disciplinaire violant le décret du 20 juin 1920) ; Montpellier, 28 déc. 1942, *Procureur général c. Ordre des avocats du barreau de Rodez-Millau-Espallon*, préc. et Cass. civ., 18 nov. 1946, *Ordre des avocats du barreau de Rodez-Millau-Espallon c. Procureur général près la Cour d'appel de Montpellier*, préc. (règlement intérieur d'un barreau, contraire aux lois qui donnent aux avocats régulièrement inscrits le droit de représenter leurs clients sans procuration devant certaines juridictions) ; CE Sect., 22 janv. 1943, *De Lucy et autres*, R. p. 14, DS 1943 p. 176, S. 1943 III p. 30, D. C. 1943 J. p. 109, note P. C. et CE Ass., 22 janv. 1943, *Rossetti*, préc. (arrêtés ministériels entérinant des propositions d'un groupement interprofessionnel laitier contraires au règlement pris pour l'exécution de la loi du 27 juillet 1940 sur l'organisation de la production laitière, élaboré par le Comité central des groupements interprofessionnels laitiers) ; CE, 3 janv. 1945, *Faguais*, R. p. 3 (sanction administrative contraire à législation encadrant le calcul des prix autorisés) ; CE Sect., 15 mars 1946, *Ville de Lyon*, R. p. 81 (règlement d'un comité d'organisation contraire à la législation relative à la mise en adjudication des marchés de fournitures à passer par les administrations publiques) ; CE, 21 juin 1946, *Maugaret et Clément*, R. p. 175 (arrêté préfectoral contraire à un règlement du Comité national interprofessionnel des viandes) ; CE, 14 mars 1947, *Dlle Delorme*, R. p. 110 (réquisition d'un domaine pour assurer la mise en valeur d'une exploitation agricole, prononcée en l'absence de toute nécessité publique) ; CE, 23 juin 1948, *Chassant*, préc. (illégalité d'une circulaire ministérielle réglementaire encadrant la fabrication, la vente et la circulation des piquettes pour méconnaissance des dispositions du Code du vin et de la loi du 16 nov. 1942) ; CE, 9 juill. 1954, *Gagnon et autres*, R. T. p. 728 (décision d'une commission communale de remembrement contraire à la législation encadrant la réorganisation de la propriété foncière). Voir aussi, pour des refus d'inscription au tableau de l'Ordre des architectes malgré l'expiration du délai imparti au Conseil supérieur pour statuer sur les décisions du Conseil régional en la matière alors que la loi prévoit que l'inscription est alors de droit : CE, 2 févr. 1945, *Javey, Bourge et Jourde* [3 esp.], R. p. 29, DS 1945 p. 253, note C. C. ; CE Sect., 28 juin 1946, *Bardel, Belmont et autres*, R. p. 188.

<sup>3253</sup> Loi du 16 août 1940 concernant l'organisation provisoire de la production industrielle : CE, 7 mai 1947, *Dame Embry*, R. T. pp. 546 et 549 ; CE, 23 juill. 1947, *Thévenin, Bussière et Point*, préc. Loi du 21 octobre 1940 modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix : CE Sect., 13 nov. 1942, *Dame veuve Paupe*, R. p. 314 ; CE Sect., 23 mars 1945, *Dagès et autres*, préc. Loi du 31 déc. 1940 instituant l'Ordre des architectes : CE, 4 janv. 1946, *Hamayon*, préc. ; CE, 6 févr. 1946, *Crosa et Aimé* [2 esp.], préc. Loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement : CE Sect., 20 oct. 1950, *Dlle Siméon et Dame Bauchet*, R. p. 504 ; CE, 5 janv. 1951, *Jeanjean*, R. p. 1 ; CE, 19 nov. 1951, *Brackelaere*, R. p. 537 ; CE, 16 nov. 1953, *Mercier de Beaurouvre*, préc. ; CE, 28 juin 1954, *Dreux*, R. p. 392. Loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie : CE Sect., 8 nov. 1946, *Métadier*, R. p. 265. Loi du 17 déc. 1941 relative à l'établissement d'un plan d'aménagement de la production : CE, 12 déc. 1945, *Etablissements Auguste Lepoutre et Compagnie*, préc. Voir aussi, pour une mauvaise interprétation d'une autorisation préfectorale pour la création d'un commerce : CE, 26 juill. 1946, *Lebrun*, préc. Voir également, pour une mauvaise interprétation du Code de déontologie médicale : CE Ass., 16 mai 1947, *Teyssier*, préc.

<sup>3254</sup> Tel est le cas des sanctions administratives (CE Sect., 2 juin 1944, *Lesœur*, R. p. 158 ; CE Ass., 28 mars 1945, *Etablissements Sassolat et Etablissements Escabas* [2 esp.], R. p. 65, S. 1945 III p. 45, concl. Detton et note Brimo ; CE, 18 mai 1949, *Etablissements Lesaffre frères*, R. p. 225) et des sanctions professionnelles (Grenoble, 12 mars 1942, *Me X. c. Ordre des avocats du barreau de Y.*, préc. ; CE, 14 janv. 1944, *Binet*, préc.) ayant pour objet de réprimer des infractions à des mesures de direction elles-mêmes illégales.

<sup>3255</sup> X., « Les décisions... », art. cit., p. 208.

avait développée à l'époque républicaine<sup>3256</sup>. Le juge administratif annule en effet les refus de carte professionnelle délivrés par les organismes de direction lorsqu'ils sont opposés au seul motif que l'intéressé n'exerçait pas d'activité professionnelle avant le 1<sup>er</sup> septembre 1939 alors même que ce dernier a obtenu l'autorisation préfectorale prévue par le décret-loi du 9 septembre 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux*<sup>3257</sup>. Pour lui, « une semblable exigence (...) conduirait à interdire dans tous les cas l'exercice de la profession par des nouveaux commerçants »<sup>3258</sup>, ce qui est incompatible avec les dispositions du décret-loi précité toujours en vigueur malgré l'octroi à certains organismes de direction du pouvoir de décider de l'établissement de cartes professionnelles<sup>3259</sup>. Cette jurisprudence rejette « la tendance de l'organisation professionnelle à se transformer en une défense des situations acquises »<sup>3260</sup>. Mais elle protège aussi le droit de la concurrence car elle déclare illégale la délivrance de cartes professionnelles alors même que l'entreprise concernée, créée postérieurement au 1<sup>er</sup> septembre 1939, n'a pas reçu l'autorisation préfectorale exigée par le décret-loi du 9 septembre 1939<sup>3261</sup>.

Selon les règles classiques le juge accepte de contrôler l'exactitude matérielle des faits qui fondent les décisions administratives<sup>3262</sup> ou juridictionnelles<sup>3263</sup> dont il est saisi. Mais lorsqu'il est saisi d'un recours en cassation, le juge, en raison des limites de son office, se borne à examiner le moyen au regard « des pièces du dossier soumis au juge du fond »<sup>3264</sup> : « il ne peut se livrer lui-même à aucune recherche extérieure »<sup>3265</sup> puisque l'organe de cassation n'est pas un troisième degré de

---

<sup>3256</sup> BAYLAC, *La législation...*, *op. cit.*, p. 27 ; DUPEYROUX, « L'indépendance... », art. cit., pp. 609- 610 ; FABRE, *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 2219-220 ; JEANNEAU, *Les principes...*, *op. cit.*, pp. 51-54 et 158-159 ; MACHELON, « Les comités... », art. cit., p. 81 ; MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 365-372 ; SOTO, « Recours... », art. cit., p. 65.

<sup>3257</sup> CE Ass., 21 avr. 1944, *Perrier*, R. p. 117, Gaz. Pal. 1944 I p. 246, D. C. 1944 J. p. 86, note P. C., S. 1945 III p. 29, note Delpech ; CE, 16 mai 1945, *Riol*, R. p. 97 ; CE, 23 janv. 1946, *Delvalle*, R. p. 22. En revanche est régulier le refus de carte professionnelle opposé à une entreprise, qui n'est pas titulaire d'une autorisation de création de fonds et ne fait pas la preuve d'une activité antérieure au 1<sup>er</sup> septembre 1939 (CE, 18 avr. 1947, *Etablissements et minoterie Quoex*, R. p. 147).

<sup>3258</sup> CE Ass., 21 avr. 1944, *Perrier*, préc.

<sup>3259</sup> CE Sect., 16 avr. 1943, *Syndicat des grossistes spécialisés en œufs de Nice et des Alpes-Maritimes*, préc. Dans cette affaire le requérant attaquait l'autorisation d'extension du commerce d'un professionnel en soulevant l'incompétence du préfet qui l'avait délivrée au motif que les bureaux nationaux de répartition ont acquis par la loi du 27 septembre 1940 *portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires* le pouvoir d'établir des cartes professionnelles. Le Conseil d'Etat rejette la demande en considérant que la réglementation de l'activité des entreprises (pouvoir des bureaux nationaux de répartition) ne s'étend pas à la création d'entreprises nouvelles ou à l'extension d'entreprises existantes (pouvoir des préfets).

<sup>3260</sup> P. C., note sous CE Ass., 21 avr. 1944, *Perrier*, D. C. 1944 J. p. 87. Dans la même logique, le juge annule les refus d'inscription au tableau qui retiennent des cas d'incompatibilité en dehors de ceux qui sont énumérés par la loi : CE Sect., 19 févr. 1943, *Nicol*, préc.

<sup>3261</sup> CE, 4 nov. 1949, *Sté beurrière de la Somme*, préc. ; CE, 18 avr. 1947, *Ledoux*, R. p. 147.

<sup>3262</sup> CE, 14 janv. 1916, *Camino*, préc.

<sup>3263</sup> CE, 9 août 1924, *Sté Henri et Maurice Farman*, R. p. 829.

<sup>3264</sup> CE, 16 oct. 1957, *Bordereau*, R. p. 529.

<sup>3265</sup> COLLIARD (C.-A.), note sous CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, D. 1945 J. p. 272. Concrètement, comme l'écrit Camille Broyelle, « le Conseil d'Etat étudie le dossier au vu duquel il a été statué (qui lui est systématiquement transmis

juridiction. Cette solution est confirmée sous le dirigisme de Vichy en ce qui concerne tant les actes administratifs<sup>3266</sup> que les actes juridictionnels<sup>3267</sup>. Ce contrôle est une garantie pour les opérateurs économiques puisqu'il les protège contre la transformation par les organismes de direction de la réalité des faits qui concernent leur situation et par suite contre les préjudices que cette déformation peut leur porter.

Dans la même logique le juge de l'excès de pouvoir accepte d'annuler sous le dirigisme de Vichy, conformément aux règles classiques, les décisions administratives entachées d'un détournement de pouvoir<sup>3268</sup> lorsqu'il s'avère que les personnes dirigeantes ont agi dans un autre but que l'intérêt général<sup>3269</sup>. L'objectif est d'empêcher les organismes de direction de contourner la finalité des textes qui leur donnent des prérogatives d'action pour satisfaire un intérêt privé, au détriment des acteurs du marché. Le contrôle est essentiel car un certain nombre de personnes dirigeantes sont des institutions chargées de la satisfaction de l'intérêt collectif d'une profession. Or les prétentions corporatistes ne coïncident pas toujours avec les exigences de l'intérêt public. Ces organismes sont donc parfois amenés à utiliser leurs pouvoirs à des fins étrangères à l'utilité commune, ce qui peut causer des dommages aux acteurs du marché. C'est pourquoi le contrôle du détournement de pouvoir permet de protéger leurs droits.

C'est cette même préoccupation qui conduit le juge de l'excès de pouvoir à accepter d'annuler, pour détournement de procédure, les décisions des organismes de direction lorsqu'il s'avère qu'ils

---

par les juges de dernier ressort) et confronte les faits, tels qu'ils sont énoncés dans ce dossier, aux faits, tels qu'ils sont relevés dans le jugement frappé de pourvoi » (*Contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 2019, 7<sup>e</sup> édit., p. 422).

<sup>3266</sup> Pour des refus d'autorisation de création d'entreprise : CE Ass., 24 juill. 1942, *Dlle Iratchet*, R. p. 234, DS 1943 p. 280, note X. ; CE, 17 déc. 1943, *Bigot*, R. p. 294. Pour des refus de délivrance de carte professionnelle : CE Sect., 26 mai 1950, *Sté laitière provençale*, préc. Pour des refus d'inscription au tableau de l'ordre : CE, 7 avr. 1944, *Marty*, préc. Pour des fermetures d'entreprise dans le cadre de mesures de concentration industrielle : CE, 18 avr. 1945, *Larre*, R. T. p. 293. Pour des sanctions administratives : CE, 14 déc. 1951, *Jouvet*, R. T. p. 673. Pour l'évaluation de l'indemnité attribuée en compensation de la perte d'arbres dans le cadre d'une opération de remembrement : CE, 9 juill. 1954, *Brandebourger*, R. p. 434. Le juge refuse d'annuler une mesure de direction entachée d'une erreur de fait qui n'a aucune influence sur le sens de la décision. Voir ainsi : CE Sect., 27 janv. 1950, *Legrand*, préc. (si la commission départementale de remembrement a commis une erreur de fait dans la justification qu'elle a donnée de la forme pentagonale d'une parcelle attribuée au requérant, cette erreur n'entache pas d'irrégularité la décision attaquée, dès lors qu'il s'agissait d'une simple constatation de fait et que rien ne s'opposait à ce que la commission attribuât au requérant une parcelle de cette forme).

<sup>3267</sup> CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Roux*, préc. ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Sté financière de Lyon*, préc. ; CE, 12 juill. 1955, *Banque privée franco-africaine*, préc. (Commission de contrôle des banques) ; CE Sect., 19 déc. 1947, *Tenneson*, préc. ; CE, 14 mai 1948, *Aigrot*, RDP 1948 p. 611 (Comité contentieux du contrôle des prix) ; CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, préc. ; CE Ass., 30 janv. 1953, *Colleye*, R. p. 46 ; CE Sect., 12 juill. 1955, *Conan*, préc. (Ordre des médecins).

<sup>3268</sup> CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge et Comité d'études corporatif et interprofessionnel des viandes*, préc. (illégalité d'une décision du Comité d'organisation de l'industrie du cuir édictant des dispositions destinées à favoriser les acheteurs de peaux et cuirs en poil au détriment des producteurs et collecteurs) ; CE Sect., 15 mars 1946, *Dame veuve Bonjour*, R. p. 82 (illégalité d'une décision d'un préfet autorisant l'ouverture d'un commerce uniquement dans l'intérêt personnel du bénéficiaire).

<sup>3269</sup> Nous avons vu que le Conseil d'Etat, sauf exceptions, ne vérifie pas si le but d'intérêt général poursuivi est le bon (voir *supra*, pp. 540-543).

ont utilisé volontairement une procédure à la place d'une autre pour échapper à certaines formalités ou supprimer certaines garanties. Cette jurisprudence lui permet d'interdire les sanctions économiques déguisées, par exemple les refus systématiques d'attribution de contingents opposés à des commerçants pourtant titulaires d'une carte professionnelle<sup>3270</sup>.

Dans le même esprit, le juge de l'excès de pouvoir accepte d'exercer un contrôle de qualification juridique des faits dans la plupart des hypothèses. Il vérifie ainsi systématiquement si les circonstances de l'espèce sont de nature à justifier un refus d'inscription au tableau de l'ordre<sup>3271</sup> tant en ce qui concerne les exigences de moralité<sup>3272</sup> que les conditions de diplômes<sup>3273</sup> ou de nationalité<sup>3274</sup>, consacrant ainsi un véritable « droit à l'ordinalité »<sup>3275</sup> lorsque ces exigences et ces conditions sont effectivement remplies. Il fait de même lorsqu'il est saisi d'une sanction administrative de nature économique<sup>3276</sup>, d'une offre de transaction<sup>3277</sup>, d'une mesure de réquisition<sup>3278</sup>, d'une concession de terres incultes ou abandonnées<sup>3279</sup> ou encore de la nomination d'administrateurs provisoires à la tête d'une entreprise du pays<sup>3280</sup>. Mais il s'autorise aussi à vérifier si l'autorité administrative respecte les conditions imposées par la loi pour encadrer sa liberté d'action. Dans cette logique il contrôle si un groupement dissout par l'autorité administrative figure parmi ceux qui pouvaient légalement

---

<sup>3270</sup> CE Sect., 6 oct. 1944, *Etablissements Sassot*, préc. ; CE, 11 févr. 1948, *Broussali*, préc.

<sup>3271</sup> En ce sens, voir LEGAL, « Les attributions... », art. cit., § 13.

<sup>3272</sup> Pour les ordres des avocats : Cass. civ., 29 juill. 1867, *Avocats de Vesoul c. Grillon*, préc. ; Aix, 25 juin 1935, *L.*, préc. ; Cass. civ., 24 juill. 1947, *X. c. Conseil de l'Ordre des avocats de Bayonne*, préc. Pour l'Ordre des architectes : CE, 1<sup>er</sup> déc. 1944, *Durce*, R. p. 310 ; CE Sect., 14 juin 1946, *Van den Veegaete*, préc. ; CE, 16 avr. 1947, *Lambla de Sarria*, préc. ; CE, 12 nov. 1949, *Lœffler*, R. p. 479 ; CE Ass., 9 juin 1950, *Daver*, R. p. 355 ; CE, 25 avr. 1951, *Camé*, R. p. 213 ; CE Sect., 17 juill. 1953, *Minguet*, R. p. 384. Pour l'Ordre des médecins : CE, 14 mai 1943, *Grémeau*, préc. ; CE, 7 avr. 1944, *Marty*, préc. ; CE, 27 déc. 1947, *Dame Pinelli-Monnet*, préc. ; CE Ass., 19 janv. 1954, *Chaigneau*, préc. Pour l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés : CE, 3 juin 1949, *Kiehl*, R. p. 265.

<sup>3273</sup> Pour l'Ordre des architectes : CE, 7 juin 1944, *Battuz*, R. p. 166 ; CE, 6 déc. 1944, *Koscher*, R. p. 315 ; CE, 22 juin 1945, *Brocas*, R. p. 134 ; CE Sect., 11 janv. 1946, *Debernardi*, R. p. 11 ; CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Giampietri et Favre* [2 esp.], préc. ; CE Sect., 28 juin 1946, *Bonavero*, R. p. 188 ; CE, 28 févr. 1947, *Trotobas*, R. p. 87 ; CE Sect., 5 déc. 1947, *Martin*, R. p. 465 ; CE, 13 févr. 1948, *Rivière*, R. p. 79 ; CE, 25 juin 1948, *Lorentz*, R. p. 298 ; CE, 5 nov. 1948, *Temporel*, R. p. 417 ; CE, 16 févr. 1951, *L'héritier de Chézelle*, préc. ; CE, 28 mai 1952, *Lick et Lauras* [2 esp.], R. p. 285 ; CE, 25 nov. 1953, *Saingery*, R. p. 516.

<sup>3274</sup> Pour les ordres des avocats : Paris, 26 juin 1936, *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris c. B.*, préc.

<sup>3275</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, op. cit., p. 114. Dans le même sens, voir DETTON, « La protection... », art. cit., p. 58.

<sup>3276</sup> CE, 31 mai 1944, *Renaudin*, préc. ; CE Sect., 6 oct. 1944, *Sté La maroquinerie dauphinoise*, R. p. 259.

<sup>3277</sup> CE, 13 nov. 1942, *Gaston Leroux*, préc. ; CE, 8 déc. 1944, *Dame Boutier, Dame Savin et Lalos* [3 esp.], préc. ; CE, 8 déc. 1944, *Dame Savin*, préc. ; CE, 28 sept. 1945, *Boué*, préc.

<sup>3278</sup> CE, 2 déc. 1949, *Lesage*, R. p. 527 (chevaux et mulets).

<sup>3279</sup> CE, 23 avr. 1947, *Ministère de l'Agriculture c. Dlle Yard*, préc. ; CE, 14 juin 1950, *Trannin*, préc. Voir aussi, confirmant la décision en l'absence d'erreur de qualification : CE, 25 févr. 1948, *Mathieu*, R. T. p. 529. Le juge exerce aussi un contrôle entier en la matière sur les retraits de concession : CE Sect., 13 juin 1947, *Epoux Rivière*, préc.

<sup>3280</sup> CE Sect., 7 mars 1947, *Association des porteurs de titres de la Sté des arts graphiques*, R. p. 95 ; CE Ass., 28 mars 1947, *Sté des chaux et ciments de Lafarge*, R. p. 139 ; CE, 2 juill. 1948, *Consorts Richard Ducros*, R. p. 307.

l'être<sup>3281</sup>, si la réalisation d'une opération immobilière<sup>3282</sup>, la création<sup>3283</sup> ou l'extension<sup>3284</sup> d'une entreprise nécessite une autorisation administrative<sup>3285</sup>, si un individu peut prétendre à la délivrance d'une carte professionnelle<sup>3286</sup>, si une terre peut être soumise au remembrement<sup>3287</sup>, si un bien peut être soumis à une mesure de taxation des prix<sup>3288</sup> ou encore si un individu peut prétendre au bénéfice du pécule d'installation à la terre<sup>3289</sup>. Dans le même esprit, il vérifie si la population des communes est suffisante, selon la grille fixée par le législateur<sup>3290</sup>, et si des circonstances exceptionnelles autorisent à déroger à cette condition<sup>3291</sup>, pour permettre l'ouverture d'une nouvelle pharmacie.

Cette jurisprudence permet au juge, quel que soit l'ordre auquel il appartient, de faire prévaloir sous le dirigisme le principe mis en lumière par le commissaire du gouvernement Corneille dans ses conclusions sur l'affaire *Baldy* : « la liberté est la règle, et la restriction de police l'exception »<sup>3292</sup>.

---

<sup>3281</sup> CE Sect., 3 mai 1946, *Capgras*, préc.

<sup>3282</sup> CE, 30 mai 1945, *Epoux Swenen-Le Chanteur*, R. p. 112 ; CE Sect., 15 mars 1946, *Union foncière nord-africaine*, R. p. 86.

<sup>3283</sup> L'arrêté du 22 avril 1940 relatif à l'application du décret du 9 sept. 1939 sur la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux est venu préciser que « le transfert d'un établissement (...) doit être considéré comme une création dans le nouveau cadre local » (art. 1<sup>er</sup>), sans pour autant dire ce qu'il faut entendre par « transfert ». Sur l'interprétation de ce terme ainsi que celui de « création », notamment au regard de celle donnée par la jurisprudence, voir : CHAUVEAU, « Création... », art. cit., §§ 4-6 ; ESMEIN, « Les notions... », art. cit., p. 92 ; TAILLEFER, *Création...*, op. cit., pp. 63-100 ; TOUJAS, « Création... », art. cit., §§ 2-3 ; PEYTEL, « La création... », art. cit., pp. 72-73 ; VILLEMÉR, « La création... », art. cit., pp. 122-123 et 126 ; VILLEMÉR, « Création... », art. cit., pp. 163-164 et 168-169. Voir en particulier : CE Sect., 12 nov. 1943, *Sté « Nouvelle maison de Limoges »*, R. p. 252 ; CE Ass., 18 févr. 1944, *Melchior*, préc. (pharmacie) ; CE, 15 déc. 1944, *Jaillette*, préc. ; CE, 27 juin 1945, *Schæns*, R. p. 139 ; CE, 16 juill. 1947, *Dame Cotterel et autres*, R. p. 316 ; CE, 6 déc. 1950, *Sté des produits textiles*, préc. ; CE, 6 févr. 1953, *Sté de prévoyance mutuelle des coopérateurs de la Revendication*, R. p. 54 (pharmacie).

<sup>3284</sup> Sur l'interprétation du mot, notamment en jurisprudence : CHAUVEAU, « Création... », art. cit., § 7 ; ESMEIN, « Les notions... », art. cit., pp. 92-93 ; TOUJAS, « Création... », art. cit., §§ 5-8 ; PEYTEL, « La création... », art. cit., pp. 73-78 ; VILLEMÉR, « La création... », art. cit., pp. 123-125 ; VILLEMÉR, « Création... », art. cit., pp. 164-168. Voir en particulier : CE, 20 déc. 1944, *Sté des conserves Petitjean, Gay et Compagnie*, R. p. 325 ; CE, 18 juill. 1947, *Sté Serres et fils*, R. p. 325.

<sup>3285</sup> Voir ainsi, pour des cas où l'opération n'est pas soumise à autorisation : CE, 20 sept. 1944, *Epoux Prabonneau*, R. p. 252 ; CE, 29 juin 1945, *Sté des nouvelles Galeries*, préc. ; CE, 3 août 1945, *Sté anonyme Bat'a*, R. p. 170 ; CE, 20 févr. 1946, *Thomazeau*, R. p. 53 ; CE Sect., 17 mai 1946, *Sté commerciale de pelleteries brutes*, R. p. 133 ; CE, 26 nov. 1954, *Syndicat des pharmaciens du Bas-Rhin et dame Woehrlin*, R. p. 619 (pharmacie).

<sup>3286</sup> CE, 22 mars 1944, *Van Becelaere*, R. p. 95 ; CE, 31 mai 1944, *Lambert*, R. p. 156 ; CE, 2 juin 1948, *Thomas frères*, préc.

<sup>3287</sup> CE Sect., 27 janv. 1950, *Legrand*, préc. ; CE, 31 oct. 1950, *Lequineg*, R. p. 522 ; CE, 4 juin 1951, *Consorts Robois, Truchon-Louyot*, préc.

<sup>3288</sup> CE Sect., 12 nov. 1943, *Ferlin*, R. p. 251 ; CE, 27 déc. 1946, *Bureau national de répartition du vin de Champagne*, R. p. 320 ; CE, 23 mars 1945, *Dagès et autres*, préc. ; CE, 2 mars 1949, *Sté Mahler, Besse et Compagnie*, R. p. 99 ; CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1952, *Cavereau*, R. p. 75 ; CE Sect., 21 nov. 1952, *Ducret*, R. p. 521.

<sup>3289</sup> CE, 1<sup>er</sup> sept. 1944, *Caisse interprofessionnelle des allocations familiales du Rhône*, R. p. 239.

<sup>3290</sup> CE Sect., 24 déc. 1943, *Dufour*, R. p. 305, DS 1944 p. 214, note Célier ; CE, 29 déc. 1943, *Verdeil*, R. p. 309, DS 1944 p. 214, note Célier ; CE Sect., 15 févr. 1946, *Chambre départementale des pharmaciens du Nord*, R. p. 48 ; CE Sect., 31 juill. 1948, *Rabelle*, R. p. 369 ; CE, 24 juin 1949, *Dame Vincent*, R. p. 302 ; CE, 7 févr. 1951, *Avenard et Carpentier*, R. p. 71 ; CE, 12 déc. 1951, *Coignaud et Dame Dauban* [2 esp.], R. p. 584 ; CE, 6 févr. 1953, *Sté de prévoyance mutuelle des coopérateurs de la Revendication*, préc. ; CE Sect., 5 juin 1953, *Labatut et Bergounhous* [2 esp.], préc. ; CE, 23 oct. 1953, *Dlle Borel*, préc. ; CE, 13 janv. 1954, *Syndicat des pharmaciens du Gard*, R. p. 25 ; CE, 22 oct. 1954, *Dlle Lemarquis*, R. p. 547 ; CE, 27 oct. 1954, *Charbonnel et Sautreaux*, R. p. 555, concl. Jacomet.

<sup>3291</sup> CE, 29 déc. 1943, *Dlle Le Cabec*, R. p. 310, DS 1944 p. 214, note Célier ; CE Sect., 20 févr. 1953, *Dame Cozic-Savouire*, préc.

<sup>3292</sup> CORNEILLE, concl. sur CE, 10 août 1917, *Baldy*, art. cit., p. 640.

En effet, lorsque les faits ne sont pas de nature à justifier une mesure de direction, il prononce son annulation, ce qui a pour effet de faire primer la liberté des opérateurs économiques sur la contrainte des personnes dirigeantes. Mais sous le dirigisme le juge accepte de pousser encore plus loin l'examen des requêtes en augmentant le nombre de moyens d'annulation invocables pour permettre encore davantage la sauvegarde des libertés des opérateurs économiques.

## **§ 2/ Un contrôle encore plus poussé**

L'approfondissement concerne le contrôle exercé par le juge administratif en cassation, sur les actes juridictionnels émanant des personnes dirigeantes (B) mais aussi celui exercé tant par lui que par le juge judiciaire, en excès de pouvoir, sur les décisions administratives prises par ces mêmes organismes (A).

### **A/ L'approfondissement du contrôle en excès de pouvoir**

Le juge du dirigisme de Vichy multiplie les principes généraux du droit pour accentuer la sévérité de son contrôle sur les décisions administratives de direction (1) et il s'autorise à réduire le pouvoir discrétionnaire des personnes dirigeantes dans l'analyse des faits qui justifient les mesures qu'elles prennent en acceptant dans certaines circonstances de réaliser un contrôle de leur adéquation (2).

#### ***1/ La multiplication des principes généraux du droit***

Les principes généraux du droit sont des règles générales et abstraites dégagées par les juges à partir de l'état du droit et de la société à un moment donné et applicables même en l'absence de texte. De tels principes sont découverts aussi bien par la juridiction administrative<sup>3293</sup> que par la juridiction judiciaire<sup>3294</sup> mais c'est le juge administratif qui recourt le plus fréquemment à cette tech-

---

<sup>3293</sup> Sur ce point, voir CASSIN, « Le Conseil... », art. cit. ; DONNEDIEU DE VABRES, « La protection... », art. cit. ; JEANNEAU, *Les principes...*, op. cit. ; LETOURNEUR, « Les "principes..." », art. cit. ; MORANGE (G.), « Une catégorie juridique ambiguë : les principes généraux du droit », RDP 1977 pp. 761-778 ; RIVERO, « Le juge... », art. cit. ; SOTO, « Recours... », art. cit., pp. 74-77 ; WALINE, « Le pouvoir... », art. cit.

<sup>3294</sup> Cf. BECHILLON (M. de), *La notion de principe général en droit privé*, thèse droit, Pau, 1996, Aix-en-Provence, PUAM, 1998 ; BOULANGER (J.), « Principes généraux du droit et droit positif », in *Mélanges Ripert*, op. cit., tome 1, pp. 51-74 ; LYON-CAEN (G.), « Du rôle des principes généraux du droit civil en droit du travail », RTD civ. 1974 pp. 229-248 ; SARGOS (P.), « Les principes généraux du droit privé dans la jurisprudence de la Cour de cassation : les garde-fous des excès du droit », JCP G 2001 I n°306.

nique. C'est même pour lui une obligation car, pour donner une solution aux litiges qui lui sont soumis, il ne peut « souvent ni s'appuyer sur un texte, ni invoquer les règles de droit privé, édictées pour fixer les relations entre particuliers »<sup>3295</sup>, en raison de l'autonomie et de l'origine essentiellement prétorienne du droit administratif<sup>3296</sup>. Ces principes, dont la valeur juridique est débattue<sup>3297</sup>, lui permettent ainsi de résoudre les contentieux « alors même qu'une règle de droit précise fait défaut » et de protéger les droits des administrés auxquels « une législation incomplète et fragmentaire » porte préjudice<sup>3298</sup>.

C'est dans cet esprit que le Conseil d'Etat oblige dès le XX<sup>ème</sup> siècle l'Administration à respecter le principe de l'égalité des citoyens devant la loi<sup>3299</sup>, celui de la liberté du commerce et de l'industrie<sup>3300</sup>, celui de l'autorité de la chose jugée<sup>3301</sup>, celui de la non-rétroactivité des actes administratifs<sup>3302</sup> ou encore celui « d'après lequel un acte individuel grave ne peut être pris par l'administration sans entendre au préalable la personne que cet acte est susceptible de léser dans ses intérêts moraux ou matériels »<sup>3303</sup>. Mais le juge de l'excès de pouvoir, contrairement au juge de cassation<sup>3304</sup>,

---

<sup>3295</sup> LETOURNEUR, « Les “principes...”... », art. cit., p. 20.

<sup>3296</sup> Edouard Laferrière parle à leur sujet de « principes traditionnels, écrits ou non écrits, qui sont en quelque sorte inhérents à notre droit public et administratif » et qu'il revient au Conseil d'Etat d'appliquer « lorsque les textes font défaut » (*Traité...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., tome 1, p. XIII).

<sup>3297</sup> Sur ce point, voir : BRAIBANT (G.), « L'arrêt *Syndicat général des ingénieurs conseils* et la théorie des principes généraux du droit, EDCE 1962 pp. 67-71 ; BRUNET (P.), « Les principes généraux du droit et la hiérarchie des normes », in *Mélanges Troper*, Paris, Economica, 2006, pp. 207-221 ; CHAPUS (R.), « De la soumission au droit des règlements autonome », D. 1960 (chr.) pp. 119-126 ; CHAPUS (R.), « De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles », D. 1966 (chr.) pp. 99-106 ; JEANNEAU, *Les principes...*, op. cit., pp. 164-175.

<sup>3298</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, op. cit., p. 85. Dans le même sens : JEANNEAU, *Les principes...*, op. cit., pp. 1-2.

<sup>3299</sup> CE, 9 mai 1913, *Roubeau*, R. p. 521. Voir aussi, sous le régime de Vichy, mais en dehors du dirigisme économique : CE Ass., 21 janv. 1944, *Darmon, Siboun et Bansoussan*, R. p. 22 ; CE Sect., 4 févr. 1944, *Guiyesse*, R. p. 45, RDP 1944 p. 138, concl. Chenot. Ce principe se décline : CE, 30 nov. 1923, *Couitéas*, R. p. 789, D. 1923 III p. 59, concl. Rivet, RDP 1924 pp. 75 et 208, concl. Rivet et note Jèze, S. 1923 III p. 57, note Hauriou, concl. Rivet (égalité des citoyens devant les charges publiques) ; CE Ass., 3 juill. 1936, *Dlle Bobard*, R. p. 721 (égalité de tous pour l'admission aux fonctions publiques) ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1936, *Veyre*, préc. (égalité des usagers du service public) ; CE, 18 mai 1928, *Lorentz*, R. p. 645 (égalité des usagers du domaine public) ; CE, 23 déc. 1936, *Abdouloussen et autres*, R. p. 1015, S. 1937 III p. 25, note M. L. (égalité des citoyens devant l'impôt). Sur cette règle, voir : DELVOLLE (P.), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, thèse droit, Paris, 1966, Paris, LGDJ, 1969.

<sup>3300</sup> CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce de détail de Nevers*, préc. Sur cette règle, voir : DREYFUS, *La liberté...*, op. cit.

<sup>3301</sup> CE, 8 nov. 1932, *La Fay*, préc.

<sup>3302</sup> CE, 10 août 1918, *Arnaud*, R. p. 837 ; CE, 8 août 1924, *Colson*, R. p. 821. Sur cette règle, voir LETOURNEUR (M.), « Le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs », EDCE 1955 pp. 37-48.

<sup>3303</sup> LETOURNEUR, « Les “principes...”... », art. cit., p. 25. Voir ainsi : CE Sect., 17 janv. 1930, *Ribeyrolles*, R. p. 76 ; CE, 8 juill. 1936, *Dame Hoarau*, R. p. 743 ; CE, 28 avr. 1937, *Hartvig*, R. p. 446 ; CE Sect., 9 juill. 1937, *Fuster*, R. p. 680 ; CE, 21 juill. 1937, *Duvauchelle*, R. p. 747. Voir aussi, sous le régime de Vichy, mais en dehors du dirigisme économique : CE Sect., 29 juill. 1943, *Solus et autres*, R. p. 211 ; CE, 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, préc. ; CE Sect., 12 juill. 1944, *Varenne*, R. p. 202. Sur ce principe, voir ODENT (R.), « Les droits de la défense », EDCE 1953 pp. 55-65 ; ODENT (R.), « De la décision *Trompier-Gravier* à la décision *Garyas* », EDCE 1962 pp. 43-49.

<sup>3304</sup> Voir par ex. : CE, 17 nov. 1922, *Légillon*, R. p. 849 (« le secret des délibérations dans les assemblées juridictionnelles est un principe général du droit public français »).

n'emploie jamais l'expression « principe général » préférant même, dans la plupart des cas, imposer la règle sans la formuler explicitement<sup>3305</sup>.

Confronté au dirigisme de Vichy, le Conseil d'Etat s'inscrit dans la continuité puisqu'il impose des principes généraux du droit aux organismes de direction et annule les actes de ceux qui ne les respectent pas. Dans certains cas, comme avant la guerre, il reste silencieux sur l'énoncé des règles. C'est ainsi qu'il assujettit les personnes dirigeantes agissant en qualité d'autorité administrative au principe de non-rétroactivité des actes administratifs unilatéraux<sup>3306</sup>, au principe d'égalité des citoyens devant la loi<sup>3307</sup>, au principe du respect de la hiérarchie des normes<sup>3308</sup>, au principe du respect du droit des minorités<sup>3309</sup>, au principe du respect de l'autonomie du droit privé<sup>3310</sup>, au principe de l'intangibilité de la situation juridique née d'un acte administratif individuel créateur de droits<sup>3311</sup>, mais aussi à certains principes de droit pénal dont il étend le champ d'application pour les imposer aux autorités administratives compétentes en matière répressive<sup>3312</sup> : il applique en effet le principe

---

<sup>3305</sup> A ce titre, l'arrêt *Abdouloussen et autres* (CE, 23 déc. 1936, préc.) fait figure d'exception (le principe de la liberté du commerce et de l'industrie et le principe de l'égalité devant l'impôt sont mentionnés explicitement).

<sup>3306</sup> CE Ass., 26 oct. 1945, *Sté « Bazaine Publicité »*, R. p. 211, DS 1946 p. 111, Gaz. Pal. 1946 I p. 10 ; CE, 9 juill. 1948, *Syndicat national des courtiers d'assurances et autres* [3<sup>e</sup> esp.], préc. ; CE, 16 mars 1949, *Sté anonyme d'alimentation l'« Epargne »*, préc.

<sup>3307</sup> CE Sect., 6 oct. 1944, *Etablissements Sassot*, préc. ; CE Sect., 4 mai 1945, *Norguin*, R. p. 93 ; CE, 7 mai 1947, *Mons*, R. T. p. 544 ; CE, 11 févr. 1948, *Broussali*, préc. ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Epoux Picard*, préc.

<sup>3308</sup> CE Sect., 22 janv. 1943, *De Lucy et autres*, préc. ; CE Ass., 22 janv. 1943, *Rossetti*, préc.

<sup>3309</sup> CE, 28 févr. 1945, *Martin du Magny*, R. p. 44.

<sup>3310</sup> CE Ass., 30 avr. 1948, *Union confédérale de la couleur et autres*, préc.

<sup>3311</sup> Le juge administratif empêche en effet les personnes dirigeantes, dans la lignée de la jurisprudence classique (CE, 3 nov. 1922, *Dame Cachet*, R. p. 790, RDP 1922 p. 552, concl. Rivet, S. 1925 III p. 9, note Hauriou), de le retirer sauf si l'acte est illégal, la condition que le retrait intervienne dans le délai du recours pour excès de pouvoir n'étant pas applicable sous Vichy dans la mesure où le législateur a suspendu les délais de recours contentieux jusqu'à la fin des hostilités (voir *supra*, p. 557). Le juge administratif annule ainsi les retraits d'autorisation de création ou d'extension d'entreprises et les retraits d'autorisation de réalisation d'opérations immobilières, actes administratifs individuels créateurs de droits, lorsque le préfet (ou le ministre sur recours hiérarchique) ne respecte pas la condition de l'illégalité (CE Sect., 16 juin 1944, *Sté anonyme « Le Profil »*, R. p. 172 ; CE, 8 nov. 1944, *Bravet*, R. p. 284 ; CE, 28 févr. 1945, *Blondel*, R. p. 45 ; CE Sect., 28 juin 1946, *Paris*, R. p. 184 ; CE Sect., 25 juill. 1947, *Dorin-Bardon et Grain* [2 esp.], R. p. 340), même après l'expiration du délai de deux mois (CE, 14 déc. 1945, *Roquefère*, R. p. 257). Il autorise en revanche le préfet ou le ministre à retirer, même pour un motif d'opportunité, les arrêtés préfectoraux d'autorisation qui font l'objet d'un recours hiérarchique (CE, 8 nov. 1944, *Bravet*, préc.) ou de refus (CE Sect., 27 juin 1947, *Sté Duchet et Compagnie*, R. p. 283) puisque dans l'un et l'autre de ces cas il n'est pas admis que l'acte crée des droits définitivement acquis au profit de son destinataire. Après le rétablissement des règles de procédure, il annule les retraits de contingents prononcés après l'expiration du délai contentieux, même lorsque leur fixation est irrégulière (CE, 9 févr. 1949, *Sté anonyme de meunerie et d'alimentation*, préc.).

<sup>3312</sup> Cette transposition des principes fondamentaux du droit pénal au droit des sanctions administratives conduit des auteurs à considérer que le régime pénal constitue le régime répressif de droit commun et celui de la répression administrative, un régime répressif spécial (cf. COLLIARD, « La sanction... », art. cit., pp. 5 et 7). Ce lien de parenté les pousse à admettre l'existence d'un droit commun de la répression dépassant le clivage classique entre le droit pénal et le droit administratif (cf. DELLIS, *Droit...*, op. cit.). Sur ce point, voir aussi NIQUEGE (S.), *Juge administratif et droit pénal*, thèse droit, Pau, 2007 ; WALINE (M.), *Les rapports du droit administratif et du droit pénal*, Les cours de droit, Paris, 1948.

de la légalité<sup>3313</sup> et de la personnalité<sup>3314</sup> des peines aux sanctions administratives de nature économique ainsi que le principe de non-rétroactivité de la loi définissant les incriminations<sup>3315</sup>. Il admet en outre la possibilité pour l'auteur de l'infraction de s'exonérer de sa responsabilité par l'excuse de contrainte<sup>3316</sup>, l'excuse de provocation<sup>3317</sup> ou la force majeure<sup>3318</sup>. En restant silencieux sur l'énoncé des principes généraux du droit qu'il impose, le juge administratif rejoint le juge judiciaire. Celui-ci se comporte parfois de la même manière lorsqu'il est amené à contrôler la légalité des actes administratifs de direction pris par les organismes professionnels qui relèvent de sa compétence<sup>3319</sup>.

Mais l'attitude du juge administratif évolue. Il lui arrive d'utiliser la qualification « principe général du droit » pour désigner la règle qu'il fait prévaloir<sup>3320</sup> et, surtout, la plupart du temps, il « ne se borne plus à appliquer, d'une manière plus ou moins voilée, ces principes, il les affirme ; il les mentionne formellement »<sup>3321</sup>. C'est ainsi qu'il fait prévaloir « le principe de l'égalité devant les charges publiques »<sup>3322</sup>, « le principe de l'égalité entre les citoyens »<sup>3323</sup>, « le respect dû à la liberté du commerce et de l'industrie »<sup>3324</sup>, la « règle générale de l'égalité de traitement des industriels ressortissant à un même [organisme professionnel] »<sup>3325</sup>, le principe de « l'égalité entre les propriétaires assujettis au remembrement »<sup>3326</sup>, le « principe en vertu duquel les décisions administratives ne disposent que pour l'avenir »<sup>3327</sup>, mais aussi les principes selon lesquels le recours pour excès de pouvoir

---

<sup>3313</sup> Voir *supra* (p. 524, note 2988).

<sup>3314</sup> CE, 22 mai 1946, *Lauvray et autres*, préc. ; CE Sect., 16 mai 1947, *Anguenot*, préc.

<sup>3315</sup> Lorsqu'un texte prévoit une peine déterminée, il ne pourra s'appliquer aux faits commis antérieurement, sauf s'ils étaient déjà qualifiés de fautes par un texte en vigueur au moment de leur commission (CE Sect., 4 nov. 1942, *Sté anonyme des coffres-forts Bauche et Cognard*, préc.).

<sup>3316</sup> CE, 17 nov. 1948, *Faraone*, R. p. 429 ; CE, 18 nov. 1953, *Garrigue*, R. p. 499.

<sup>3317</sup> CE, 26 juin 1946, *Mialon*, préc. ; CE Sect., 19 déc. 1947, *Tenneson*, préc. ; CE, 25 juin 1948, *Brillaud*, préc.

<sup>3318</sup> CE, 5 nov. 1948, *Pol*, R. p. 410.

<sup>3319</sup> Le juge judiciaire annule ainsi pour excès de pouvoir toute disposition des règlements intérieurs des ordres des avocats contraire au respect de l'autorité des magistrats alors même qu'aucun texte interdit explicitement de les critiquer (Dijon, 3 mars 1880, *Procureur général de Dijon c. Avocats de Beaune*, préc. ; Cass. civ., 13 févr. 1893, *Conseil de discipline des avocats de Bordeaux c. Procureur général de Bordeaux*, préc. ; Cass. req., 19 oct. 1896, *Procureur général à la Cour de cassation c. Avocats de Pontoise*, préc. ; Cass. req., 18 mars 1930, *Bâtonnier de l'Ordre des avocats au barreau de Constantine c. Procureur général près la Cour d'appel d'Alger*, préc.).

<sup>3320</sup> CE Ass., 17 févr. 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, préc.

<sup>3321</sup> LETOURNEUR, « Les “principes...” ... », art. cit., p. 22.

<sup>3322</sup> CE Ass., 26 oct. 1945, *Sté « Bazaine Publicité »*, préc. ; CE, 16 mars 1949, *Sté anonyme d'alimentation l'Epargne*, préc. ; CE, 16 déc. 1949, *Simonet et autres*, R. p. 553 ; CE, 19 oct. 1951, *Sté des Laiteries parisiennes et autres*, R. p. 487. Voir aussi : CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Sornin de Leysat*, R. p. 35, DS 1947 p. 54 ; CE Sect., 10 févr. 1950, *Sornin et Leysat*, préc.

<sup>3323</sup> CE, 10 juill. 1946, *Sté Charles frères*, préc.

<sup>3324</sup> CE Sect., 29 juill. 1953, *Sté générale des travaux cinématographiques*, R. p. 430.

<sup>3325</sup> CE, 26 oct. 1949, *Ansar, Ghestem et Dumortier frère*, préc.

<sup>3326</sup> CE, 29 juill. 1953, *Dame Chotin*, préc.

<sup>3327</sup> CE, 23 juill. 1947, *Brossette et autres*, préc. ; CE, 16 juill. 1948, *Sté des filatures et tissages de Madagascar*, R. p. 334 ; CE, 31 juill. 1948, *Chambre syndicale du livre du département de Constantine*, préc.

est « ouvert même sans texte contre tout acte administratif »<sup>3328</sup>, les « pouvoirs [des organismes professionnels] trouvent une limite dans les libertés individuelles qui appartiennent [à leurs] membres (...) comme à la généralité des citoyens »<sup>3329</sup> et le destinataire d'une sanction administrative réprimant une infraction économique doit avoir été « mis à même de formuler ses moyens de défense »<sup>3330</sup>. Le juge judiciaire adopte la même attitude libérale que son homologue administratif, annulant les décisions des ordres des avocats qui « s'opposent de façon évidente, par voie réglementaire, et pour une durée indéterminée, non seulement au libre exercice de sa profession pour l'avocat, mais encore et surtout au droit des justiciables de choisir et désigner en toute latitude, parmi les membres du barreau, les défenseurs de leurs intérêts »<sup>3331</sup>. Grâce à la technique des principes généraux du droit, le juge parvient même à protéger le domaine de la loi en réservant au législateur certaines matières. Il impose en effet aux personnes dirigeantes, dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire, « le respect dû aux libertés fondamentales des citoyens, auxquelles la loi seule peut porter des restrictions »<sup>3332</sup> ainsi que le principe selon lequel un organisme, « doté de la personnalité morale », avec « des attributions de puissance publique », « ne peut être créé que par une loi en application d'une disposition législative »<sup>3333</sup>.

Il faut souligner que cette transformation de méthode à partir de 1940 n'est pas propre à la direction de l'économie puisqu'elle se rencontre à la même époque dans la jurisprudence administrative relative à d'autres domaines<sup>3334</sup>. Elle s'explique toutefois par réaction, non seulement au régime

---

<sup>3328</sup> Voir *supra* (pp. 557-561).

<sup>3329</sup> CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, préc.

<sup>3330</sup> CE Sect., 16 juin 1944, *Hervé*, préc. ; CE, 4 août 1944, *Dame Percehaie*, R. p. 222 ; CE, 20 juin 1947, *Garnard*, R. p. 276. Sur ce point, le juge transpose le principe général du droit d'après lequel un acte individuel grave ne peut être pris par l'administration sans entendre au préalable la personne que cet acte est susceptible de léser dans ses intérêts moraux ou matériels (voir *supra*, p. 571).

<sup>3331</sup> Grenoble, 12 mars 1942, *Me X. c. Ordre des avocats du barreau de Y.*, préc. (la délibération litigieuse disposait que « tout avocat non mobilisé qui sera chargé, à un titre quelconque, des intérêts d'un client appartenant à un avocat mobilisé, devra, à la fin des hostilités, se dessaisir au profit de son confrère des dossiers de ce client et ne pourra en quelque hypothèse que ce soit, continuer à s'occuper des intérêts du dit client »).

<sup>3332</sup> CE Sect., 17 déc. 1948, *Azoulay et autres*, R. p. 474. Voir aussi CE Ass., 30 avr. 1948, *Union confédérale de la couleur et autres*, préc. ; CE, 23 nov. 1949, *Meyer*, R. p. 502.

<sup>3333</sup> CE Sect., 14 mai 1948, *Sargos*, préc. Pour François Vincent cet arrêt fixe d'une manière très nette le principe de la nécessité d'une habilitation législative pour la création ou la modification des compétences des autorités administratives en matière d'édiction d'actes juridiques obligatoires pour les particuliers (*Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives*, thèse droit, Rennes, 1964, Paris, LGDJ, 1966, pp. 25-26).

<sup>3334</sup> Pour l'emploi de l'expression « principes généraux du droit » : CE Ass., 26 oct. 1945, *Aramu*, R. p. 213 ; CE, 4 juill. 1947, *Donnat*, R. p. 298 ; CE Sect., 29 avr. 1949, *Bourdeaux*, R. p. 188 ; CE, 22 mars 1950, *Sté des ciments français*, R. p. 175 ; CE Sect., 30 juin 1950, *Quéralt*, R. p. 413 ; CE, 3 nov. 1950, *Granger et autres*, R. p. 525. Voir aussi, pour la formulation de principes généraux du droit sans emploi de l'expression : CE Ass., 7 févr. 1947, *D'Aillières*, préc. ; CE Ass., 6 juin 1947, *Union catholique des hommes du diocèse de Versailles*, R. p. 250 ; CE, 30 janv. 1948, *Syndicat départemental des industriels en lentilles*, R. p. 42 ; CE Ass., 25 juin 1948, *Sté du journal « L'Aurore »*, R. p. 289 ; CE, 8 déc. 1948, *Dlle Pasteau*, préc. ; CE, 6 mai 1949, *Henry Durieux*, R. p. 206 ; CE Sect., 27 mai 1949, *Blanchard et Dachary*, R. p. 245 ; CE Sect., 23 déc. 1949, *Sté Comptoir de l'industrie cotonnière et autres*, R. p. 567 ; CE, 3 mai 1950, *Dlle Jamet*, R. p. 247 ; CE Sect., 19 mai 1950, *Fondation d'Heucqueville*, R. p. 293 ; CE, 15 nov. 1950, *Baradez*, R. p. 554 ; CE

politique de l'Etat français, mais encore au dirigisme de Vichy dont certaines constructions survécurent à la Libération ou réapparurent dans l'interventionnisme de l'après-guerre. En effet, comme l'affirme Maxime Letourneur, les raisons du silence du Conseil d'Etat quant aux principes généraux du droit qu'il applique avant 1940, résident « d'abord, sans doute, [dans] la répugnance qu'a toujours manifestée le juge administratif à se lier à un principe, fût-il général, et, partant, assez vague ; peut-être aussi, [dans] un souci de prudence, le désir de ne pas transformer, d'une manière trop apparente, un principe non écrit en une règle de droit positif ; mais (...), essentiellement [dans] l'inutilité de mentionner des principes directement inspirés du régime démocratique et liés à celui-ci en un pays où ce régime n'était ni discuté, ni mis en péril par les gouvernants, principes dont l'existence était tellement évidente que le juge n'avait même pas à les constater et pouvait se borner à les appliquer »<sup>3335</sup>.

Cet ordre des choses fut bouleversé par l'avènement du régime de Vichy qui prit radicalement le contrepied des principes démocratiques de la Troisième République. Il ne fut d'ailleurs guère rétabli par la chute du gouvernement du Maréchal Pétain puisque la Libération se solda par une période d'épuration qui provoqua un dangereux recul des libertés publiques. Il parut donc nécessaire au Conseil d'Etat d'asseoir avec force des principes de droit public même non écrits « pour des motifs supérieurs d'équité, afin d'assurer la sauvegarde des droits individuels des citoyens »<sup>3336</sup>. Le besoin se faisait d'autant plus ressentir au lendemain de la Seconde guerre mondiale que la Libération « laisse survivre des organismes nouveaux, tout imbus des idées du régime précédent qui les avait faits naître »<sup>3337</sup>, au nombre desquels figurent certaines personnes dirigeantes. Malgré certaines modifications de leurs statuts, les ordres professionnels subsistent tout comme les comités d'organisation, transformés en offices professionnels<sup>3338</sup>. En outre, il faut admettre que l'interventionnisme d'après-guerre, s'inspirant des idées du dirigisme, constitue, lui aussi, un danger pour les libertés publiques<sup>3339</sup>. Il menace en effet tout autant que l'économie dirigée les droits des opérateurs du marché en les limitant pour des raisons qui tiennent à la sauvegarde de l'ordre public économique. Il existe donc une parenté étroite entre le gouvernement de Vichy (et, à travers lui, son dirigisme) et la théorie

---

Sect., 22 déc. 1950, *Comptoir national d'escompte de Paris*, R. p. 632 ; CE Sect., 9 mars 1951, *Sté des concerts du conservatoire*, R. p. 151 ; CE, 4 mai 1951, *Sté Entreprise Anecorde*, R. p. 244 ; CE Ass., 31 oct. 1952, *Ligue pour la protection des mères abandonnées*, R. p. 480. Voir toutefois, pour l'application de principes généraux non formulés explicitement : CE, 15 mars 1946, *Compagnie d'exportation de Madagascar*, Pen. 1947 p. 7, concl. Detton, note Charlier ; CE Sect., 15 févr. 1946, *Sté « Les savonneries de Bourgogne »*, R. p. 49 ; CE, 13 juin 1947, *Compagnie navale des pétroles*, R. p. 265 ; CE Ass., 21 nov. 1947, *Sté Boulenger*, R. p. 435 ; CE Ass., 9 juill. 1949, *Delacommune*, R. p. 346 ; CE Sect., 24 nov. 1950, *Chambre syndicale des cinémas de la région parisienne*, R. p. 575.

<sup>3335</sup> « Les “principes...” ... », art. cit., p. 21.

<sup>3336</sup> Tony Bouffandeau, cité par LETOURNEUR, « Les “principes...” ... », art. cit., p. 19.

<sup>3337</sup> LETOURNEUR, « Les “principes...” ... », art. cit., p. 22.

<sup>3338</sup> Voir *supra* (p. 168, note 964).

<sup>3339</sup> Cf. SOTO, « Recours... », art. cit., p. 75.

des principes généraux du droit, puisque ce régime constitue « l'expérience [qui] a montré que certains principes, sous-jacents à l'ordre constitutionnel et politique pouvaient être remis en cause » et à partir de laquelle « le juge a [dès lors] éprouvé le besoin de mentionner expressément leur existence »<sup>3340</sup>.

En recourant à la technique des principes généraux du droit, le juge administratif tend à soumettre les personnes chargées de l'action administrative à « une éthique dont il définit les éléments en dehors de tout texte écrit » et qui vise à imposer une « certaine conception de l'homme dans ses relations avec le pouvoir »<sup>3341</sup>. A ce titre, ils sont pour lui un « instrument politique »<sup>3342</sup> car ils lui permettent de maintenir en vigueur certaines règles libérales, dans la continuité de la tradition républicaine, tant qu'elles n'ont pas été expressément contredites par le législateur, même quand il n'est pas certain que les gouvernants les approuvent encore, comme sous le dirigisme de Vichy<sup>3343</sup>. L'idée est clairement formulée par Bernard Chenot dans ses conclusions sur l'arrêt *Constantin* rendu par le Conseil d'Etat le 28 juillet 1944<sup>3344</sup>.

Dans cette affaire il était question d'examiner la légalité d'un refus opposé par l'Administration en application de la loi du 16 novembre 1940 *relative aux opérations immobilières* à un particulier pour l'autorisation de contracter un emprunt hypothécaire sur une maison lui appartenant, à raison de circonstances relatives à la personnalité du vendeur. Interpelant les membres du Conseil d'Etat, le commissaire du gouvernement déclare en effet : « l'Administration, dit le ministre, agit au nom d'un nouveau dogme juridique : le droit éminent de l'Etat sur la propriété privée. Nous n'avons pas à juger la valeur de cet idéal. Nous sommes obligés de constater qu'au point de vue du droit positif, il y a là tout au plus une audacieuse anticipation. Il n'est pas de nouveau dogme juridique. Notre jurisprudence a plusieurs fois affirmé la *permanence des principes du droit public français*. De nombreux textes législatifs ont certes consacré les multiples exceptions que les circonstances imposaient, mais votre jurisprudence récente, qu'il s'agisse de l'exercice du commerce et de l'industrie, de l'égalité de l'individu devant le service public ou du droit de propriété, se réfère à la *règle traditionnelle toujours en vigueur* pour apprécier la portée de telles exceptions (...). L'interdiction d'acquérir un immeuble est attachée à l'objet même de la loi : protection de la propriété immobilière ; l'interdiction de vendre irait beaucoup plus loin, elle contredirait d'abord les règles du Code civil en vertu desquelles les

---

<sup>3340</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 91. Dans le même sens, voir : JEANNEAU, *Les principes...*, *op. cit.*, pp. 3-4 ; RIVERO, « Le juge... », *art. cit.*, p. 21.

<sup>3341</sup> RIVERO, « Le juge... », *art. cit.*, p. 21.

<sup>3342</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 88.

<sup>3343</sup> Cf. JEANNEAU, *Les principes...*, *op. cit.*, p. 186. L'auteur considère que les principes généraux ont un « rôle stabilisateur » puisqu'ils assurent « une certaine continuité du droit » (*ibid.*).

<sup>3344</sup> R. p. 219.

tribunaux judiciaires déclarent nulles les clauses d'inaliénabilité (...); fonder d'autre part sur la personnalité du vendeur un refus d'autorisation, c'est justifier la décision par la présomption que le vendeur fera du prix reçu un mauvais usage. L'Administration disposait ainsi d'un pouvoir préventif de contrôle sur l'emploi que l'individu peut faire de son patrimoine. Le contrôle des opérations immobilières aboutirait ainsi à une négation générale de l'ensemble des libertés individuelles. *Si le législateur avait voulu, par ce biais, les renverser, il l'aurait clairement exprimé.* Il n'y a rien de tel dans la loi du 16 novembre 1940. C'est une loi de police agraire, non une loi de sûreté générale. »<sup>3345</sup>.

L'attitude du juge administratif est audacieuse car il ne se contente pas, comme avant la guerre, de dégager des principes à partir de l'esprit de l'état du droit à une époque donnée. Il étend le champ d'application des règles qu'il a déjà reconnues pour les imposer, quel que soit le gouvernement en place. A partir des années 1940, les principes généraux du droit ne résultent finalement plus que de « la seule volonté du juge » qui cherche à en faire « une éthique en quelque sorte officielle dont nul dans l'Etat n'est présumé vouloir s'affranchir », pas même le titulaire du pouvoir législatif, le but étant de préserver l'unité du droit en comblant les lacunes de la loi<sup>3346</sup>. Plus encore l'usage de ces principes permet « une moralisation du droit positif », selon l'expression de Pierre Brunet<sup>3347</sup>, puisqu'ils reposent sur « certains dogmes se rattachant à la tradition libérale »<sup>3348</sup>. Ils sont par conséquent l'une des marques les plus significatives d'un gouvernement des juges administratifs. Comme le démontre Danièle Lochak dans sa thèse de doctorat, ceux-ci s'en servent en effet « non seulement pour suppléer les carences du législateur, mais également pour infléchir [son] œuvre (...) dans le sens qui [leur] paraît souhaitable »<sup>3349</sup>. Leur usage par le Conseil d'Etat sous le dirigisme de Vichy est à ce titre tout à fait significatif.

Il faut en effet remarquer que lorsque, dans la jurisprudence administrative relative à la direction de l'économie, le juge se trouve « en face d'une règle de droit générale ou imprécise », il s'efforce de lui donner un contenu qui permet de « la concilier avec les principes généraux »<sup>3350</sup>. Pour le dire autrement, « le juge, chaque fois que le texte le permet, interprète la volonté du législateur comme ayant entendu sauvegarder les principes »<sup>3351</sup>. Tel est par exemple le cas dans l'arrêt précité *Hervé* du

---

<sup>3345</sup> Bernard Chenot cité par Jacques Donnedieu de Vabres (« La protection... », art. cit., p. 40). Nous soulignons.

<sup>3346</sup> RIVERO, « Le juge... », art. cit., p. 22. L'auteur parle aussi du pouvoir que s'attribue le juge « de définir et de maintenir une idéologie nationale, et de préserver, en en imposant le respect, les assises éthiques de l'unité de l'Etat » (*ibid.*, p. 23).

<sup>3347</sup> « A quoi sert la "théorie" des principes généraux du droit ? », in CAUDAL (S.) [dir.], *Les principes en droit*, Paris, Economica, 2009, p. 182.

<sup>3348</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 91.

<sup>3349</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>3350</sup> *Ibid.*, p. 93.

<sup>3351</sup> *Ibid.*

16 juin 1944 dans lequel le Conseil d'Etat oblige les autorités de direction dotées du pouvoir d'infliger des sanctions administratives en matière économique à donner aux intéressés le droit de se défendre avant d'en faire l'objet. Aucun texte n'impose cette obligation mais le juge comble l'imprécision de la législation dans un sens libéral, imposant à l'Administration un principe général du droit protecteur des administrés. Mais le juge s'autorise parfois à aller encore plus loin, comme peut en témoigner l'arrêt *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*.

Nous avons vu que dans cette décision du 17 février 1950 le Conseil d'Etat consacre le principe suivant lequel tout citoyen lésé dans ses intérêts par un acte administratif unilatéral pouvant faire grief dispose du recours pour excès de pouvoir pour faire annuler cette décision<sup>3352</sup>. En se prononçant en ce sens, le juge administratif adopte une attitude protectrice du droit des justiciables dans la continuité de l'arrêt *D'Aillières* qui consacre l'ouverture de plein droit du recours en cassation. Mais ce faisant il s'oppose frontalement à la volonté implicitement, mais clairement, affichée des gouvernants de retirer à ces derniers la possibilité d'intenter une action en justice pour contester la légalité des actes de concession pris sur le fondement de la loi du 23 mai 1943 *assurant l'exploitation des terres abandonnées, incultes ou insuffisamment cultivées*. Rappelons en effet que cette dernière dispose dans son article 4 que « l'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire de la part du propriétaire ». En décidant, malgré ce texte, que le recours pour excès de pouvoir est d'ordre public, le juge minimise la portée de la règle de droit qui s'impose pourtant à son office. Comme le notent les auteurs des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative*, le Conseil d'Etat, privilégiant la lettre plutôt que l'esprit de la loi, statue ici « sinon *contra legem*, du moins *praeter legem*. Sauf dans le cas où l'auteur du texte a exprimé formellement, en termes exprès sa volonté d'exclure tout recours, le juge administratif tient peu compte de l'« intention » – au sens psychologique du terme – du législateur : lorsqu'un texte est clair par lui-même, le Conseil d'Etat se borne à l'appliquer ; s'il laisse place à un doute, il recherchera l'intention du législateur (...). Mais dans cette recherche il présuppose que le législateur n'a pas entendu se soustraire au respect des principes généraux du droit. En fonction de ces prémisses, il peut [donc] arriver que le Conseil d'Etat détermine lui-même « l'intention du législateur » dans l'intérêt de la sauvegarde des droits des administrés<sup>3353</sup>. Sous couvert de son pouvoir d'interprétation, il dénature « la volonté circonstancielle du législateur, exprimée dans un texte d'espèce », pour faire prévaloir « la volonté permanente de celui-ci, dégagée d'une législation constante » et dont les principes généraux du droit sont issus<sup>3354</sup>. Par

---

<sup>3352</sup> Voir *supra* (pp. 557-561).

<sup>3353</sup> BRAIBANT, DELVOLVE, GENEVOIS, LONG et WEIL, *Les grands..., op. cit.*, p. 369.

<sup>3354</sup> LOCHAK, *Le rôle..., op. cit.*, p. 97. Dans le même sens, Maxime Letourneur écrit : « le Conseil d'Etat est un juge et (...) il est, comme tout juge, soumis à la loi ; dès lors, lorsqu'il applique des principes généraux non écrits et qu'il leur confère la valeur de textes de droit positif, il ne peut le faire que par interprétation de la volonté du législateur ; il ne peut

cette démarche il s'autorise à contrôler la conformité de certaines dispositions législatives et de mettre en échec celles qui ne sont pas compatibles avec ces derniers. Cette solution permet au Conseil d'Etat d'amoinrir la portée du principe selon lequel doivent être considérées comme de véritables normes législatives les lois de Vichy dont la nullité n'a pas été constatée par le législateur<sup>3355</sup>. Comme le souligne Jean-Pierre Dubois, la logique est simple : le juge, « ne pouvant se substituer au législateur pour “rétablir la légalité républicaine” que troublerait la survivance des “lois” vichysoises, tire toutes les conséquences du maintien implicite de certaines de celles-ci dans l'ordonnement juridique, mais va jusqu'à la limite de son pouvoir d'interprétation pour les vider de leur “venin” a - ou anti-républicain »<sup>3356</sup>.

Les principes généraux du droit que le Conseil d'Etat invoque pour fonder ses solutions dans le cadre du dirigisme semblent donc avoir une valeur supra-législative puisque c'est à leur lumière qu'il interprète le sens de la loi, en considérant qu'elle ne peut pas les violer. Pourtant la position du juge aurait été différente si la loi avait clairement contredit le principe en cause : il se serait alors incliné devant la volonté expresse du législateur. En réalité, il semble que les principes généraux du droit n'aient qu'une valeur législative – mais qu'ils aient bien, contrairement à ce que soutient René Chapus<sup>3357</sup>, une telle force – puisque le juge les impose au pouvoir réglementaire en interprétant les textes de loi et que le pouvoir législatif peut lui-même y déroger, en vertu du principe du parallélisme des formes et alors même qu'ils ont acquis leur force juridique du fait de la coutume<sup>3358</sup>. Le juge ne peut toutefois minimiser la portée de la loi que dans la mesure où celle-ci comporte « une part d'ambiguïté, une équivoque dans les termes laissant place à plusieurs interprétations parmi lesquelles le juge fait un choix »<sup>3359</sup>. Mais il faut remarquer avec Danièle Lochak que « c'est le plus souvent le

---

le faire que parce qu'il estime que ces principes correspondent à cette volonté et que s'ils n'ont pas été écrits, c'est que leur existence est si certaine, si évidente qu'elle n'a pas besoin d'être matériellement constatée par un texte » (« Les “principes...”... », art. cit., p. 29).

<sup>3355</sup> Voir *supra* (pp. 30 et 56).

<sup>3356</sup> « La jurisprudence... », art. cit., p. 842. Voir aussi : JEANNEAU, *Les principes...*, *op. cit.*, pp. 69-73. Cette solution permet en outre de contourner la jurisprudence *Arrighi*, confirmée même sous le dirigisme de Vichy (voir *supra*, pp. 299-300 et 537).

<sup>3357</sup> « De la soumission... », art. cit. ; « De la valeur... », art. cit. Pour cet auteur, les principes généraux du droit ont une valeur infra-législative et supra-décrétale car ils s'imposent à l'Administration mais pas au législateur puisque celui-ci, contrairement à celle-là, peut les contredire.

<sup>3358</sup> L'arrêt *Sté générale des travaux cinématographiques* (CE Sect., 29 juill. 1953, préc.) est très clair en ce sens puisqu'il admet que les pouvoirs des organismes de direction sont « limités par le respect dû à la liberté du commerce et de l'industrie, dans la mesure où la loi ne lui a pas porté atteinte » (nous soulignons). L'attitude complexe du juge à l'égard des principes généraux du droit réside dans le caractère formel de la hiérarchie des normes en droit public : « d'un point de vue matériel les principes généraux apparaissent (...) comme supérieurs à la loi (...) mais comme dans notre système de normes le point de vue formel prime le point de vue matériel, dès que la loi contrevient expressément à un principe général, le juge administratif se heurte à un obstacle infranchissable et doit s'incliner devant la volonté clairement manifestée du législateur » (JEANNEAU, *Les principes...*, *op. cit.*, p. 171).

<sup>3359</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 97.

juge qui crée l'ambiguïté, en déclarant le texte obscur ou imprécis, afin d'imposer sa propre solution »<sup>3360</sup>. L'arrêt *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte* est représentatif de cette idée puisque le juge ouvre dans cette affaire le recours pour excès de pouvoir contre la décision en cause alors que la loi fermait explicitement en ce qui la concerne les « recours administratifs » et les « recours judiciaires ». Or il est aisé d'interpréter le texte comme visant, d'une part, les recours qui peuvent être portés devant le juge administratif et, d'autre part, ceux qui peuvent être intentés devant le juge judiciaire. Pourtant le juge considère que le texte est obscur et qu'il ne peut pas être interprété dans ce sens<sup>3361</sup>.

L'intervention du juge administratif au niveau de « la concrétisation des règles de droit »<sup>3362</sup> se réalise aussi au niveau de l'appréciation juridique des faits. Sur ce point le Conseil d'Etat s'autorise à limiter dans certains cas le pouvoir discrétionnaire des personnes dirigeantes puisqu'il accepte parfois, tout comme le juge judiciaire, de faire un contrôle de proportionnalité du contenu des mesures de direction par rapport aux considérations de fait.

## *2/ Le contrôle de l'adéquation des décisions aux faits*

Nous avons vu que le juge laisse une large part de pouvoir discrétionnaire aux personnes dirigeantes sur la question de l'appréciation juridique des faits<sup>3363</sup>. Il n'accepte pas systématiquement de sanctionner toutes les erreurs de qualification et refuse la plupart du temps de contrôler l'adéquation du contenu de la mesure de direction. Certains auteurs comme Pierre-Henri Teitgen<sup>3364</sup>, inspirés par la doctrine libérale, prônent pourtant la réalisation d'un contrôle maximum de l'appréciation juridique des faits pour l'examen de la légalité des décisions administratives ayant pour objet de régler les opérations économiques, avec contrôle de qualification puis contrôle de proportionnalité. Ils mettent en avant le fait que de tels actes constituent des mesures de police et qu'il convient dès lors de leur appliquer la jurisprudence *Benjamin*, alors même que cette dernière concerne les actes de

---

<sup>3360</sup> *Ibid.*

<sup>3361</sup> L'arrêt *D'Aillières* (préc.) est encore plus frappant sur ce point puisque la loi précisait que la décision en cause ne pouvait être « susceptible d'aucun recours », ce qui n'a pas empêché le juge administratif de considérer que l'expression dont a usé le législateur ne peut être interprétée, en l'absence d'une volonté contraire clairement manifestée par les auteurs de [la] disposition, comme excluant le recours en cassation devant le Conseil d'Etat ».

<sup>3362</sup> LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 92.

<sup>3363</sup> Voir *supra* (pp. 544-548).

<sup>3364</sup> « La loi... », §§ 44-45 bis ; « L'organisation... », art. cit., pp. 13-14. Voir aussi BERLIA, « L'effet... », art. cit., p. 290 ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 350 ; DETTON, « La protection... », art. cit., pp. 59-60 ; ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 110 ; X., « Les décisions... », art. cit., p. 209.

police administrative générale et que la direction de l'économie est le domaine d'une police administrative spéciale<sup>3365</sup>. Pour eux il est nécessaire que le juge contrôle si les organismes de direction ont bien concilié l'accomplissement de leur mission de protection de l'ordre public économique avec le respect des libertés en cause, à savoir le droit de propriété, la liberté du travail et la liberté du commerce et de l'industrie. Par conséquent « s'il existe différents moyens d'éviter le désordre économique (...), [les personnes dirigeantes] doivent obligatoirement choisir (...) celui qui porte en fait la moindre atteinte à [la] liberté » réglementée<sup>3366</sup>. Ils considèrent ainsi qu'« il ne doit jamais y avoir disproportion entre la gravité de [la] mesure de [direction], l'importance de la restriction qu'elle impose à une liberté, et l'importance du désordre qu'il s'agit d'éviter »<sup>3367</sup>. En prenant l'exemple des comités d'organisation, Pierre-Henri Teitgen affirme qu'ils sont ainsi « tenus de concilier autant que faire se peut l'intérêt général de la branche d'industrie et l'intérêt particulier des entreprises » et ne peuvent, dès lors, « sous peine de nullité de leur décision, édicter des mesures qui, pour un résultat économique de peu de valeur, réduiraient lourdement la liberté des entreprises en cause »<sup>3368</sup>. En principe sont donc prohibées les interdictions générales et absolues de police économique car le but de la direction de l'économie est de discipliner et non de supprimer les libertés des acteurs du marché.

Sur ce point, le Conseil d'Etat suit le raisonnement de la doctrine : il accepte dans certaines hypothèses d'étendre à la police économique les règles traditionnelles applicables à la police municipale. Selon la théorie des circonstances particulières de l'espèce<sup>3369</sup> et tout en admettant que « le principe de la liberté du commerce ne peut pas faire obstacle à l'exercice normal des pouvoirs de police »<sup>3370</sup>, il accepte d'abord de vérifier si les motifs de faits invoqués par l'autorité de direction ne sont pas exclusivement fondés sur des considérations trop vagues, ce qui lui permet de protéger les droits des opérateurs économiques. La logique est clairement affirmée par le commissaire du gouvernement Léonard dans ses conclusions sur l'arrêt précité *Tabouret et Laroche* du 9 juillet 1943. Dans cette affaire il était demandé au Conseil d'Etat de contrôler la légalité du refus opposé par le préfet de la Charente à deux particuliers qui souhaitaient acquérir un domaine. L'autorité administrative se justifiait en invoquant le fait qu'ils n'étaient pas des agriculteurs de profession mais des industriels. Pour convaincre le juge d'annuler le refus, le commissaire du gouvernement rappela que la direction

---

<sup>3365</sup> Voir *supra* (pp. 155-161).

<sup>3366</sup> TEITGEN, « La loi... », § 45 bis ; TEITGEN, « L'organisation... », art. cit., p. 14.

<sup>3367</sup> *Ibid.*

<sup>3368</sup> *Ibid.* Voir aussi TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 115. Dans le même sens : BERLIA, « L'effet... », art. cit., p. 290 ; GUIBAL, *L'ordre... op. cit.*, pp. 162-163.

<sup>3369</sup> Voir *supra* (pp. 546-547).

<sup>3370</sup> CE, 14 févr. 1945, *Bessan*, R. p. 32 (arrêté préfectoral interdisant le portage du pain à domicile et réglementant l'ouverture des dépôts de pain pour faciliter le contrôle de la remise des tickets de rationnement correspondant à la marchandise achetée).

de l'économie est une activité de police et qu'à ce titre il faut appliquer le principe selon lequel en cette matière « l'autorisation doit être la règle et l'interdiction l'exception »<sup>3371</sup>. Dès lors le juge doit s'autoriser à annuler les mesures de direction qui ne sont pas justifiées par des circonstances propres à l'affaire. En suivant Léonard, la haute juridiction administrative juge « qu'un tel motif, en raison de sa généralité, et en l'absence de toutes appréciations des inconvénients particuliers que pouvait présenter, dans les circonstances de l'espèce, pour l'intérêt général, la réalisation de l'opération projetée par les sieurs Tabouret et Laroche, n'était pas au nombre de ceux qui pouvaient justifier le refus de l'autorisation envisagée par la loi précitée du 16 novembre 1940 ». Par suite le Conseil d'Etat annule le refus opposé par l'Administration à la demande des deux particuliers. Ce contrôle restreint d'adéquation permet d'empêcher les personnes dirigeantes de dépasser certaines limites<sup>3372</sup>. En choisissant de l'exercer, le juge fait preuve d'audace car il s'autorise à « découvrir, c'est-à-dire, en fait, à donner une base légale précise à des actes qui ne semblaient pas en comporter »<sup>3373</sup>, leurs motifs n'étant pas explicitement prévus par la loi.

Mais c'est en ce qui concerne les mesures prises par les organismes professionnels que le contrôle de l'appréciation juridique des faits par le juge administratif est le plus poussé. Le Conseil d'Etat accepte en effet d'exercer un contrôle entier de proportionnalité des règlements édictés par les organismes professionnels en veillant à toujours subordonner, selon l'analyse de Jean Rivero, « la légalité des restrictions imposées aux libertés [de leurs ressortissants] par les exigences de l'ordre [public économique] au caractère de nécessité des mesures prises » pour diriger les professionnels et plus encore, à toujours « concilier, aux moindres frais pour la liberté, ses exigences et celles de la discipline » au sein de la branche d'activité<sup>3374</sup>. Dit autrement, il lui appartient de vérifier que la mesure de discipline professionnelle est nécessaire pour le maintien de l'ordre public économique et qu'elle est proportionnée à la gravité du trouble qui risque de survenir si la mesure n'est pas prise, le but étant de protéger autant que possible l'exercice des libertés des professionnels. En présence d'une mesure d'organisation professionnelle il revient donc au juge de réaliser d'abord un contrôle de qualification juridique des faits pour vérifier qu'ils sont de nature à justifier la prise d'une mesure de police professionnelle, puis un contrôle de l'adéquation du contenu de la décision aux faits pour vérifier que l'autorité professionnelle a choisi, parmi toutes les mesures de nature à protéger l'ordre public économique, la moins contraignante pour la liberté des professionnels. C'est dans cette logique

---

<sup>3371</sup> Gaz. Pal. 1943 II p. 66.

<sup>3372</sup> Dans la même logique : CE Ass., 21 avr. 1944, *Perrier*, préc. (annulation d'une décision rejetant une demande de carte professionnelle de grossiste en produits laitiers car il appartenait au ministre de ne la rejeter « qu'après un examen particulier de l'affaire »).

<sup>3373</sup> DRAGO (R.), « Le défaut de base légale dans le recours pour excès de pouvoir », EDCE 1960 p. 35. Dans le même sens : JEANNEAU, *Les principes...*, op. cit., p. 159.

<sup>3374</sup> RIVERO (J.), note sous CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, DS 1950 p. 394.

que le Conseil d'Etat affirme dans l'arrêt précité *Thévenin, Bussière et autres* du 23 juillet 1947 qu'il lui appartient de contrôler si les comités d'organisation n'ont « imposé aux entreprises que les obligations nécessaires au respect et à l'efficacité des règles par eux tracées » pour discipliner l'activité professionnelle dont ils sont chargés. Les règles de ce contrôle maximum d'appréciation juridique des faits ont été clairement définies par le juge administratif dans l'arrêt précité *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat* rendu le 29 juillet 1950 sur un recours pour excès de pouvoir formé contre une disposition du Code des devoirs professionnels des experts-comptables rédigé par l'Ordre national des experts-comptables et des comptables agréés.

Dans cette décision le juge affirme que « les sujétions imposées par l'Ordre à ses membres ne peuvent être tenues pour légales que dans le cas et dans la mesure où les restrictions qu'elles assignent à [leurs] libertés dérivent nécessairement des obligations qui incombent à l'Ordre [pour l'accomplissement de sa mission d'organisation professionnelle] et des mesures qu'impliquent ces obligations ». Les mesures prises par un organisme professionnel doivent donc, selon le même arrêt, avoir « un rapport direct avec les fins assignées à son activité et [répondre], d'autre part, aux besoins de son fonctionnement normal », ce qui conduit à prohiber toute « interdiction générale et absolue » appliquée à l'exercice des libertés des professionnelles. Dès lors, s'il admet que l'Ordre est en droit de protéger son institution contre les actes ou les propos qui portent atteinte à ses intérêts en intentant des poursuites disciplinaires contre ceux qui s'en rendraient coupables, il ne peut pas aller jusqu'à « priver les membres de l'Ordre de la faculté d'émettre verbalement ou de toute autre façon, et même par la voie de la presse, leur appréciation sur la gestion des conseils ou sur un point quelconque du fonctionnement de l'Ordre, sous réserve que leurs critiques ne présentent pas des faits allégués une version matériellement inexacte et qu'elles ne contreviennent pas à la bonne foi ou à la correction qu'il est dans la fonction même de l'Ordre d'instituer et de maintenir dans les rapports entre ses ressortissants ». Ainsi, bien que le Conseil d'Etat juge nécessaires les mesures de police professionnelle visant à protéger les intérêts de l'Ordre, il juge disproportionnée celle qui interdit toute critique publique de ses conseils et de ses membres. Il annule par conséquent la disposition du Code de déontologie des experts-comptables qui interdisait toute critique publique des conseils de l'Ordre et de leurs membres au motif qu'elle excède, en raison de son caractère d'interdiction générale et absolue, les limites des sujétions que l'Ordre peut légalement imposer à ses membres.

Le Conseil d'Etat eut l'occasion de confirmer l'étendue de son contrôle sur les règlements des organismes professionnels quelques années plus tard, dans l'arrêt précité *Comité de défense des libertés professionnelles des membres de l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés* du 15 juillet 1954. Il admit la nécessité et la proportion de la règle selon laquelle « tout membre de l'Ordre

doit s'abstenir en dehors de l'exercice de sa profession de tout agissement de nature à déconsidérer celle-ci » ainsi que de celle selon laquelle « les membres de l'Ordre sont déliés du secret professionnel dans les cas d'information ou de poursuites ». En revanche il jugea nécessaire mais disproportionnée la mesure selon laquelle « tout membre de l'Ordre qui a acquis la preuve qu'un confrère a commis une faute grave contre les règles de la profession a le devoir de rompre toute relation professionnelle avec lui ». En effet il considéra que cette disposition excède par sa généralité la limite des sujétions que l'Ordre est en droit d'imposer dans l'intérêt de la discipline, cette sanction ne pouvant être envisageable qu'en cas de faute d'une gravité exceptionnelle. Enfin il ne jugea pas nécessaire la règle selon laquelle « lorsqu'un client quitte un expert pour s'adresser à un de ses confrères sans être d'accord sur le règlement des honoraires dus au premier, le second expert doit s'efforcer d'amener le client à accepter l'arbitrage de l'Ordre (...) et suspendre son concours au cas où le client n'exécuterait pas la sentence arbitrale ». En effet, cette disposition n'est pas une mesure imposée par le besoin de protéger l'ordre public professionnel puisque celui-ci est déjà sauvegardé par la compétence en la matière du juge du droit commun. Par conséquent il annula ces deux dernières dispositions du Code des devoirs professionnels des experts-comptables, s'inscrivant, pour celle qui concerne l'arbitrage, dans la continuité de l'arrêt *Devouge et Comité d'études corporatif et interprofessionnel des viandes* qui refusa de valider la tentative analogue d'un comité d'organisation<sup>3375</sup>.

Le juge judiciaire se place dans la même logique que le Conseil d'Etat : lorsqu'il est amené à contrôler la légalité de dispositions réglementaires prises par les organismes professionnels qui relèvent de sa compétence, il vérifie si la mesure édictée est justifiée par la nécessité de satisfaire l'intérêt professionnel et « n'est pas disproportionnée au regard des objectifs poursuivis »<sup>3376</sup>. Il annule d'ailleurs les dispositions qui portent atteinte à la liberté des professionnels et aux droits des personnes auxquelles ils offrent leurs prestations, si aucune raison ne justifie qu'elles soient imposées « pour une durée indéterminée »<sup>3377</sup>.

---

<sup>3375</sup> CE Ass., 28 mars 1945, préc. Dès lors, dans l'affaire *Gliky* (Limoges, 9 nov. 1943, *Compagnie d'assurance La Paix c. Gliky*, préc.), si la question de la validité de la décision du Comité d'organisation des sociétés d'assurance imposant l'arbitrage forcé pour les litiges d'ordre professionnel, avait été soulevée, il est fort probable que la juridiction administrative l'aurait déclaré illégale. C'est d'ailleurs l'opinion des annotateurs de l'arrêt de la Cour d'appel de Limoges. Dans la même logique, le Conseil d'Etat annule la décision du ministre de l'Agriculture sanctionnant des opérateurs économiques sur avis conforme de la Commission de contingentement de la production du sucre (décret-loi du 8 août 1935 *relatif à la révision des contrats de betteraves et à l'application des accords de contingentement de la production du sucre*) ayant qualité pour arbitrer les conflits d'ordre professionnel relatifs à l'organisation des rapports entre planteurs de betteraves et fabricants de sucre, au motif que le litige dont il s'agit en l'espèce concerne les rapports entre acheteurs et vendeurs et relèvent par suite de la compétence des tribunaux de droit commun (CE Sect., 19 janv. 1945, *Rivière*, préc.).

<sup>3376</sup> Cass. civ., 17 juin 2015, X., n°14-17536, D. 2015 p. 1447, JCP 2015 p. 1060, note Landry, D. 2016 p. 101, note Wickers.

<sup>3377</sup> Grenoble, 12 mars 1942, *Me X. c. Ordre des avocats du barreau de Y.*, préc.

Il est important de souligner que le juge compétent saisi d'un recours pour excès de pouvoir n'accepte d'exercer un contrôle d'adéquation que dans le cas où il a à connaître de la légalité d'une décision prise par un organisme professionnel. Dans tous les autres cas, en particulier lorsque la mesure de direction est prise par l'Etat, il laisse l'autorité administrative libre de proportionner le contenu de la décision aux circonstances de l'espèce<sup>3378</sup>, sans doute parce qu'il estime les fonctionnaires mieux formés au respect du droit que les représentants des branches d'activité. Le contrôle du juge administratif sur l'activité des organismes professionnels est d'autant plus grand que les techniques d'examen des recours en cassation sont elles aussi approfondies sous le dirigisme de Vichy<sup>3379</sup>.

## **B/ L'approfondissement du contrôle en cassation**

En multipliant le nombre de juridictions administratives spécialisées<sup>3380</sup>, le dirigisme économique de Vichy a provoqué une évolution jurisprudentielle en ce qui concerne le recours en cassation « dont la technique était en retard à la fois sur celle de l'excès de pouvoir et sur celle que la Cour de cassation pratiquait en pareille matière »<sup>3381</sup>. Comme l'observe Raymond Odent, « avant 1940, le recours en cassation devant le Conseil d'Etat végétait faute d'aliments ; l'afflux des pourvois formés contre les décisions des juridictions professionnelles [et économiques] de dernier ressort a entraîné de rapides progrès dans cette branche du contentieux de l'annulation »<sup>3382</sup>. Les évolutions touchèrent le contrôle de l'exactitude des motifs de fait (1) mais également, pendant un temps, le contrôle du détournement de pouvoir (2).

### ***1/ Le contrôle de l'exactitude des motifs de fait***

« Il est de tradition, rappelle Jacques Rouvière, qu'un juge de cassation ne peut se livrer envers des décisions juridictionnelles qu'à un strict contrôle de légalité »<sup>3383</sup>. C'est dire que le Conseil d'Etat saisi d'un pourvoi en cassation doit rester juge de l'application du droit et ne pas devenir, comme en excès de pouvoir, juge de l'appréciation des faits. Ce principe découle de la différence de nature entre

---

<sup>3378</sup> Voir *supra* (pp. 546-548).

<sup>3379</sup> Sur ce point, voir en particulier : BARJOT (A.), « Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat », EDCE 1951 pp. 64-76 ; DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit. ; CASSIN, « L'évolution... », art. cit. ; FILLET (R.), *Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat*, thèse droit, Grenoble, 1950 ; JACQUEMART, *Le Conseil...*, op. cit. ; JOSSE, « Extension... », art. cit. ; PEISER, *Le recours...*, op. cit. ; ROUVIERE (J.), *Les juridictions administratives et le recours en cassation*, thèse droit, Paris, 1957, Paris, Librairies techniques, 1958.

<sup>3380</sup> Voir *supra* (pp. 211-216). Sur ce point, voir aussi : THEIS (J.), « Essai de recensement des juridictions relevant du Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation », EDCE 1952 pp. 79-87. Il faut souligner que l'explosion du nombre des juridictions administratives spécialisées n'est pas seulement le fait du dirigisme économique.

<sup>3381</sup> ODENT, « Le contrôle... », art. cit., p. 116.

<sup>3382</sup> *Ibid.*

<sup>3383</sup> *Les juridictions...*, op. cit., p. 224.

les actes juridictionnels et les actes administratifs<sup>3384</sup> et par suite entre le recours en cassation et le recours pour excès de pouvoir. Le rôle du Conseil d'Etat varie sensiblement selon qu'il est saisi de l'un ou de l'autre. Il contrôle l'exercice de la fonction juridictionnelle dans le premier cas, alors qu'il surveille l'activité de l'administration dans le second. Or, comme le souligne René-Jean Dupuy, ces deux rôles sont bien distincts car la tâche d'une autorité juridictionnelle n'est pas du tout la même que celle d'une autorité administrative : « la seule chose requise d'un juge est de faire sa constatation avec la loi sous ses yeux ; l'administrateur, lui, obéit à la loi et la traduit en actes positifs ou négatifs ; alors que le premier a un rôle statique, le second est animé d'une dynamique propre ; le juge considère les faits passés et remonte vers la loi pour les confronter avec elle, l'administrateur part, lancé par la loi, vers les faits futurs qu'il va lui-même concourir à créer ; alors que le juge travaille en laboratoire, en quelque sorte, en confrontant les phénomènes et la légalité objective, l'administrateur va de l'avant au milieu des faits sociaux, au nom de la loi, certes, mais, comme ces Croisés qui oublièrent parfois en chemin l'objet sacré de leur campagne, il négligera occasionnellement, dans la rencontre des difficultés quotidiennes de sa tâche matérielle, les exigences légales qu'il a pour mission d'imposer »<sup>3385</sup>. C'est pourquoi la tâche du juge de cassation est plus circonscrite que celle du juge de l'excès de pouvoir mais aussi que son autorité est plus grande que ce dernier car, contrairement à lui, il ne se place « que sur le plan de la loi »<sup>3386</sup>.

Mais un juge de cassation ne peut pas ignorer les faits puisqu'ils sont à la base de la décision attaquée. Son rôle est donc subtil puisqu'il lui appartient de contrôler la mise en œuvre concrète d'une norme dans un litige donné tout en gardant ses distances avec l'analyse des faits qui relève de l'appréciation souveraine des juges du fond<sup>3387</sup>. Dans cette logique, le Conseil d'Etat, jusqu'à la veille de la Seconde guerre mondiale, saisi d'un recours en cassation, refuse en principe de contrôler la qualification juridique des faits<sup>3388</sup>. Il ne s'y autorise que s'il estime qu'il lui est impossible de faire abstraction de l'examen de ce moyen pour contrôler si la loi a été violée par les juges du fond<sup>3389</sup>. Le

---

<sup>3384</sup> Sur ce point, voir *supra* (pp. 211-216 et 303-307).

<sup>3385</sup> DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., p. 517.

<sup>3386</sup> *Ibid.*, p. 518.

<sup>3387</sup> Sur ce point : GAUWAIN, concl. sur CE, 9 mai 1890, *Bureau de bienfaisance de Semur c. Aubert*, R. pp. 462-469 ; JOSSE, concl. sur CE Ass., 5 juill. 1929, *Commune de Relizane*, R. pp. 679-684 ; MARGUERIE, concl. sur CE, 22 févr. 1889, *Commune du Mont-Dore*, R. pp. 242-247.

<sup>3388</sup> CE, 2 févr. 1927, *Dame d'Autemarche*, R. p. 133 ; CE, 15 juin 1928, *Pérodeau*, R. p. 756 ; CE, 18 juill. 1928, *Dame veuve Barreau*, R. p. 911.

<sup>3389</sup> Avant la guerre, le Conseil d'Etat ne semble ouvrir ce moyen qu'en ce qui concerne le contrôle des décisions de la Cour des comptes, lorsqu'il s'agit de vérifier si, au regard des circonstances de faits relevées par cette juridiction, les deniers ont ou non le caractère de deniers publics (CE, 8 avr. 1842, *Duvergier*, R. p. 161 ; CE, 5 mai 1882, *Ministre de l'Intérieur c. Chateau*, R. p. 419, concl. Marguerie, D. 1883 III p. 105, concl. Marguerie ; CE, 22 févr. 1889, *Commune du Mont-Dore*, R. p. 242, concl. Marguerie, D. 1890 III p. 41, concl. Marguerie ; CE, 9 mai 1890, *Bureau de bienfaisance de Semur c. Aubert*, R. p. 462, concl. Gauwain, D. 1891 III p. 97, concl. Gauwain) ou s'il y a lieu à une déclaration de comptabilité occulte (CE Ass., 5 juill. 1929, *Commune de Relizane*, R. p. 679, concl. Josse).

dirigisme de Vichy est l'occasion pour le juge administratif d'élargir les prérogatives de son office en cassation. Il rétrécit le champ de l'appréciation souveraine des faits par les juges du fond en donnant la possibilité aux justiciables d'invoquer une dénaturation des faits (a) et multiplie les cas où il accepte de contrôler la qualification juridique (b).

### a/ L'ouverture du contrôle de la dénaturation des faits

C'est dans l'arrêt *Simon*<sup>3390</sup> que le Conseil d'Etat consacre ce cas d'ouverture à cassation. En l'espèce un docteur avait été frappé par l'Ordre des médecins d'une interdiction temporaire d'exercer au motif que dans une allocution radio-diffusée prononcée à New York il s'était servi, pour condamner certaines méthodes thérapeutiques, « de termes injurieux pour les médecins français qui les utilisent, les taxant notamment d'imprudence et d'esprit de lucre et qu'une telle attitude de la part d'un médecin français s'adressant d'un poste étranger à un très vaste auditoire, était contraire tant aux usages professionnels qu'aux devoirs de confraternité ». Or le juge administratif relève « qu'il résulte de l'examen des pièces du dossier que les critiques émises par le [médecin] étaient dirigées contre certaines méthodes de traitement de la tuberculose pulmonaire et ne visaient pas spécialement leur emploi par le corps médical français ; qu'il n'a pas taxé les médecins français "d'esprit de lucre", ni usé à leur égard de termes injurieux ». Le Conseil d'Etat en conclut que les paroles prononcées par le médecin au cours de sa conférence, « que la décision attaquée a dénaturées, ne sont pas de nature à justifier légalement la sanction prise contre lui »<sup>3391</sup>. Il annule donc la décision de la section disciplinaire de l'Ordre des médecins.

Dans cet arrêt le Conseil d'Etat va plus loin qu'un contrôle de l'exactitude matérielle des faits classique car, saisi d'une décision juridictionnelle, il s'autorise à vérifier si les faits, tels qu'ils apparaissent dans le dossier transmis par les juges du fond, n'ont pas été, dans la décision frappée de pourvoi, « présentés de telle façon qu'il leur est attribué une portée qu'ils n'ont pas »<sup>3392</sup>, autrement dit « d'une manière contraire à la vérité »<sup>3393</sup>. Le juge satisfait donc les auteurs qui considèrent que les magistrats ont l'obligation d'annuler « comme dépourvu de son support nécessaire l'acte dont les motifs véritables, c'est-à-dire la façon dont l'auteur de l'acte s'est vraiment figuré la réalité, sont

---

<sup>3390</sup> CE Ass., 4 janv. 1952, R. p. 13, concl. Letourneur, Gaz. Pal. 1952 I p. 110.

<sup>3391</sup> Dans l'arrêt *Protin* (CE, 12 janv. 1949, R. T. p. 790), le juge administratif semble déjà, mais implicitement, s'appuyer sur ce moyen pour annuler une sanction infligée à un praticien pour manquement à la confraternité médicale par la section disciplinaire du Conseil national de l'Ordre des médecins. Il considère en effet que la décision repose sur une erreur dans l'exactitude matérielle des faits car les actes reprochés avaient été commis par le médecin en tant que maire et non, comme le prétendait la corporation, « à titre purement personnel ».

<sup>3392</sup> ROUVIERE, *Les juridictions...*, op. cit., p. 229.

<sup>3393</sup> Le professeur Maleville cité par *ibid.*

contraires à la réalité existante, que ces motifs véritables soient ceux qu'il a exposés, ou qu'il n'en ait dévoilé aucun, ou qu'il en ait donné de trompeurs, c'est-à-dire ait feint de se représenter la réalité autrement qu'il ne la voyait vraiment »<sup>3394</sup>. Sur ce point, le Conseil d'Etat va plus loin que la Cour de cassation qui considère qu'« aucune dénaturation des faits » ne peut être invoquée devant elle puisqu'elle « n'en a pas le contrôle »<sup>3395</sup>.

La dénaturation des faits se présente comme « un faux intellectuel »<sup>3396</sup> qui affecte les faits tels qu'ils ont été appréciés par le juge ayant statué en dernier ressort. Dès lors elle est un moyen de contrôle à mi-chemin entre l'inexactitude matérielle et l'erreur de qualification juridique<sup>3397</sup> car lorsque l'appréciation des faits se rapproche « d'une opération de collecte des données, la dénaturation est relevée "objectivement", comme "l'inexactitude matérielle des faits" dont elle ne se distingue pas » et « lorsque l'appréciation équivaut à un travail de qualification (...), le contrôle de la dénaturation s'apparente lui aussi (nécessairement) à un contrôle de la qualification »<sup>3398</sup>. Mais la dénaturation permet aussi de sanctionner les détournements de pouvoir<sup>3399</sup> qui, traditionnellement, ne sont pas des moyens recevables en cassation<sup>3400</sup>. Comme le souligne le commissaire du gouvernement Letourneur dans ses conclusions sur l'arrêt, le dossier de l'affaire *Simon* révélait nettement « la fausse interprétation, l'interprétation tendancieuse des paroles prononcées »<sup>3401</sup> par le médecin incriminé qui traduisait la volonté de l'institution corporative de lui infliger une sanction pour protéger l'intérêt de la profession (ou même celui des professionnels les plus influents) au détriment de l'intérêt général. Il relève en effet la « tendance fort regrettable de l'Ordre des médecins à réprimer automatiquement toute tentative de ses membres de chercher des procédés curatifs nouveaux, à considérer comme une faute professionnelle le fait de critiquer les méthodes officielles agréées par l'Ordre ou de préconiser d'autres méthodes »<sup>3402</sup>.

---

<sup>3394</sup> CHARLIER, « La technique... », art. cit., p. 43.

<sup>3395</sup> Cass. civ., 19 déc. 1963, *Sté Soldaini-Rousset-Isoard c. Lait Gloria*, Bull. civ. III p. 473. La seule dénaturation sur laquelle la haute juridiction judiciaire accepte d'exercer son contrôle est celle qui peut affecter les actes écrits et qui sont considérés comme dénaturés que si les juges du fond ont méconnu leurs dispositions claires et précises (cf. CHAPUS, *Droit du contentieux...*, op. cit., pp. 1309-1310).

<sup>3396</sup> ROUVIERE, *Les juridictions...*, op. cit., p. 229.

<sup>3397</sup> Cf. PEISER, *Le recours...*, op. cit., p. 380.

<sup>3398</sup> BROUELLE, *Contentieux...*, op. cit., pp. 429-430.

<sup>3399</sup> Cf. PEISER, *Le recours...*, op. cit., p. 378.

<sup>3400</sup> Voir *infra* (p. 591).

<sup>3401</sup> R. 1952 p. 16.

<sup>3402</sup> *Ibid.* Récemment, en 2011, le Conseil d'Etat (CE, 30 mai 2011, *Ottaviani*, R. T. p. 1108, AJDA 2011 p. 2246, note Petit) étendit le contrôle de la dénaturation à l'appréciation par les ordres professionnels de la proportionnalité de la sanction infligée au regard de la faute ce qui tend à assimiler dans cette hypothèse l'examen de ce moyen à un contrôle restreint d'adéquation.

En acceptant par principe, sous le dirigisme économique de Vichy, de vérifier en cassation la bonne qualification juridique des faits, le Conseil d'Etat accepte d'élargir son contrôle au-delà de la dénaturation.

### **b/ L'essor du contrôle de la qualification juridique des faits**

Sur ce terrain l'extension des prérogatives du juge administratif de cassation s'est faite en deux temps. Le Conseil d'Etat a d'abord admis, dans l'arrêt *Moineau* précité<sup>3403</sup>, qu'il était compétent en cassation pour vérifier si les faits, souverainement qualifiés par les juges du fond, justifient légalement la décision juridictionnelle objet du recours. Dans cette affaire le juge était saisi d'une demande d'annulation d'un refus d'inscription au tableau de l'Ordre des médecins<sup>3404</sup> au motif que la manière de l'intéressé de pratiquer la médecine était contraire à la déontologie. Conformément aux règles classiques<sup>3405</sup>, le Conseil d'Etat estime qu'il lui appartient de vérifier l'exactitude matérielle des faits tels qu'ils ressortent des pièces du dossier. En revanche, il considère « que l'appréciation que la chambre de discipline a faite de la valeur de certaines méthodes pratiquées par le sieur Moineau échappe au contrôle du juge de cassation » mais que « compte tenu de cette appréciation souveraine, les actes reprochés au requérant étaient de nature à motiver le refus de son inscription au tableau de l'Ordre des médecins ». Il ressort de cet arrêt que le contrôle exercé par le juge de cassation sur les faits, s'il est plus poussé qu'avant la Seconde guerre mondiale, reste limité<sup>3406</sup>. Il s'agit seulement de s'assurer que les juges du fond ont tiré la conséquence juridique qui s'impose à la qualification qu'ils ont attribuée, en toute liberté, aux faits dont ils ont été saisis<sup>3407</sup>. Il faut en effet rappeler qu'en droit, à une différence de nature correspond une différence de régime<sup>3408</sup>. En vérifiant la concordance entre la qualification des faits retenue et la règle de droit appliquée, le juge de cassation reste en retrait du

---

<sup>3403</sup> Voir aussi : CE, 14 févr. 1945, *Beurekdjian*, préc. Voir déjà, mais implicitement : CE Ass., 30 juin 1944, *Martignon*, R. p. 189 ; CE, 29 déc. 1944, *Ithier*, R. p. 332.

<sup>3404</sup> Il faut rappeler qu'à cette époque, pour ce qui est de certains organismes professionnels dont l'Ordre des médecins, cette matière est juridictionnelle. Sur ce point, voir *supra* (pp. 211-216).

<sup>3405</sup> Voir *supra* (p. 566).

<sup>3406</sup> Cf. PEISER, *Le recours...*, op. cit., p. 147.

<sup>3407</sup> Dans le même sens : CE Ass., 30 juin 1944, *Martignon*, préc. (« Considérant que les faits relevés contre le sieur Martignon (...), n'auraient constitué, même en les tenant pour établis, ni une faute contre l'honneur, ni un manquement à la moralité professionnelle ; qu'ainsi, ils n'étaient en tout cas pas de nature à justifier légalement une mesure disciplinaire ») ; CE, 29 déc. 1944, *Ithier*, préc. (« en confirmant la peine disciplinaire infligée au docteur Ithier en raison du fait susindiqué » qui ne constitue « un manquement ni aux règles de l'honneur et de la moralité, ni aux règles légales de la profession » et n'est dès lors « pas de nature à motiver une sanction disciplinaire », la section d'appel disciplinaire du Conseil supérieur des médecins a excédé ses pouvoirs) ; CE, 14 févr. 1945, *Beurekdjian*, préc. (« l'appréciation que la chambre de discipline a faite de la valeur thérapeutique du traitement préconisé par le docteur Beurekdjian échappe au contrôle du juge de cassation ; que, compte tenu de cette appréciation souveraine, les actes reprochés au requérant étaient de nature à motiver le refus de son inscription au tableau de l'Ordre »).

<sup>3408</sup> Cf. BERGEL (J.-L.), « Différence de nature (égale) différence de régime », RTD civ. 1984 pp. 255-272. Sur ce point, voir *infra* (pp. 682 et 701-702).

problème de l'appréciation juridique des faits car il ne se prononce pas sur le problème de savoir si les circonstances de l'espèce méritent la qualification donnée par les juges du fond. Il franchit pourtant un pas décisif car il s'autorise à porter son regard sur l'effet de la qualification.

Cette avancée de la jurisprudence du Conseil d'Etat a pourtant été critiquée par plusieurs auteurs qui, commentant l'arrêt *Moineau*, ont mis en avant la prudence excessive du juge et la nécessité de faire évoluer davantage les choses<sup>3409</sup>. Pour eux, le contrôle du Conseil d'Etat saisi d'un pourvoi en cassation doit s'exercer sur la qualification juridique des faits elle-même, et non pas seulement sur ses effets, car vérifier l'exactitude de cette appréciation des données de l'espèce c'est en fait contrôler directement si la loi a été ou non violée. La haute juridiction administrative ne trahirait donc pas son office de juge du droit en examinant de tels moyens d'annulation. Mais c'est surtout en tenant compte de l'exigence de la protection des droits des justiciables qu'ils considèrent qu'une telle évolution s'impose. S'appuyant sur les faits de l'espèce de l'arrêt *Moineau*, ils soulignent le risque de « laisser à la juridiction subordonnée la possibilité de retenir un fait exact si minime soit-il pour refuser une inscription, prononcer une sanction en déclarant ce fait contraire à la morale professionnelle, et plus généralement constitutif d'une faute »<sup>3410</sup>.

L'arrêt *Niérat* du 16 février 1945 précité constitue ainsi la seconde étape de l'évolution car le Conseil d'Etat s'autorise à vérifier dans cette affaire « si l'on peut donner aux faits constatés le sens qui leur a été attribué en vue de leur faire produire des conséquences juridiques »<sup>3411</sup>. Il s'agissait en l'espèce de savoir si un professionnel s'était rendu coupable d'une majoration illicite des prix. Le Conseil d'Etat, après avoir examiné en détail les faits retenus par le Comité contentieux du contrôle des prix, décide qu'il a fait une exacte application de la loi du 21 octobre 1940 en estimant que l'intéressé avait commis le délit prévu par ce texte : il confirme donc la régularité de la sanction infligée par cette juridiction au professionnel. Cette solution est confirmée à plusieurs reprises en ce qui concerne le contrôle par le Conseil d'Etat statuant en cassation contre des sanctions professionnelles<sup>3412</sup>

---

<sup>3409</sup> COLLIARD, note sous CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, art. cit., pp. 272-273 ; L'HUILLIER, note sous CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, art. cit., pp. 10-11.

<sup>3410</sup> ROUVIERE, *Les juridictions...*, op. cit., p. 228.

<sup>3411</sup> *Ibid.*

<sup>3412</sup> Pour la Commission de contrôle des banques : CE, 20 févr. 1953, *Malfanti*, préc. ; CE Sect., 15 oct. 1954, *Sté financière de France et Bontemps* [2 esp.], préc. Pour les ordres professionnels : CE Ass., 16 mai 1947, *Teyssier*, préc. ; CE, 18 juin 1948, *Veillet*, R. p. 279 ; CE, 2 févr. 1949, *Fécan*, R. p. 44 ; CE Ass., 29 avr. 1949, *Parent*, R. p. 194 ; CE Ass., 27 avr. 1951, *Privat*, R. p. 230, D. 1951 J. p. 365, note P.-L. J. ; CE, 9 nov. 1951, *Fischer*, R. p. 523, concl. Guionin ; CE, 9 janv. 1952, *Sanisart*, préc. ; CE, 22 oct. 1952, *Charpentier*, R. p. 456 ; CE, 13 nov. 1952, *Lauter*, préc. ; CE, 20 févr. 1953, *Armelin*, préc. ; CE, 2 avr. 1954, *Vitte*, préc. ; CE Sect., 12 juill. 1955, *Grumberg*, R. p. 407, concl. Guionin ; CE Sect., 2 mars 1956, *Berson et Mouillard*, préc. ; CE Sect., 9 juin 1956, *Dardenne et Amestoy* [2 esp.], R. p. 239 ; CE Sect., 19 oct. 1956, *Princeteau*, R. p. 378 ; CE, 12 avr. 1957, *Deve*, RPDA 1957 p. 89. Pour le Comité contentieux du contrôle des prix : CE, 4 nov. 1946, *Legrand*, préc.

mais aussi contre des refus d'inscription au tableau<sup>3413</sup> lorsque le juge leur reconnaît un caractère juridictionnel. Dans les deux cas la haute juridiction administrative s'autorise à vérifier si les faits retenus par les organismes de direction agissant en qualité de juridiction sont contraires aux règles de la profession et sont ainsi de nature à justifier une sanction disciplinaire ou un refus d'inscription. Mais, comme en excès de pouvoir, en ce qui concerne les questions techniques, il limite l'exercice de son contrôle<sup>3414</sup>.

En acceptant désormais par principe et non plus, comme avant la guerre, par exception, d'examiner la qualification juridique des faits, le juge de cassation administratif rejoint l'office de son homologue judiciaire<sup>3415</sup>. Depuis longtemps en effet ce dernier<sup>3416</sup>, tout en veillant au respect de l'appréciation souveraine des juges du fond, accueille comme moyen d'annulation les erreurs de qualification<sup>3417</sup>, en particulier lorsqu'il statue sur des pourvois intentés contre les décisions de justice émanant des organismes professionnels qui relèvent de sa juridiction<sup>3418</sup>. Mais il se rapproche surtout du juge de l'excès de pouvoir<sup>3419</sup> ce qui a pour effet de brouiller la distinction des contentieux ouverts devant l'ordre administratif. Le rapprochement des recours pour excès de pouvoir et des recours en cassation sous le dirigisme de Vichy est d'ailleurs accentué par la possibilité qui sembla ouverte au requérant de demander en cassation un contrôle du détournement de pouvoir.

## *2/ Le contrôle du détournement de pouvoir*

Traditionnellement, le Conseil d'Etat saisi d'un pourvoi en cassation ne s'autorise pas à examiner les moyens fondés sur un détournement de pouvoir puisque la question touche à la finalité poursuivie par l'auteur de l'acte juridictionnel. Or pour le Conseil d'Etat il n'est pas envisageable que des organismes qui ont la qualité de juridiction puissent se comporter comme « des administrateurs intéressés à la solution de l'affaire dans un sens déterminé »<sup>3420</sup>. Le dirigisme de Vichy est l'occasion pour le juge administratif de remettre en cause cette limitation classique des moyens d'annulation des

---

<sup>3413</sup> CE, 24 févr. 1945, *Catrice*, préc. ; CE Sect., 4 mai 1945, *Kloz*, préc. ; CE, 26 mai 1948, *Numa James*, préc.

<sup>3414</sup> Voir *supra* (pp. 544-545).

<sup>3415</sup> Sur ce point, voir BARJOT, « Le recours... », art. cit., p. 73.

<sup>3416</sup> Sur ce sujet : MARTY (G.), *De la distinction du fait et du droit : essai sur le pouvoir de contrôle de la Cour de Cassation sur les juges du fait*, thèse droit, Toulouse, 1929, Paris, Sirey, 1929.

<sup>3417</sup> Voir par ex. : Cass. civ., 13 janv. 1892, *Chemin de fer du Midi c. Lavergne*, S. 1893 I p. 257 ; Cass. civ., 21 févr. 1927, *Veuve Jand'heur c. Les Galeries belfortaises*, préc.

<sup>3418</sup> Voir par ex. : Cass. civ., 13 juill. 1908, *Procureur général près la Cour de Caen c. Me X.*, D. 1910 I p. 145 (ordre des avocats).

<sup>3419</sup> Sur les raisons de ce rapprochement, voir *infra* (pp. 592-595).

<sup>3420</sup> DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., p. 524.

décisions juridictionnelles répondant ainsi au vœu de certains auteurs<sup>3421</sup> qui jugent que l'hypothèse d'un détournement de pouvoir de la part d'une juridiction administrative ne se heurte à aucune impossibilité logique.

C'est dans l'arrêt *Martin du Magny*<sup>3422</sup> que l'audace du Conseil d'Etat se fait jour<sup>3423</sup>. Dans celui-ci il prononce une annulation comme juge de cassation, sur un unique moyen tiré d'un détournement de pouvoir. Le médecin requérant contestait en l'espèce la décision de la Chambre de discipline du Conseil national de l'Ordre des médecins qui s'était fondée pour rejeter son recours tendant à être autorisé à exercer sa profession simultanément dans la Gironde et à Royan sur la circonstance que cette façon d'agir était contraire aux règles de la profession et à l'intérêt des malades. Le Conseil d'Etat considère « qu'il résulte de l'instruction, et qu'il ressort des termes mêmes de la décision attaquée, que celle-ci a été essentiellement inspirée par le désir de la chambre de discipline de s'opposer, dans l'intérêt particulier de la majorité des médecins, à la création ou au maintien des cabinets multiples ». Dès lors il annule la décision de l'Ordre des médecins.

Cette solution inquiéta la doctrine qui crut assister à « l'agonie du recours en cassation devant le Conseil d'Etat »<sup>3424</sup>, alors même que le législateur venait de lui reconnaître officiellement une existence distincte du recours pour excès de pouvoir<sup>3425</sup>. Puisque le juge administratif, quel que soit la question dont il est saisi, s'autorise à contrôler, selon une méthode identique, les mêmes moyens d'annulation, il n'y a plus de raison en effet de conserver la dualité du contentieux de l'annulation devant le Conseil d'Etat. Il n'y aurait donc plus, à la place du recours pour excès de pouvoir et du

---

<sup>3421</sup> LAFERRIERE, *Traité...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., tome 2, p. 577 ; LE VAVASSEUR DE PRECOURT, concl. sur CE, 3 août 1883, *Raveneau c. le maire de Rennes*, R. pp. 724-731 ; PAULME (M.), *Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat*, thèse droit, Paris, 1931, Paris, Sirey, 1931, pp. 125-127. Voir aussi : CHARLIER, « La technique... », art. cit., p. 41.

<sup>3422</sup> CE, 28 févr. 1945, préc.

<sup>3423</sup> Pour beaucoup d'auteurs (AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 2, p. 608 ; DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., p. 530 ; ROUVIERE, *Les juridictions...*, op. cit., p. 237), l'arrêt *Grémeau* (CE Ass., 14 mai 1943, préc.) constitue un précédent. Mais il a été rendu sur une question de refus d'inscription au tableau qui, dans la jurisprudence antérieure à l'arrêt *Moineau* du 2 février 1945, en ce qui concerne certains organismes professionnels dont l'Ordre des médecins, relevait, comme après l'arrêt *De Bayo* du 12 décembre 1953, du domaine de l'excès de pouvoir (voir *supra*, pp. 211-216).

<sup>3424</sup> Selon le titre que l'on prête (cf. BARJOT, « Le recours... », art. cit., p. 64) à la note de Georges Liet-Veaux sous les arrêts CE, 26 juill. 1946, *X. et Dame X.* [2 esp.] et CE, 18 oct. 1946, *Duchâtel et Veuve Lesage* (S. 1947 III pp. 49-54).

<sup>3425</sup> Selon l'article 28 de la loi du 18 décembre 1940 *sur le Conseil d'Etat*, repris par l'article 32 de l'ordonnance du 31 juillet 1945 *portant sur le Conseil d'Etat*, ce dernier « statuant au contentieux est le juge de droit commun en matière administrative ; il statue souverainement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives ; il est juge d'appel des jugements, décisions ou arrêts rendus par les juridictions administratives, de premier ressort, il connaît des recours en cassation dirigés contre les arrêts ou décisions des juridictions administratives rendus en dernier ressort ». Jusqu'à cette date, l'autonomie du recours en cassation n'était pas proclamée formellement. Les recours au Conseil d'Etat reposaient sur l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 *portant réorganisation du Conseil d'Etat*, fondement qui restait imprécis, puisqu'il se bornait à affirmer que « le Conseil d'Etat statue souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives ».

recours en cassation, qu'un seul et unique recours en annulation des actes du droit administratif, calqué sur le premier, peu importe que les décisions attaquées émanent d'une autorité ou d'une juridiction administrative. Georges Liet-Veaux écrit : « la technique des deux recours est la même ; il n'y a plus que des différences de degré, non de nature, sans que l'on puisse dire d'ailleurs si l'optique du juge de l'excès de pouvoir est plus large ou plus étroite que celle du juge de cassation »<sup>3426</sup>. Il faut d'ailleurs remarquer sous le dirigisme économique de Vichy que, comme en excès de pouvoir, un recours en cassation ne peut être formé que contre une décision faisant grief<sup>3427</sup>, uniquement par une personne ayant un intérêt à agir<sup>3428</sup> et en respectant la condition du délai contentieux<sup>3429</sup>. De plus l'existence d'un recours parallèle fait aussi obstacle au recours en cassation. C'est pourquoi le Conseil d'Etat rejette comme irrecevables des conclusions d'excès de pouvoir ou de plein contentieux jointes à un recours en cassation<sup>3430</sup> et qu'il refuse d'examiner, sauf s'ils sont d'ordre public, les moyens invoqués pour la première fois en cassation<sup>3431</sup> car dans l'un et l'autre cas, ce serait méconnaître la compétence des juges de premier ou de dernier ressort<sup>3432</sup>. La seule différence qui semble subsister est celle des effets de la décision rendue par le juge : l'acte administratif unilatéral est annulé *erga omnes*, la décision juridictionnelle ne l'est qu'*inter partes*<sup>3433</sup>.

Mais ce rapprochement des deux voies de droit sous le dirigisme n'est pas étonnant. En premier lieu, comme le rappellent Jean-Marie Auby et Roland Drago, « l'histoire du recours en cassation administratif a longtemps été confondue avec celle du recours pour excès de pouvoir »<sup>3434</sup>. En raison de la difficulté à distinguer les actes administratifs et les actes juridictionnels sous le système de l'administrateur-juge, « le Conseil d'Etat, saisi par la voie de recours d'une décision d'une autorité

<sup>3426</sup> LIET-VEAUX, note sous CE, 26 juill. 1946, *X. et Dame X.* [2 esp.] et CE, 18 oct. 1946, *Duchâtel et Veuve Lesage*, art. cit., p. 51. Dans le même sens, voir : P. H., note sous CE, 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Roux* et CE, 14 juin 1946, *Van den Veegaete*, art. cit., pp. 59-60. Sur ce rapprochement : PEISER, *Le recours...*, op. cit., pp. 142-155.

<sup>3427</sup> CE, 7 juill. 1944, *Cartault*, préc. ; CE Sect., 21 déc. 1945, *Barthélémy*, R. p. 266 ; CE, 26 avr. 1950, *Teyssier*, préc. Voir d'ailleurs, dans le même sens, lorsque le juge judiciaire agit sous le dirigisme comme un juge administratif : Cass. civ., 25 juill. 1921, *Pfrimmer c. Chambre de discipline des notaires de Châlon-sur-Saône*, préc. ; Cass. civ., 31 mai 1949, *Clément c. Blanc*, préc. ; Cass. civ., 7 mai 1951, *X. c. Chambre des notaires de la Gironde*, préc.

<sup>3428</sup> Voir *supra* (pp. 554-555).

<sup>3429</sup> CE, 19 déc. 1952, *Bourgoïn*, préc.

<sup>3430</sup> CE Sect., 5 mars 1954, *Banque alsacienne privée et Dupont et Koechlin, Dlle Colignon et autres* [2 esp.], préc.

<sup>3431</sup> CE, 17 oct. 1952, *Manouvrier*, R. p. 443.

<sup>3432</sup> Sur le fond, comme en excès de pouvoir, le juge administratif refuse, en cassation, d'annuler les actes soumis à son contrôle lorsque les vices de forme ou de procédure qui l'entache ne sont pas suffisamment graves pour affecter sa légalité. Voir par ex. : CE, 9 févr. 1949, *Michel*, R. p. 755 (décision juridictionnelle de la Commission de contrôle des banques violant le secret du délibéré mais en tant qu'elle mentionne avoir été prise à l'unanimité). Voir également, pour des décisions juridictionnelles rendues après le délai de jugement fixé par la loi : CE, 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Roux*, préc. ; CE, 26 mai 1948, *Numa James*, préc.

<sup>3433</sup> Cf. PEISER, *Le recours...*, op. cit., p. 154.

<sup>3434</sup> *Traité...*, op. cit., tome 2, p. 592. Sur l'évolution historique du pourvoi en cassation et son autonomie par rapport au recours pour excès de pouvoir, voir : *ibid.*, pp. 592-595 ; DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., pp. 508-511 ; JACQUEMART, *Le Conseil...*, op. cit., pp. 1-29 ; LANDON (P.), *Le recours pour excès de pouvoir sous le régime de la justice retenue*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Sirey, 1942 ; PEISER, *Le recours...*, op. cit., pp. 20-163 ; ROUVIERE, *Les juridictions...*, op. cit., pp. 12-29.

administrative, la considérait comme un jugement »<sup>3435</sup>. Cette conception l'amenait à se conduire, à l'égard des faits en cause, comme la Cour de cassation : quelle que soit la décision déférée à sa censure, il se bornait à exercer un contrôle de la légalité et refusait de retenir l'erreur de fait et le détournement de pouvoir<sup>3436</sup>. Ce n'est qu'à partir du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle, avec l'affaiblissement de la théorie du ministre-juge<sup>3437</sup> et la dispense du ministère d'avocat ainsi que la suppression des droits de greffe<sup>3438</sup>, que le recours pour excès de pouvoir se détacha du concept général de cassation et que la notion administrative de l'excès de pouvoir se dégagait de celle de l'ordre judiciaire<sup>3439</sup>. Sous l'impulsion d'Adèle-Gabriel-Denis Bouchené-Lefer<sup>3440</sup>, la doctrine<sup>3441</sup> commença alors à systématiser la distinction des deux voies de droit et celle-ci n'est plus discutée à partir du début du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>3442</sup>. Mais comment expliquer alors le retour à la confusion sous le dirigisme ?

Les raisons sont les mêmes qu'à l'époque impériale et sous la Restauration. Nous avons vu que la direction de l'économie brouille la distinction entre les actes administratifs et les actes juridictionnels<sup>3443</sup> : face aux décisions des organismes professionnels le juge tend donc à traiter de la même manière les recours en annulation qui sont formés contre elles en tirant les conséquences de l'étroite parenté du recours pour excès de pouvoir et du recours en cassation<sup>3444</sup>. Mais le Conseil d'Etat inverse la logique de l'ancienne interprétation. Au lieu de refuser de contrôler certains moyens d'annulation, il accepte d'augmenter l'intensité de son contrôle car le recours en cassation n'apparaît plus que comme « une variété de recours pour excès de pouvoir, sans traits irréductibles »<sup>3445</sup> alors qu'il était perçu jadis comme le fond commun d'où s'était détaché le recours pour excès de pouvoir. L'assimilation des deux voies de droit s'explique par l'importance des pouvoirs des organismes professionnels et par la spécificité de la nature de telles institutions. Le Conseil d'Etat prend conscience des risques

---

<sup>3435</sup> DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., p. 508.

<sup>3436</sup> En ce sens, voir AUBY et DRAGO, *Traité...*, op. cit., tome 2, p. 593 ; DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., p. 509.

<sup>3437</sup> Au moins à partir de 1852 le Conseil d'Etat précise que les décisions prises par les administrateurs actifs « ne constituent pas des actes de juridiction » mais des « actes d'administration » (CE, 8 avr. 1852, *Laurent*, R. p. 88 ; CE, 26 juill. 1855, *Illiers*, R. p. 558 ; CE, 22 nov. 1855, *Delacre*, R. p. 656 ; CE, 10 févr. 1865, *Marais des Queyries*, R. p. 194 ; CE, 15 févr. 1866, *Fresneau*, R. p. 104 ; CE, 31 janv. 1867, *Ville de La Ciotat*, R. p. 125).

<sup>3438</sup> Décret du 2 nov. 1864 relatif à la procédure devant le Conseil d'Etat en matière contentieuse et aux règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses, Bull. n°12726.

<sup>3439</sup> Sur ce point, voir : WALINE (M.), *La notion judiciaire de l'excès de pouvoir*, thèse droit, Paris, 1926, Paris, Jouve, 1926.

<sup>3440</sup> *Principes et notions élémentaires du droit public administratif*, Paris, Cosse et Marchal, 1862, pp. 624-631 ; « De la distinction entre l'autorité et la juridiction administrative, ou du contentieux et du non-contentieux administratif », *Revue pratique de droit français*, 1864, p. 433-467.

<sup>3441</sup> CHANTE-GRELLET, concl. sur CE, 13 nov. 1885, *Passerat de la Chapelle*, R. pp. 836-839 ; LAFERRIERE, *Traité...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., tome 1, pp. 315-327.

<sup>3442</sup> FONT-REAULX (P. de), *Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur les décisions des autres tribunaux administratifs*, thèse droit, Poitiers, 1930, Paris, Sirey, 1930 ; PAULME, *Le recours...*, op. cit.

<sup>3443</sup> Voir *supra* (pp. 211-219 et 303-307).

<sup>3444</sup> En ce sens, voir DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., p. 526.

<sup>3445</sup> LIET-VEAUX, note sous CE, 26 juill. 1946, *X. et Dame X.* [2 esp.] et CE, 18 oct. 1946, *Duchâtel et Veuve Lesage*, art. cit., p. 49.

pour la protection des droits des opérateurs économiques dirigés s'il n'étend pas son contrôle à l'examen des faits et des mobiles : ces organes sont en effet « mal préparés à leur rôle » et « fréquemment intéressés à la solution des décisions » qu'ils rendent<sup>3446</sup>. C'est pourquoi, « en raison des abus possibles »<sup>3447</sup>, il se comporte vis-à-vis de ces institutions en « juge de cassation, souvent impitoyable »<sup>3448</sup> pour soumettre leur activité à une surveillance étroite, en utilisant les techniques de contrôle dont il a pu mesurer l'efficacité dans le cadre de l'excès de pouvoir<sup>3449</sup>. Pour le Conseil d'Etat il semblerait donc que « le juge ne doive pas être mieux traité que l'administrateur : tous deux devraient être soumis au même contrôle de légalité et de moralité »<sup>3450</sup> pour une protection plus grande des justiciables. Cela paraît d'autant plus nécessaire qu'à l'époque où a été rendu l'arrêt *Martin du Magny*, la question de savoir si les décisions rendues par les ordres professionnels en matière disciplinaire sont administratives ou juridictionnelles n'était pas encore tranchée avec certitude<sup>3451</sup>.

En 1953 la haute juridiction administrative décide pourtant de faire marche arrière en ce qui concerne le détournement de pouvoir. Dans l'arrêt *Abbé Giloteaux*<sup>3452</sup>, dont la solution fut reprise en ce qui concerne les organismes professionnels<sup>3453</sup>, il affirme sans équivoque que « le moyen tiré d'un prétendu détournement de pouvoir n'est pas recevable à l'appui d'un pourvoi en cassation dirigé contre une décision d'une juridiction administrative ». Les considérations qui l'avaient poussé à accepter d'examiner un tel moyen dans l'arrêt *Martin du Magny* sont pourtant encore bien présentes : même après la guerre demeure le risque de détournements de pouvoir en matière disciplinaire. Mais un tel revirement s'explique par la nécessité de ne pas traiter d'une autre manière ce type de juridic-

---

<sup>3446</sup> ROUVIERE, *Les juridictions...*, *op. cit.*, p. 25. Rappelons en effet que ces institutions sont composées de professionnels qui n'ont pas reçu une formation de juges, qui peuvent être amenés à statuer sur le sort de leurs concurrents, et qui défendent des intérêts collectifs qui peuvent s'opposer à l'intérêt public (voir *supra*, pp. 552-553).

<sup>3447</sup> AUBY et DRAGO, *Traité...*, *op. cit.*, tome 2, p. 594.

<sup>3448</sup> ROUVIERE, *Les juridictions...*, *op. cit.*, p. 25.

<sup>3449</sup> Cf. JACQUEMART, *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 256-257. C'est la même logique qui conduisit le Conseil d'Etat à étendre ses pouvoirs de juge de cassation au lendemain de la Première guerre mondiale, du fait de la création de nombreuses juridictions administratives spécialisées telles que les Commissions supérieures des bénéficiaires de guerre, les Cours régionales des pensions et la Commission supérieure des dommages de guerre. « L'importance du nombre d'affaires et l'iniquité de certaines décisions » (ROUVIERE, *Les juridictions...*, *op. cit.*, p. 26) l'amènèrent à contrôler l'exactitude matérielle des faits (CE, 9 août 1924, *Sté Henri et Maurice Farman*, préc.). Sur ce point, voir BARJOT « Le recours... », art. cit., p. 64 ; ROUVIERE, *Les juridictions...*, *op. cit.*, p. 26. Sur les juridictions administratives nées avant Vichy : ARNAUD (P.), *Les commissions administratives à caractère juridictionnel*, thèse droit, Paris, 1938, Paris, A. Lapiéd, 1938 ; PEISER, *Le recours...*, *op. cit.*, pp. 135-137.

<sup>3450</sup> DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., p. 531.

<sup>3451</sup> C'est cette raison qui paraît décisive à Michel Guibal pour expliquer la jurisprudence *Martin du Magny* (*L'ordre...*, *op. cit.*, p. 193). Sur le problème de la nature juridique des mesures de discipline professionnelle, voir *supra* (pp. 211-219 et 305-307).

<sup>3452</sup> CE Sect., 6 mars 1953, R. p. 117, concl. Chardeau, D. 1954 p. 148, note Morange. En 1951, dans un arrêt non publié au *Recueil Lebon*, le Conseil d'Etat affirmait déjà que « le détournement de pouvoir n'est pas un moyen susceptible d'être invoqué à l'appui d'un recours en cassation » (CE, 20 juill. 1951, *X.*, Gaz. Pal. 1951 II p. 268).

<sup>3453</sup> CE, 15 oct. 1954, *Sté financière de France*, R. p. 536 (Commission de contrôle des banques).

tions administratives. Comme le note le commissaire du gouvernement Chardeau dans ses conclusions sur l'affaire *Abbé Giloteaux*, « en admettant qu'il soit souhaitable, pratiquement, de faire porter le contrôle du détournement de pouvoir sur les juridictions professionnelles, cette solution se heurterait à la difficulté, et même à l'impossibilité juridique, d'appliquer un régime différent à des pourvois formés contre des décisions ayant un même caractère juridictionnel (...) ; il faudrait aller plus loin et admettre la recevabilité du moyen dans tous les cas devant le juge de cassation. »<sup>3454</sup> Or cela n'est pas possible « sous peine de jeter un discrédit » sur les juridictions car tout juge, parce qu'il est juge, est présumé impartial<sup>3455</sup>. C'est donc pour l'intérêt d'une bonne administration de la justice que les deux notions de détournement de pouvoir et de décision juridictionnelle sont et doivent rester incompatibles.

Mais cette raison n'est pas décisive. D'une part, il faut admettre, avec Marcel Waline, « qu'il est encore préférable d'attirer une certaine déconsidération sur des juges plutôt que de consacrer une injustice »<sup>3456</sup>. D'autre part, l'argument de ce que le moyen tiré du détournement de pouvoir paraîtrait offensant pour le juge est discutable puisque les magistrats civils ne se sentent nullement « déshonorés par la présence dans le Code de procédure civile des articles 505 et suivants qui prévoient la prise à partie pour dol, fraude, concussion ou faute lourde »<sup>3457</sup>. Si le Conseil d'Etat décide en définitive de maintenir l'autonomie du pourvoi en cassation, c'est parce qu'il est conscient des difficultés d'un contrôle du détournement de pouvoir et qu'il n'en a pas besoin pour accomplir son rôle en cassation. En effet, comme l'observe Gustave Peiser, en la matière, la preuve, déjà difficile à apporter en excès de pouvoir, est « pratiquement impossible à établir » car elle nécessite de connaître les mobiles du juge, auteur de la décision. Or, le juge de cassation est lié par l'appréciation souveraine des juges du fond<sup>3458</sup>. Surtout, l'admission de la recevabilité d'un tel moyen n'a pas d'intérêt pratique car « dans les quelques rares cas où il pourrait être prouvé, il serait aisé d'obtenir une annulation pour une autre

---

<sup>3454</sup> R. 1953, p. 120.

<sup>3455</sup> *Ibid.* Dans le même sens, voir DUPUY, « Le pourvoi... », art. cit., p. 531 (« si les justiciables ont besoin d'être à ce point protégés contre leurs juges, c'est que ceux-ci ne doivent pas être toujours aptes à l'exercice de la fonction juridictionnelle ») ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 192 (« l'admission de ce moyen étant manifestement une atteinte à l'honneur des juges, le Conseil d'Etat refuse de l'admettre aussi bien pour les décisions rendues par des juges "douteux" que pour les juges ordinaires "au-dessus de tout soupçon", la diversification de régime n'étant ni souhaitable, ni souhaitée ») ; PEISER (G.), « Recours en cassation », in ODENT et WALINE, *Répertoire...*, *op. cit.*, tome 2, p. 667 (« on risque d'attirer une certaine déconsidération sur le juge ») et ROUVIERE, *Les juridictions...*, *op. cit.*, p. 239 (« il y aurait lieu de faire preuve [de méfiance] à l'égard des juges du fond "dépréciés" dès lors aux yeux des justiciables »). Voir aussi JACQUEMART, *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 185-188.

<sup>3456</sup> Note sous CE, 15 oct. 1954, *Sté financière de France*, RDP 1955 p. 387.

<sup>3457</sup> MORAND (G.), note sous CE Sect., 6 mars 1953, *Abbé Giloteaux*, D. 1954 J. p. 150. Sur ce point, voir : HERSANT (M.), « Essai sur l'influence réciproque du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation sur la jurisprudence des tribunaux et des juridictions administratives », EDCE 1953 pp. 153-154.

<sup>3458</sup> *Le recours...*, *op. cit.*, p. 415.

raison »<sup>3459</sup>, par exemple la violation de la loi, l'inexactitude matérielle des faits ou l'erreur de qualification juridique des faits<sup>3460</sup>. La proximité des moyens d'annulation a d'ailleurs été mise en évidence par le Conseil d'Etat dans l'arrêt *Destresse*<sup>3461</sup> où il reconnaît qu'« un moyen concernant la qualification juridique des faits ne constitue pas une demande nouvelle par rapport à un moyen tiré d'un détournement de pouvoir »<sup>3462</sup>. Pour conclure avec le commissaire du gouvernement Chardeau, « l'admission du détournement de pouvoir n'est donc nullement indispensable pour permettre au Conseil d'Etat d'offrir aux justiciables des tribunaux professionnels les garanties d'un contrôle efficace »<sup>3463</sup>, même en ce qui concerne le contentieux du dirigisme économique de Vichy.

.....

Grâce au rattachement des réalités du dirigisme économique aux concepts classiques du droit administratif, le juge assure une protection efficace des droits des opérateurs dirigés. Pour y parvenir afin de contre-balancer la part importante de liberté qu'il reconnaît aux organismes de direction, il n'a pas seulement recours aux méthodes juridictionnelles classiques : il ouvre plus largement que sous le libéralisme son prétoire et augmente les moyens d'annulation invocables. En effet, il déclare d'ordre public le recours pour excès de pouvoir, multiplie les principes généraux du droit, s'autorise à sanctionner les motifs trop généraux ainsi que les erreurs manifestes d'appréciation, étend le champ d'application du contrôle de proportionnalité des actes administratifs et, enfin, élargit son office en cassation en acceptant d'annuler l'acte juridictionnel dont l'auteur a dénaturé les pièces du dossier ou a commis une erreur de qualification juridique des faits. Avant de se rétracter, il se considérait même compétent en cassation pour examiner les moyens tirés de prétendus détournements de pouvoir dont les juges du fond se seraient rendus coupables. Toutes ces évolutions s'inscrivent dans la continuité des notions traditionnelles du droit administratif puisqu'elles renforcent leur autorité en ne touchant que les techniques d'examen de la recevabilité et du bien-fondé des recours contentieux que les concepts-critères classiques permettent de former. Mais l'absence de révolution paradigmatique sous le dirigisme ne s'explique pas seulement par le souci du maintien de l'équilibre entre les intérêts publics

---

<sup>3459</sup> *Ibid.*

<sup>3460</sup> En ce sens : ROUVIERE, *Les juridictions...*, *op. cit.*, p. 239.

<sup>3461</sup> CE, 17 févr. 1956, R. T. p. 725.

<sup>3462</sup> Remarquons en outre que la décision *Martin Du Magny* peut s'expliquer en faisant simplement appel à l'idée de violation de la loi (*cf.* PEISER, *Le recours...*, *op. cit.*, p. 411). Le Conseil d'Etat annule une sanction professionnelle prononcée par l'Ordre des médecins en soulignant qu'elle « a été essentiellement inspirée par le désir de (...) s'opposer, dans l'intérêt particulier des médecins, à la création ou au maintien de cabinets multiples », mais sans qualifier le moyen d'annulation.

<sup>3463</sup> Concl. sur CE Sect., 6 mars 1953, *Abbé Giloteaux*, art. cit., p. 121.

et les intérêts privés et, comme nous l'avons vu précédemment<sup>3464</sup>, par des raisons de bonne administration de la justice. Une telle révolution aurait eu lieu si le système conceptuel classique du droit administratif n'avait pas eu la force suffisante pour résister au changement de régime économique.

---

<sup>3464</sup> Voir *supra* (chapitre 1 du présent titre).

## **Titre 2 : La capacité de résistance du système traditionnel**

---

Le dirigisme économique de Vichy révèle un paradoxe qu'il nous faut expliquer. Alors même que les distinctions qui structurent le système conceptuel traditionnel apparaissent profondément arbitraires (Chapitre 1) et qu'elles auraient donc pu être renouvelées pour s'adapter aux transformations de la vie sociale, ce sont les solutions de continuité qui sont adoptées par le législateur et le juge, malgré les critiques d'une partie de la doctrine. Loin d'être remise en cause, la valeur des divisions classiques est ainsi renforcée car leur solidité s'impose sous l'économie dirigée, comme sous le libéralisme (Chapitre 2).

### **Chapitre 1 : Des distinctions arbitraires**

### **Chapitre 2 : Des divisions solides**



# Chapitre 1 : Des distinctions arbitraires

La direction de l'économie soulève de multiples problèmes de qualification que les juristes ont du mal à résoudre du fait de la spécificité de cette nouvelle activité juridique et de la particularité des personnes morales auxquelles le régime de Vichy donne naissance pour l'exercer. Les incertitudes touchent aussi bien la nature de ces institutions que le type des règles applicables à leur fonctionnement interne et aux tâches de direction qu'elles accomplissent : sont-elles des personnes publiques ou des personnes privées ; sont-elles régies par le droit public ou par le droit privé ? Comme nous l'avons vu<sup>3465</sup>, certains auteurs et certains juges penchent pour les premières solutions (la personne est publique, elle est régie par le droit public), d'autres, pour les secondes (la personne est privée, elle est régie par le droit privé). D'autres encore les dissocient (la personne est publique, elle est régie par le droit privé ou elle est privée et est régie par le droit public), ou les concilient (la personne est mixte, c'est-à-dire à la fois publique et privée, elle est régie pour partie par le droit public et pour partie par le droit privé) et d'autres enfin les dépassent en faisant le choix du *sui generis* (la personne n'est ni publique, ni privée, même si elle est régie pour partie par le droit public et pour partie par le droit privé) ou en militant pour l'adoption d'une troisième voie (la personne est d'un genre nouveau, elle n'est ni publique, ni privée, elle est régie par un droit qui n'est ni public, ni privé). Les désaccords portent pourtant sur des caractéristiques qui peuvent apparaître de second plan par rapport à celles que partagent toutes les règles ou toutes les institutions à qualifier : chaque notion à laquelle le droit du dirigisme fait appel possède une unité supérieure qu'il révèle (Section 1) et qui témoigne du fait que les divisions conceptuelles classiques ne sont que la représentation d'une image déformée du réel, sous le libéralisme comme sous le dirigisme (Section 2).

## Section 1 : L'unité supérieure des concepts

Pour traiter en droit les réalités du dirigisme, le juriste procède, comme sous le libéralisme, à des classements. Grâce à l'opération de qualification, il répartit dans des catégories, pré-existantes ou nouvelles, en réunissant dans une même division les éléments qui présentent suffisamment de points communs pour être considérés comme partageant la même nature et dans des divisions distinctes ceux qui présentent suffisamment de dissemblances pour être considérés comme ayant une nature différente. Pour affiner le classement, il met en avant les particularités de certains des objets qui se trouvent dans une même catégorie, pour les réunir dans une subdivision et les distinguer ainsi de ceux qui ne les présentent pas malgré leur nature commune. Dans une telle logique, les catégories les plus larges

---

<sup>3465</sup> Voir *supra* (partie 1).

sont appelées « genres » et celles qui constituent leurs divisions en sont les « espèces ». Ainsi, si l'on se limite à la vision de la doctrine majoritaire confirmée par la jurisprudence, après avoir classé les règles du dirigisme parmi les règles de droit, le juriste les répartit entre les règles de droit public et les règles de droit privé puis, en ce qui concerne les premières, entre les règles de droit constitutionnel, de droit administratif et de droit pénal, et, en ce qui concerne les secondes, entre les règles de droit civil, les règles de droit commercial et les règles de droit du travail. De même, après avoir classé les organismes de direction parmi les personnes morales, il les répartit entre les personnes publiques et les personnes privées, puis, en ce qui concerne les premières, entre l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et les personnes publiques *sui generis*, et, en ce qui concerne les secondes, entre les associations, les établissements d'utilité publique, les sociétés, les syndicats et les personnes privées *sui generis*. Mais les choses sont beaucoup plus complexes lorsque les juristes adoptent une troisième voie parmi les genres ou parmi les espèces : les règles de la direction de l'économie ou une partie d'entre elles peuvent ainsi former parmi les règles juridiques, comme certaines personnes dirigeantes parmi les personnes morales, une division supérieure ou une division inférieure.

Il faut pourtant remarquer que les désaccords portent sur la répartition des personnes dirigeantes et des règles de direction entre des sous-divisions appartenant à des catégories plus larges pour lesquelles le problème du rattachement a préalablement été résolu. Avant de se questionner sur la nature juridique des unes et des autres, les auteurs et les juges sont tombés d'accord pour dire qu'il s'agit de personnes morales et de règles de droit : ils débattent à l'intérieur des sous-catégories mais ne remettent pas en cause les contours de la catégorie supérieure dans laquelle ils ont inséré les objets. Or les éléments qui appartiennent aux espèces d'un même genre partagent une nature qui les unit et qui ne les distingue que de ceux qui appartiennent à celles des autres genres ; pour ces derniers, elles apparaissent semblables malgré les particularités qui les différencient. Une même caractéristique ne peut donc pas être commune à ce qui appartient à des espèces de genres différents. Tout classement repose ainsi « sur une comparaison, sur une perception des ressemblances et des différences entre les objets de l'univers »<sup>3466</sup> qu'il s'agit de répartir pour découvrir de « l'unité dans la multiplicité »<sup>3467</sup>. C'est pourquoi, dans le but d'atténuer les querelles, il est possible de mettre l'accent sur l'unité de l'ordre juridique (Sous-section 1) et sur celle de la personnalité morale (Sous-section 2) pour prouver que les caractéristiques communes aux règles et aux organismes de direction sont bien plus importantes que les éléments qui les différencient.

---

<sup>3466</sup> MATHIEU (M.-L.), *Logique et raisonnement juridique*, Paris, Dalloz, 2015, 2<sup>e</sup> édit., p. 36.

<sup>3467</sup> Francesco Carnelutti cité par CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies...*, *op. cit.*, p. 330.

## *Sous-section 1 : L'unité de l'ordre juridique*

Cette première unité se révèle dans l'existence de règles communes aux concepts-critères convoqués par la doctrine, le législateur et les juges pour répartir, sous leur égide, les agissements et les ressources des personnes dirigeantes (§ 1). Il est possible de relativiser l'opposition entre le droit public et le droit privé en tenant compte de ces caractéristiques (§ 2).

### **§ 1/ Des règles communes aux concepts-critères**

C'est à Charles Eisenmann qu'est revenu le soin, au lendemain du dirigisme de Vichy, de (ré)concilier les publicistes et les privatistes, inquiets de « l'interpénétration réciproque entre droit privé et public »<sup>3468</sup> du fait de la transformation du rôle de l'Etat vis-à-vis de l'économie. En 1952, dans un long article paru dans la *Revue de droit public*, il répond aux idées exposées par René Savatier dans son ouvrage *Du droit civil au droit public*, qui venait d'être réédité<sup>3469</sup>. Pour Charles Eisenmann, la distinction droit public-droit privé est dépourvue de toute pertinence sur le plan théorique car « il n'existe pas de différence essentielle, c'est-à-dire pas de différence de fond entre les deux droits »<sup>3470</sup>. Pour lui, les deux séries de règles ne constituent pas « deux hémisphères d'un même monde, deux mondes contraires, sinon même antagonistes » : c'est une erreur de pousser la distinction « à l'opposition, à l'antithèse radicale »<sup>3471</sup>. Il ajoute : « le droit public, ni le droit privé ne se définissent ou se caractérisent par un contenu politique déterminé ; il n'y a pas d'esprit du droit public ni d'esprit du droit privé – en soi. Les notions de droit public et de droit privé ne définissent que des cadres, qui peuvent recevoir les tableaux les plus divers. »<sup>3472</sup> En comparant le contenu objectif des dispositions de droit public et de droit privé, il constate en effet que dans de nombreuses situations, c'est la même règle de fond qui s'applique aux rapports entre particuliers et aux relations entre gouvernants et gouvernés. Dès lors, « les qualités de règle de droit public et de règle de droit privé ne s'excluent nullement » ; « bien au contraire une règle pourra très bien être à la fois de droit public et de droit privé »<sup>3473</sup>. C'est d'ailleurs ce que Charles Eisenmann s'est efforcé de démontrer au lendemain de la guerre en rapprochant le régime de la responsabilité extra-contractuelle des personnes publiques avec

---

<sup>3468</sup> SVOBODA, *La notion...*, *op. cit.*, p. 26.

<sup>3469</sup> EISENMANN, « Droit... », art. cit., pp. 903-979. Voir *supra* (pp. 140 et 367-368) pour les références de l'ouvrage de René Savatier. Sur cette controverse entre les deux auteurs : GHESTIN (J.), « Droit public – droit privé. Institutions publiques – institutions privées. Le point de vue d'un privatiste », in AMSELEK, *La pensée...*, *op. cit.*, pp. 157-165 ; WALINE (J.), « Droit public – droit privé. Institutions publiques – institutions privées. Le point de vue d'un publiciste », in AMSELEK, *La pensée...*, *op. cit.*, pp. 147-156.

<sup>3470</sup> TROPER, « La distinction... », art. cit., p. 187.

<sup>3471</sup> EISENMANN, « Droit... », art. cit., p. 961.

<sup>3472</sup> *Ibid.*, p. 963.

<sup>3473</sup> *Ibid.*, p. 966.

celui des personnes privées<sup>3474</sup>, relativisant ainsi l'importance de l'autonomie du droit administratif par rapport au droit privé. C'est dans cette même logique que Jacques Donnedieu de Vabres écrit en 1944, alors qu'il s'interroge sur la nature des décisions prises par les ordres professionnels dans une note sous l'arrêt *Bouguen* : « sans-doute faut-il convenir que les règles techniques auxquelles [les actes juridiques de droit public et de droit privé sont] soumis divergent à beaucoup d'égards et qu'on ne peut contester ni le caractère spécifique des opérations administratives, ni les privilèges juridictionnels des personnes publiques ; mais l'autonomie du droit public qui en résulte n'est pas d'une importance plus grande que celle du droit commercial par rapport au droit civil : les clauses "exorbitantes du droit privé" qui confèrent aux opérations administratives leurs caractères propres répondent à des besoins particuliers qui impliquent, à l'égard du droit commun, une différenciation du même type que celle qui a donné à l'acte de commerce sa physionomie spécifique »<sup>3475</sup>. Le débat sur la publicisation du droit privé n'a donc pas de sens puisqu'il n'y a pas deux droits qui s'opposent ou se rapprochent mais un seul ordre juridique qui organise les rapports entre les particuliers et les rapports entre les gouvernants et les gouvernés en s'adaptant à leurs originalités.

Sur ce point Charles Eisenmann et Jacques Donnedieu de Vabres s'opposent à Maurice Hauriou pour qui la séparation entre le droit public et le droit privé « ne porte pas seulement sur des nuances de détail, mais sur des différences radicales »<sup>3476</sup>. Ils rejoignent ainsi Léon Duguit qui jugeait d'un très mauvais œil le dogme de cette *summa divisio* du droit. En 1927, il écrit : « on dit souvent : l'esprit qui doit présider à l'étude du droit public n'est pas le même que celui qui doit inspirer l'étude du droit privé. Je ne comprends pas ce que cela veut dire. Je croyais que l'esprit qu'on doit apporter à l'étude du droit, c'est l'esprit de justice. (...) On dit aussi que la méthode qu'on doit apporter à l'étude du droit public est différente de celle qui doit être appliquée à l'étude du droit privé. C'est là pour moi une proposition aussi inintelligible que la précédente. (...) Il n'y a qu'une seule méthode pour l'étude de toutes les sciences sociales, pour l'étude du droit public comme pour celle du droit privé. Si l'on applique deux méthodes différentes au droit privé et au droit public, l'une est bonne, l'autre est mauvaise. »<sup>3477</sup> Raymond Guillien se souvient que le maître de Bordeaux, qu'il eut comme professeur, répétait à ses étudiants : « il n'y a pas le droit public et le droit privé, il y a le droit »<sup>3478</sup>.

---

<sup>3474</sup> EISENMANN, « Sur... », art. cit. A ce propos, voir : VENEZIA (J.-C.), « Les idées de Charles Eisenmann en matière de responsabilité de l'administration », in AMSELEK, *La pensée...*, op. cit., pp. 207-217.

<sup>3475</sup> Note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 55.

<sup>3476</sup> *Principes...*, op. cit., 1916, p. 4.

<sup>3477</sup> *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., tome 1, pp. 686-687.

<sup>3478</sup> « Droit... », art. cit., p. 313.

A ce titre, il est certain que Léon Duguit se serait opposé aux auteurs qui avancent l'idée de l'autonomie absolue d'un droit économique ou professionnel<sup>3479</sup> et qui revendiquent la spécificité de l'esprit et de la méthode de cette nouvelle branche distincte à la fois du droit public et du droit privé.

Pour lui, il n'y a en effet qu'un seul ordre juridique<sup>3480</sup>. Il refuse d'ailleurs d'admettre qu'il puisse y avoir à l'intérieur de ce système unique des règles comportant un contenu objectif différent en fonction des personnes juridiques concernées. « Je ne conçois pas, écrit-il, l'existence d'une règle distincte, par son fondement et par son objet, de celle qui s'applique aux rapports entre simples particuliers. (...) Je ne puis comprendre que les gouvernants soient des individus d'une autre essence que les gouvernés ; ils sont des individus comme les autres, pris comme eux dans les liens de la solidarité sociale et soumis, comme tous les membres de la société, à la règle de droit fondée sur la conscience que les hommes d'une époque ont de cette solidarité. La règle de droit qui s'impose aux gouvernants est la même qui s'impose aux gouvernés. Aux rapports entre gouvernants et gouvernés et aux rapports entre gouvernés ne peut s'appliquer qu'une seule et même règle de droit. »<sup>3481</sup> La doctrine de cet auteur s'explique par le fait qu'il refuse de reconnaître la réalité de la personnalité juridique de droit public. Dès lors, puisqu'il ne peut exister selon lui de « rapports entre la personne souveraine et les citoyens, l'utilité de règles *ad hoc* vouées à régir ces relations se trouve évidemment très amoindrie »<sup>3482</sup>. Même s'il ne conteste pas, comme lui, l'existence des institutions de droit public, Charles Eisenmann semble être influencé par Léon Duguit en tant qu'il rejette la distinction entre le droit public et le droit privé.

Mais l'auteur s'inspire surtout de l'ouvrage d'Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, qu'il connaît bien puisqu'il l'a traduit en langue française<sup>3483</sup>. L'auteur autrichien critique avec ardeur la *summa divisio* qu'il juge dépourvue de toute signification<sup>3484</sup>. Il considère que les règles de droit privé

---

<sup>3479</sup> Voir *supra* (pp. 408-412).

<sup>3480</sup> Dans le même sens, Georges Vedel combat l'idée selon laquelle droit privé et droit public constitueraient « deux "ordres juridiques" (...) séparés l'un de l'autre » comme « entre eux les divers ordres juridiques nationaux » ; il considère en effet qu'ils sont « deux "systèmes" relevant du même ordre juridique et donc non absolument séparés » (note sous Trib. civ. Seine, 5 déc. 1952, *Docteur Giry c. Ministre de l'Intérieur et Ministre de la Justice*, JCP 1953 II n° 7371). Voir aussi : ATIAS (C.), « Un point de vue de droit privé ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 37-42 ; AGUILA (Y.), « Droit public et droit privé, la nécessité de regards croisés », AJDA 2009 p. 905 (« il y a une unité fondamentale du système juridique ; au-delà des différences de méthodes ou de finalités, publicistes et privatistes partagent une grammaire commune » ; l'auteur cite Guy Braibant pour qui « connaître le droit public sans connaître le droit privé, c'est un peu comme savoir ce qu'est un homme sans savoir ce qu'est une femme ») ; BONNET (B.), « La *summa divisio* droit public – droit privé, chimère ou pierre angulaire ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 5-6 ; CHAPUS, « Dualité... », art. cit.

<sup>3481</sup> *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., tome 1, pp. 685-686.

<sup>3482</sup> BARRAUD, « Droit... », art. cit., p. 1116.

<sup>3483</sup> Paris, Dalloz, 1962, 2<sup>e</sup> édit.

<sup>3484</sup> Cf. *ibid.*, pp. 370-419.

procèdent de la même essence que celles de droit public en ce qu'elles sont toutes régies en dernier ressort par la Constitution et par la norme fondamentale qui donne une force obligatoire à l'ordre juridique dans son entier. Les actes dans lesquelles figurent ces règles, qu'ils soient d'origine publique ou privée, unilatéraux ou contractuels, se présentent tous comme des actes créateurs de droit « parce qu'ils sont accomplis conformément à une habilitation conférée par une norme juridique supérieure et qu'ils posent des normes »<sup>3485</sup>. Mais tous ces actes ne sont pas seulement, pour reprendre une formule de Charles Eisenmann, « à la fois normatifs et normateurs »<sup>3486</sup>, ils sont aussi tous des actes étatiques en tant qu'ils « participent de l'expansion continue de l'ordre juridique »<sup>3487</sup>, qui, dans l'esprit de Kelsen, n'est pas autre chose que l'Etat lui-même. Pour lui, « la théorie pure enseigne que l'acte juridique de particuliers est, tout comme l'ordre autoritaire, un acte de l'Etat, c'est-à-dire un fait créateur de droit attribuable à l'unité de l'ordre juridique »<sup>3488</sup>. Il n'y a donc aucune raison scientifique valable de distinguer le droit public et le droit privé, d'autant plus que l'un et l'autre peuvent permettre la satisfaction de l'intérêt général<sup>3489</sup>. Il est donc tout à fait possible, sinon de dépasser, du moins de relativiser cette opposition traditionnelle particulièrement discutée à cause de l'expérience du dirigisme économique de Vichy.

## **§ 2/ Une possibilité de relativiser l'opposition droit public-droit privé**

Les débats de l'influence du droit public sur le droit privé et du droit privé sur le droit public à partir de Vichy révèlent l'artificialité de la distinction traditionnellement faite entre l'une et l'autre. S'appuyant sur les leçons du dirigisme et sur la survie de sa logique juridique jusqu'à aujourd'hui, même au-delà de l'économie, plusieurs auteurs soulignent cette réalité des choses en mettant en avant les difficultés de classer telles ou telles règles dans l'une ou l'autre des divisions classiques<sup>3490</sup>. Alain Sériaux affirme par exemple que « le clivage du public et du privé comme critère de répartition des disciplines juridiques est (...) largement dépassé, si tant est qu'il se soit avéré exact à quelque moment de l'histoire. Le droit, tout le droit, a une double dimension, publique et privée. La distinction du droit public et du droit privé existe bien, mais elle ne consiste qu'en des points de vue complémentaires, en des mentalités juridiques distinctes. Sur une même question, un "publiciste" sera davantage attentif à son aspect institutionnel ou constitutionnel, un "privatiste" y verra plutôt une simple relation entre deux ou plusieurs personnes. Ce sont là, au fond, les "deux positions" annoncées par Ulpien. »<sup>3491</sup>

---

<sup>3485</sup> TROPER, « La distinction... », art. cit., p. 187.

<sup>3486</sup> Cité par BARRAUD, « Droit... », art. cit., p. 1119.

<sup>3487</sup> TROPER, « La distinction... », art. cit., p. 187.

<sup>3488</sup> KELSEN, *Théorie pure...*, op. cit., p. 373.

<sup>3489</sup> Voir *supra* (pp. 377-378).

<sup>3490</sup> Voir par ex. : GUILLIEN, « Droit... », art. cit., p. 314 (« il n'y a pas de différence de nature entre le droit public et le droit privé, il n'y a que d'arbitraires répartitions formelles »).

<sup>3491</sup> *Le droit...*, op. cit., p. 293.

Les critiques envers le droit professionnel et le droit économique sont donc valables aussi bien pour le droit public que pour le droit privé. Aucune de ces branches n'est véritablement autonome : elles sont toutes l'expression d'une manière de voir l'ordre juridique. Et le fait de les opposer ne fait qu'entretenir une façon de prendre le droit en considération. Dès lors la valeur de la *summa divisio* entre le droit public et le droit privé n'est pas absolue. La distinction peut être remise en cause. Comme le note Boris Barraud, « des propositions concurrentes sont peut-être en droit de revendiquer légitimement le [même] titre »<sup>3492</sup>. Sous le dirigisme de Vichy la doctrine s'interroge par exemple sur la possibilité d'ériger la distinction entre le droit corporatif et le droit étatique au rang de division fondamentale, à la place de celle qui oppose traditionnellement le droit public au droit privé. C'est pourquoi Boris Barraud propose de substituer à la *summa divisio* l'idée d'une « *ratio divisio* », division rationnelle, raisonnable de l'ordre juridique « invitant à une approche équilibrée et ouverte plutôt qu'absolutisante et fermée des phénomènes en cause »<sup>3493</sup>.

Il n'est pas forcément question de faire disparaître la distinction entre le droit public et le droit privé. Il s'agit seulement de relativiser son importance : « proposer de faire de cette frontière entre le public et le privé une frontière toujours pertinente et nécessaire, mais plus infranchissable et incontestable »<sup>3494</sup>. En effet, bien qu'il soit nécessaire de combattre la distinction du droit public et du droit privé comme « artificielle, stérilisante pour la pensée comme pour l'action »<sup>3495</sup>, il faut reconnaître que les règles de droit ont besoin d'être classifiées. Léon Duguit l'admet : « dans les sociétés modernes, écrit-il, le domaine du droit est devenu tellement étendu qu'il est nécessaire d'y faire des divisions » : « c'est la condition indispensable pour étudier avec ordre et méthode les nombreuses règles du droit moderne », mais aussi pour les utiliser avec rigueur<sup>3496</sup>. Mais il refuse de donner une valeur incontestable aux classements possibles. Il note en effet que, « comme toutes les distinctions que fait l'esprit, celles que l'on doit faire dans le domaine du droit sont un peu artificielles et forcément se pénètrent respectivement »<sup>3497</sup>. En la matière il faut donc se satisfaire de celle qui l'est le moins. Ce n'est donc pas parce qu'elle lui semble la meilleure répartition des règles juridiques que Léon Duguit consent à utiliser, alors qu'il la critique, la distinction entre le droit public et le droit privé, c'est plutôt parce qu'elle lui apparaît comme étant « la moins mauvaise des synthétisations au sein d'un univers par nature multiple et hétérogène »<sup>3498</sup>. Puisque la division droit public-droit privé

---

<sup>3492</sup> « Droit... », art. cit., p. 1102.

<sup>3493</sup> *Ibid.*, p. 1101.

<sup>3494</sup> *Ibid.*

<sup>3495</sup> Danièle Lochak, citée par CHEVALLIER, « Présentation », art. cit., p. 7.

<sup>3496</sup> *Traité...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 702.

<sup>3497</sup> *Ibid.*

<sup>3498</sup> BARRAUD, « Droit... », art. cit., p. 1101.

ne s'impose que par défaut mais qu'elle est utile dans l'état du droit positif, il est nécessaire d'introduire une dose de rationalité dans le débat. Boris Barraud avance donc l'idée d'une *ratio divisio* qui a « l'avantage patent (...) par rapport à celle de *summa divisio* » d'admettre qu'il soit possible que « plusieurs *divisios* soient en même temps *ratio*, là où une seule à la fois peut être *summa* »<sup>3499</sup>. Et l'auteur de préciser sa pensée : « la *ratio divisio* tolère et comprend l'existence de manifestations juridiques transdisciplinaires, irréductibles à un quelconque caractère public ou privé »<sup>3500</sup>. Dès lors, la séparation binaire classique peut laisser la place à « une séparation ternaire : droit public, droit privé, transdroit »<sup>3501</sup>.

Le dirigisme de Vichy est le moment où l'intérêt d'une telle démarche paraît le plus manifeste puisque les règles de direction de l'économie perturbent la distinction classique du droit public et du droit privé sans pour autant compliquer le classement des autres règles juridiques. C'est seulement en ce qui concerne l'accomplissement des opérations de production, de distribution ou de consommation des biens que les difficultés surviennent. Il n'est pas question par exemple de douter du fait que les règles du droit de la famille appartiennent au droit privé et celles du droit constitutionnel, au droit public. Mais les problèmes économiques touchent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi les incertitudes sont nombreuses et semblent ainsi remettre en cause les fondements mêmes de la *summa divisio*. Il est pourtant possible de répartir chacune des règles de direction entre le droit public et le droit privé ce qui témoigne de la capacité d'accueil des branches juridiques traditionnelles. Même dans les moments de crise, l'opposition public-privé reste donc « un pilier porteur du droit »<sup>3502</sup>. Mais avec le dirigisme de Vichy et l'avènement en doctrine du droit professionnel et du droit économique qui ouvre la voie à la reconnaissance de multiples droits à la confluence du droit public et du droit privé, cette opposition perd son rôle de « pilier central »<sup>3503</sup> de l'ordre juridique puisqu'elle ne permet pas d'expliquer l'unité de certains phénomènes. Pour comprendre la singularité juridique du dirigisme il est en effet nécessaire de recourir à des concepts plus larges que ceux qui existent parmi l'une ou l'autre des divisions classiques. Les notions de service professionnel mais aussi de contrat économique, de sanction économique, de sanction professionnelle, de décision professionnelle, de denier professionnel et de bien professionnel en sont des exemples frappants<sup>3504</sup>. L'apparition de telles catégories est le signe de « l'émergence d'un tiers-droit », « fruit de l'imbrication croissante des activités publiques et privées », qui, sans remettre en cause l'« identité fondatrice » respective du droit

---

<sup>3499</sup> *Ibid.*, p. 1102.

<sup>3500</sup> *Ibid.*

<sup>3501</sup> *Ibid.*

<sup>3502</sup> *Ibid.*

<sup>3503</sup> *Ibid.*

<sup>3504</sup> Voir *supra* (pp. 137, 313, 303, 304, 272 et 363).

public et du droit privé, correspond à une « zone de droit hybride » avec laquelle « la bipolarité classique de notre ordre juridique doit composer »<sup>3505</sup>.

Mais ce que révèle le dirigisme de Vichy, c'est surtout l'existence d'un droit commun aux objets qui ne sont propres ni au droit public, ni au droit privé, de quoi remettre en cause l'originalité non seulement de l'un mais aussi de l'autre<sup>3506</sup>. Les débats sur leur privatisation et publicisation respective témoignent de « l'extrême perméabilité de la frontière entre le droit public et le droit privé qui conduit à l'unité du système juridique »<sup>3507</sup>. En 1950, Jean Brèthe de la Gressaye introduisant une étude sur le droit administratif et le droit privé souligne d'ailleurs que « la science du droit gagnerait en clarté s'il était possible de ramener à plus d'unité deux de ses branches les plus importantes, tout au moins de mettre davantage d'ordre dans ses classifications, en faisant apparaître, malgré d'indéniables divergences, les points communs à ces deux disciplines »<sup>3508</sup>.

Il n'est donc pas étonnant de voir fleurir, à partir de la Libération, à l'heure où le phénomène commence à s'accroître<sup>3509</sup>, de plus en plus de travaux de droit comparé interne (dans des domaines

---

<sup>3505</sup> VAN LANG, « Le point... », art. cit., p. 36.

<sup>3506</sup> Certains auteurs vont ainsi jusqu'à se demander si le droit administratif mérite encore d'exister : BOULOUIS (J.), « Supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 5-12 ; TRUCHET (D.), « Avons-nous encore besoin du droit administratif ? », in *Mélanges Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 1039-1052. En 1943 (« Fondements... », art. cit., p. 31), le maître des requêtes au Conseil d'Etat Léonard admet que « lorsque la gestion des services publics était l'apanage d'un nombre restreint de collectivités étroitement hiérarchisées et ne s'appliquait qu'à des activités strictement limitées, l'inconvénient n'eût pas été grand de permettre à l'administration de vivre dans une jalouse et rigoureuse indépendance ». Mais, à l'heure où il écrit, il observe que « le service public a pénétré partout et sa gestion est de plus en plus fréquemment confiée à des organismes spécialisés, qui ne sont même pas nécessairement des personnes morales publiques ». Il conclut que « dans ces conditions, les raisons de maintenir les services publics à l'écart de la législation générale deviennent moins valables, dans le même temps qu'il apparaît plus nécessaire, pour assurer à la loi une application générale, qui est de son essence, de ne les tenir qu'à bon escient éloignés de son champ d'action ».

<sup>3507</sup> DESMONS, « Droit... », art. cit., p. 523.

<sup>3508</sup> « Droit... », art. cit., p. 304.

<sup>3509</sup> Le phénomène de rapprochement continue encore aujourd'hui à s'accroître, en particulier sous l'influence du droit européen (cf. BERGE (J-S.), « La *summa divisio* droit privé-droit public et le droit de l'Union européenne : une question pour qui ? une question pour quoi ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 45-56 ; MARGUENAUD (J.-P.) et ROMAN (D.), « La doctrine publiciste et privatiste face au droit européen des droits de l'homme », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 139-154 ; PICOD (F.), « Le droit de l'Union européenne est-il soluble dans la *summa divisio* droit privé-droit public ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 57-63). Jacques Caillosse note ainsi : « entre ces deux pôles juridiques classiquement opposables, la zone d'incertitude ne cesse de progresser, où le droit public et le droit privé se mêlent dans des proportions qui ne cessent de varier » (*La constitution...*, op. cit., p. 269).

aussi variés que celui du contrat<sup>3510</sup>, de l'acte unilatéral<sup>3511</sup>, de la sanction<sup>3512</sup>, de l'ordre public<sup>3513</sup>, de l'agent<sup>3514</sup> ou encore de la responsabilité<sup>3515</sup>), mais aussi d'études sur la source d'inspiration que le droit public peut constituer au profit du droit privé<sup>3516</sup> ou inversement<sup>3517</sup>. Mais puisque le droit public ne s'oppose pas aussi frontalement au droit privé que le laisse supposer la logique de la *summa divisio*, le fait de les rapprocher implique nécessairement de s'interroger sur le bien-fondé du dualisme juridictionnel<sup>3518</sup>. Chaque règle juridique a en effet besoin d'un juge pour que soient tranchées les contestations relatives à son application. Or il existe en France deux types de juridictions, malgré l'unité de l'ordre juridique.

Il est habituel de présenter le juge administratif comme celui qui est chargé de l'application du droit public et le juge judiciaire, du droit privé. Au dualisme juridique correspondrait ainsi un

---

<sup>3510</sup> BOUHIER (V.) et HOUTCIEFF (D.) [dir.], *Contrats de droit privé et contrats de droit administratif : droit comparé interne*, Paris, LGDJ, 2019 ; BUCHER (C.-E.), *L'inexécution du contrat de droit privé et du contrat administratif. Etude de droit comparé interne*, thèse droit, Paris II, 2009, Paris, Dalloz, 2011 ; DELVOLVE (P.), « Un droit des contrats sans *summa divisio* serait-il possible ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 257-274 ; LLORENS (F.), *Contrat d'entreprise et marchés de travaux publics. Contribution à la comparaison entre contrat de droit privé et contrat administratif*, thèse droit, Toulouse, 1978, Paris, LGDJ, 1981.

<sup>3511</sup> DUPRE DE BOULOIS (X.), *Le pouvoir de décision unilatérale. Etude droit comparé interne*, thèse droit, Paris II, 2000, Paris, LGDJ, 2006.

<sup>3512</sup> DELLIS, *Droit...*, op. cit. ; WALINE, *Les rapports...*, op. cit. Voir aussi, avant la guerre, mettant en avant l'unité du droit disciplinaire public et privé : BRETHER DE LA GRESSAYE et LEGAL, *Le pouvoir...*, op. cit., spéc., pp. 108-112.

<sup>3513</sup> VINCENT-LEGOUX, *L'ordre...*, op. cit.

<sup>3514</sup> AUBY (J.-B.), « Réflexions sur les rapports du droit de la fonction publique et du droit du travail au travers du cas du secteur hospitalier », DS 1989 pp. 153-160 ; BRIMO (S.), « Vers une "privatisation" du contentieux d'indemnisation du chômage des agents publics non titulaires », AJDA 2011 pp. 1151-1153 ; FONT (N.), *Le travail subordonné entre droit privé et droit public*, thèse droit, Aix-Marseille III, 2007, Paris, Dalloz, 2009 ; JEAN-PIERRE (D.), « La privatisation du droit de la fonction publique », JCP A 2003 n°1672 ; MARC (E.) et STRUILLLOU (Y.), « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit de l'activité professionnelle" ? », RFDA 2010 pp. 1169-1186 ; RUZIE, *Les agents...*, op. cit. ; THOMAS-TUAL (B.), *Droit de la fonction publique et droit du travail*, thèse droit, Rennes I, 1988 ; TOUZEIL-DIVINA (M.), « "Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques ? », AJFP 2010 pp. 228-233.

<sup>3515</sup> CHAPUS, *Responsabilité...*, op. cit. ; CORNU (G.), *Etude comparée de la responsabilité délictuelle en droit privé et en droit public*, thèse droit, Paris, 1949, Reims, Matot-Braine, 1951 ; EISENMANN, « Sur... », art. cit. ; GUYENOT (J.), *La responsabilité des personnes morales publiques et privées*, thèse droit, Lyon, 1953, Paris, LGDJ, 1959.

<sup>3516</sup> Voir ainsi : ANTIPPAS (J.), « L'utilisation du droit administratif en droit civil », RFDA 2014 pp. 795-816 ; CHAMPAUD (C.), « Droit administratif et droit des affaires », AJDA 1995 (n° spéc.) pp. 82-90 ; CHNEDE (F.), « Les emprunts du droit privé au droit public en matière contractuelle », AJDA 2009 pp. 923-928. Voir aussi, avant la guerre : RENARD, « L'aide... », art. cit.

<sup>3517</sup> Voir ainsi : BOULOUIS (N.), « Regards d'un rapporteur public du côté du droit privé des contrats », AJDA 2009 pp. 921-922 ; CONNAN (C.), *La réception du droit privé par le droit administratif français*, thèse droit, Poitiers, 2000 ; DELVOLVE (P.), « Les nouvelles dispositions du Code civil et le droit administratif », RFDA 2016 pp. 613-625 ; MARTIN (J.) [dir.], *L'influence de la réforme du droit des obligations sur le droit des contrats administratifs*, Paris, LexisNexis, 2019 ; PLESSIX (B.), *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, thèse droit, Paris II, 2001, Paris, Panthéon-Assas, 2003. Voir aussi, avant la guerre : HAURIOU (A.), « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé », in *Mélanges Gény*, op. cit., tome 3, pp. 92-99 ; JEZE (G.), « De l'application des règles du droit privé aux manifestations unilatérales ou contractuelles de volonté du droit public », RDP 1923 pp. 5-22.

<sup>3518</sup> Sur cette question : FOUGERE (L.), « 1790-1990 : deux siècles de dualisme juridictionnel », AJDA 1990 pp. 579-580 ; TERRE (F.), « Perspectives et avenir du dualisme juridictionnel », AJDA 1990 pp. 595-600 ; VAN LANG (A.), « Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité », AJDA 2005 pp. 1760-1766 ; VAN LANG, *Le dualisme...*, op. cit. (en particulier la contribution d'Agathe Van Lang – « Mirages et miracles du dualisme juridictionnel français », pp. 1-9 – et le rapport de synthèse de Franck Moderne, pp. 233-261).

dualisme juridictionnel. Les choses sont pourtant loin d'être aussi simples comme le montre l'expérience du dirigisme. Nous avons vu que le juge judiciaire est souvent amené à appliquer le droit public par dérogation au principe de la liaison de la compétence et du fond<sup>3519</sup>. Puisqu'il en est ainsi et que le juge administratif peut lui-même être conduit à appliquer les règles du droit privé<sup>3520</sup>, l'argument d'ordre technique<sup>3521</sup> tiré « des considérations d'efficacité pratique tenant à la spécialisation des ordres juridictionnels »<sup>3522</sup> tombe<sup>3523</sup>. Il est donc légitime de se questionner sur l'avenir des deux ordres de juridictions.

Si les juges peuvent appliquer aussi bien le droit public que le droit privé, pourquoi faudrait-il les distinguer ? Certains auteurs, en tenant compte de cette circonstance et en s'inspirant de modèles étrangers<sup>3524</sup>, sont favorables à l'unification du contentieux au sein d'un même ordre, nouvellement créé en lieu et place des deux anciens « sous le contrôle d'une cour suprême qui fusionnerait Cour de cassation et Conseil d'Etat »<sup>3525</sup>, ou résultant de l'absorption du juge administratif par le juge judiciaire avec ajout d'une chambre administrative à la Cour de cassation<sup>3526</sup>. Ces auteurs rejoignent ceux qui, pour des raisons politiques<sup>3527</sup>, militent pour l'abolition du privilège de juridiction de l'Administration<sup>3528</sup>. Ils mettent aussi en avant le rapprochement toujours plus grand du droit public et du droit

---

<sup>3519</sup> Voir *supra* (pp. 437-438 et 440-448).

<sup>3520</sup> Voir *supra* (pp. 437-438).

<sup>3521</sup> Cet argument est explicitement invoqué par G. W. à propos du contentieux de l'économie dirigée (note sous CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, art. cit., pp. 317-318).

<sup>3522</sup> ODENT, *Contentieux...*, *op. cit.*, p. 479.

<sup>3523</sup> Cf. BAZEX (M.), « L'implosion du dualisme juridictionnel », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 35-42.

<sup>3524</sup> Pour un aperçu des différents systèmes à travers le monde : *Unité ou dualité de juridiction à l'étranger*, RFDA 1990 pp. 863-898.

<sup>3525</sup> PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 383. Voir ainsi : CHARRUAULT (C.), « Juge administratif et juge judiciaire : dualité ou unité ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, *op. cit.*, pp. 177-181 ; TRUCHET (D.), « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », in *Mélanges Jean-Marie Auby*, *op. cit.*, pp. 335-345 ; TRUCHET (D.), « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », *Justices*, janv.-juin 1996, pp. 53-63 ; TRUCHET (D.), « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », *AJDA* 2005 pp. 1767-1770 et in VAN LANG, *Dualisme...*, *op. cit.*, pp. 199-205.

<sup>3526</sup> Voir ainsi : CHARLIER, « La technique... », art. cit., pp. 47-48 ; COHEN-TANUGI (L.), « L'avenir de la justice administrative », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 13-20 ; DRAGO (R.) et FRISON-ROCHE (M.-A.), « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », *APD* 1997 pp. 135-148 ; JULIEN-LAFERRIERE (F.), « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », in *Mélanges Drago*, *op. cit.*, pp. 395-426.

<sup>3527</sup> Voir ainsi : BROGLIE (V. de), « Des tribunaux administratifs (note de lecture critique de l'ouvrage éponyme de Macarel) », *Revue française*, 1828, n° 6, pp. 60-61 ; JACQUELIN (R.), *Les principes dominants du contentieux administratif*, Paris, V. Girard et E. Brière, 1899, p. 27 ; POITOU (E.), *La liberté civile et le pouvoir administratif en France*, Paris, Charpentier, 1869. Voir aussi, beaucoup plus récemment : ROUSSEAU (D.), *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, pp. 185-188.

<sup>3528</sup> Sur les deux courants de pensée : BURDEAU (F.), « Les crises du principe de dualité des juridictions », RFDA 1990 pp. 724-733 ; FRILEUX (R.), *La question de la suppression de la justice administrative*, thèse droit, Paris, 1903, Paris, Joue, 1903 ; GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, une solution d'avenir ? », in *Clés pour le siècle*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 1213-1220 ; JORAT (M.), « Supprimer la juridiction administrative... des siècles de débats », RFDA 2008 pp. 456-467 ; RAISSAC (G.), *Les controverses relatives à la juridiction administrative de 1789 à la II<sup>e</sup> République*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Sirey, 1937.

privé et l'incessant développement des matières relevant à la fois de l'un et de l'autre dans des proportions variables<sup>3529</sup> : puisque la juridiction administrative et la juridiction judiciaire sont chargées de l'application de droits qui perdent peu à peu le contenu qui les différencie et que leurs juges respectifs interviennent de plus en plus dans des domaines communs, il ne paraît plus légitime de les distinguer<sup>3530</sup>. Ces deux phénomènes, aux sources desquelles se trouve le dirigisme de Vichy, peuvent d'ailleurs provoquer des désaccords entre les juges que l'absence de cour suprême unique ne permet pas de résoudre. Ils posent la question de l'autorité des décisions de chacun des deux ordres envers l'autre<sup>3531</sup>. Faute de dialogue entre les tribunaux de chaque ordre, des contradictions jurisprudentielles peuvent survenir et nuire à la cohésion du système juridictionnel. Or la coexistence de deux ordres de juridictions ne doit pas rompre son unité. A l'image de celle de l'ordre juridique qui transcende la distinction entre le droit public et le droit privé, celle-ci résiste à l'opposition entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire.

Sous le dirigisme de Vichy, le juge, en interprétant la volonté du législateur, rappelle l'unité du système juridictionnel. Il reconnaît en effet que certaines personnes dirigeantes peuvent agir en qualité de juridiction en édictant des actes juridictionnels, dans un premier temps dans les domaines des inscriptions au tableau, des répressions disciplinaires et des contestations électorales, et, dans un second, uniquement dans l'un des deux derniers<sup>3532</sup>. Lorsqu'elles se comportent comme telles, ces institutions ne sont plus des personnes morales, elles n'apparaissent plus que comme des organes de l'Etat, puisque la justice est toujours rendue en son nom<sup>3533</sup>. Ce n'est donc pas dans la logique de la

---

<sup>3529</sup> René-Edouard Charlier vise spécialement « les problèmes d'interpénétration du public et du privé, tels ceux de l'activité économique de l'Administration et de la direction administrative de la production et des échanges privés » (« La technique... », art. cit., p. 47).

<sup>3530</sup> Voir par ex. : BERR (C.-J.), « Dualité de juridictions et unité du droit douanier », RFDA 1990 pp. 842-849 ; FAURE (B.), « Le dualisme juridictionnel et les libertés », in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 103-113 ; GEST (G.), « Dualité de juridictions et unité du droit fiscal », RFDA 1990 pp. 822-841 ; GUETTIER (C.), « Dualisme juridictionnel et droit substantiel : unité ou dualité de l'ordre juridique ? L'exemple du droit de la responsabilité », in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 149-174 ; MOQUET-ANGER (M.-L.), « Droit de la santé, unité ou dualité de l'ordre juridique », in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 115-128 ; MORAND-DEVILLER (J.), « Les juges, le droit de l'urbanisme et de l'environnement », in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 87-101 ; RAY (J.-E.), « Le dualisme juridictionnel et le droit du travail », in CERAP, *Le contrôle...*, op. cit., pp. 147-163 ; RIBOT (C.), « Dualisme juridictionnel et droit des contrats. L'indolence du caméléon », in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 129-148. Cette idée est aujourd'hui accentuée par « l'influence de la mondialisation des droits, sous le coup de la logique de marché du néo-libéralisme ou de la promotion des droits de l'homme » (PLESSIX, *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., p. 383). Voir ainsi : BRACONNIER (S.), « La prise en compte du droit européen par les juridictions : quelle influence sur le dualisme juridictionnel ? », in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 25-34 ; FLAUSS (J.-F.), « Dualité des ordres de juridiction et Convention européenne des droits de l'homme », in *Mélanges Jean Waline*, op. cit., pp. 523-546 ; POISSON (J.-M.), *Les droits de l'homme et les libertés fondamentales à l'épreuve de la dualité de juridiction*, thèse droit, Paris XI, 2001, Paris, L'Harmattan, 2003.

<sup>3531</sup> Sur ce point, voir : DELVOLLE (G.), « Dualité de juridictions et autorité de la chose jugée », RFDA 1990 pp. 792-797 ; LAUBADERE (A. de), « De la séparation des juridictions administratives et des juridictions judiciaires en France », *Etudes de droit contemporain*, 1959, tome 4, pp. 82-83.

<sup>3532</sup> Voir *supra* (pp. 211-216).

<sup>3533</sup> Voir *supra* (pp. 216-219).

décentralisation qu'elles exercent leurs missions mais dans celle de la déconcentration qui a la particularité, sous le dirigisme, de se réaliser avec personnalisation des organes<sup>3534</sup>. Leurs actes ne sont d'ailleurs susceptibles selon les cas que d'un appel ou d'un recours en cassation devant les juridictions de droit commun, de l'ordre administratif ou de l'ordre judiciaire en fonction de la nature des rapports juridiques en cause. Nous avons vu que la question de savoir si la juridiction spécialisée est soumise à l'autorité du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation est difficile à résoudre<sup>3535</sup>. Mais il faut observer que le problème, s'il est fondamental dans la pratique, n'est au fond que secondaire pour la théorie. Comme précédemment pour les concepts-critères, il faut admettre que la qualification supérieure (le fait de savoir si l'organe est une juridiction) est plus importante que la qualification inférieure (le fait de savoir si la juridiction dépend de l'ordre administratif ou judiciaire). Les règles du contentieux ont d'ailleurs toute la même nature – elles sont toutes des règles de droit public – et la différence de leur contenu, encore importante au début des années 1990<sup>3536</sup>, tend de plus en plus à s'atténuer<sup>3537</sup>, spécialement en ce qui concerne la protection des droits des justiciables. En outre, comme le démontre Pascale Deumier, « il n'y a pas de *summa divisio* du raisonnement des juges judiciaire et administratif » même s'il demeure « les traces de traditions distinctes »<sup>3538</sup>.

Il importe donc peu de savoir de quel ordre relève la juridiction du moment que l'on sait que l'organe en cause rend la justice qui est tout aussi une et indivisible que le droit qu'il applique à cette fin<sup>3539</sup>. Il est dès lors légitime de s'interroger sur le maintien du dualisme juridictionnel, d'autant plus qu'il est source de complexité et d'incompréhension pour les justiciables comme en témoignent les difficultés que posent le problème de la détermination des compétences du juge judiciaire et du juge administratif en ce qui concerne la direction de l'économie<sup>3540</sup>. A ce titre il faut d'ailleurs souligner

---

<sup>3534</sup> Voir *supra* (pp. 204-210).

<sup>3535</sup> Voir *supra* (pp. 306-307).

<sup>3536</sup> Sur cette question, voir les références citées *supra* (p. 486, note 2778).

<sup>3537</sup> Sur le sens de cette évolution : GAUDOIN (G.), « Le dualisme juridictionnel, facteur d'émulation et d'amélioration des procédures ? », in VAN LANG, *Le dualisme...*, *op. cit.*, pp. 35-53 ; MORAND-DEVILLER (J.), « Le contrôle de l'administration : la spécificité des méthodes du juge administratif et du juge judiciaire », in CERAP, *Le contrôle...*, *op. cit.*, pp. 183-201 ; PACTEAU (B.), « Dualité de juridictions et dualité de procédures », RFDA 1990 pp. 752-756 ; THERY (P.), « L'évolution du droit processuel », in AUBY et FREEDLAND, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. 47-55. Ce sont les réformes de 1995 et de 2000 qui donnèrent au juge administratif les moyens d'agir efficacement pour protéger les droits des administrés, la première lui donnant des pouvoirs d'injonction pour contraindre l'Administration à respecter les décisions qu'il prend, la seconde, mettant à la disposition des justiciables des procédures d'urgence permettant de le saisir afin qu'il puisse résoudre provisoirement certains litiges relevant de sa compétence au fond. Malgré ce rapprochement des règles contentieuses, des différences subsistent entre les deux ordres de juridictions, par exemple en ce qui concerne les pouvoirs du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation lorsque l'une ou l'autre de ces juridictions est saisie d'un recours en cassation : BORE (J.) et DAMIEN (A.), « Le contrôle du juge de cassation en matière administrative et en matière civile », RFDA 1990 pp. 777-791. Sur l'ensemble du problème sous le dirigisme, voir *supra* (pp. 486-495).

<sup>3538</sup> « Une *summa divisio* des raisonnements des juges administratif et judiciaire ? Comparaison des travaux préparatoires », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, *op. cit.*, pp. 200 et 203.

<sup>3539</sup> Cf. DRAI (P.), « Etre juges... et juger... », RFDA 1990 pp. 694-697.

<sup>3540</sup> Voir *supra* (pp. 436-470).

que la consécration d'un troisième ordre de juridictions chargé de l'application de règles formant une troisième branche du droit, préconisée par certains auteurs<sup>3541</sup>, ne ferait qu'ouvrir « une boîte de Pandore »<sup>3542</sup>. Il n'y aurait en effet plus une, mais deux frontières à mettre en lumière. Le droit public ne se distinguerait plus uniquement du droit privé mais aussi, comme celui-ci, du nouveau droit (économique ou professionnel). De même, la juridiction administrative se distinguerait non seulement de la juridiction judiciaire mais aussi, comme celle-ci, du nouvel ordre de juridictions (économique ou professionnel). De quoi multiplier le nombre des critères à prendre en compte pour déterminer la nature des règles de compétence et de fond, et renforcer ainsi les incertitudes.

Les querelles de qualification sous le dirigisme économique de Vichy sont ainsi l'occasion de rappeler que la diversité des règles de droit et des organes juridictionnels ne remet en cause ni l'unité de l'ordre juridique, ni celle du système juridictionnel, qui vont d'ailleurs de pair. L'unité de la personnalité morale se révèle elle aussi au-delà des difficultés de détermination de la nature publique ou privée des personnes dirigeantes.

## ***Sous-section 2 : L'unité de la personnalité morale***

Quelles soient publiques, privées ou innommées, les personnes dirigeantes ont en commun d'être toutes dotées de la personnalité morale. De ce fait elles sont soumises à des règles communes (§ 1) qu'il est possible de mettre en avant pour renouveler l'opposition entre les personnes publiques et les personnes privées (§ 2).

### **§ 1/ Des règles communes aux personnes dirigeantes**

Comme nous l'avons vu, la question de l'attribution de la personnalité morale aux organismes de direction fait débat<sup>3543</sup>. En effet, il n'est pas certain d'une part qu'ils soient tous dotés de cette caractéristique et d'autre part que ceux qui en bénéficient ne puissent pas être considérés comme des organes d'autres personnes morales, en dernier ressort de l'Etat, s'inscrivant dans une logique de déconcentration de ses services, malgré leur personnalisation, habituellement de nature à révéler l'existence d'une décentralisation. Pourtant, même si les auteurs discutent de ces différents points, il faut remarquer qu'ils s'accordent tous pour admettre que la reconnaissance de la personnalité morale

---

<sup>3541</sup> Voir *supra* (pp. 410-412).

<sup>3542</sup> Cf. L., « Une boîte de Pandore », *La Vie industrielle*, 4 déc. 1943.

<sup>3543</sup> Voir *supra* (pp. 169-220).

à un organisme entraîne toujours les mêmes conséquences. C'est souvent d'ailleurs parce qu'ils souhaitent ou au contraire ne souhaitent pas que ces effets se produisent qu'ils optent pour la solution qu'ils préconisent, dans une logique téléologique.

Pour reprendre les termes de Léon Michoud et de Jean-Bernard Auby, sur les travaux desquels nous nous sommes déjà appuyés, la personnalité morale d'un organisme lui donne une « individualité » patrimoniale qui fait de lui un « centre d'intérêts juridiquement protégés » mais aussi un « centre d'imputation », pour qu'il puisse être une « entreprise juridique »<sup>3544</sup>. Puisqu'elle « donne accès à la capacité juridique qui mène aux droits subjectifs »<sup>3545</sup>, elle constitue « une des formes de la personnalité juridique, autrement dit une des façons d'être sujet de droit(s) »<sup>3546</sup>, la seule autre manière d'y parvenir étant de naître humain. Comme l'affirme Nicolas Mathey, la personnalité morale peut donc se définir comme « un concept utilisé par le droit positif pour désigner la technique par laquelle le droit assure l'opposabilité d'un intérêt organisé, ou si l'on préfère d'une organisation poursuivant un intérêt spécifique »<sup>3547</sup> peu importe que cet intérêt soit public ou privé. Dès lors la distinction personne privée-personne publique peut sembler « artificielle »<sup>3548</sup>, la personnalité apparaissant comme « une notion générale commune au droit public et au droit privé »<sup>3549</sup>, intéressant d'ailleurs autant les privatistes que les publicistes<sup>3550</sup>. Puisqu'elle n'est, en elle-même, ni publique, ni privée<sup>3551</sup>, c'est-à-dire ni de droit public, ni de droit privé, les termes étant habituellement considérés comme synonymes<sup>3552</sup>, il est possible d'envisager la personnalité morale en dehors de sa déclinaison en droit public ou en droit privé. Une telle démarche est d'autant plus utile qu'il n'est pas certain que la notion de personnalité publique, comme d'ailleurs celle de personnalité privée, présente « l'homogénéité à laquelle on pourrait s'attendre »<sup>3553</sup>. Sous le dirigisme de Vichy, à l'heure où il est souvent difficile de distinguer l'intérêt général de l'intérêt particulier, le droit public du droit privé et par suite, les

---

<sup>3544</sup> Voir *supra* (p. 169).

<sup>3545</sup> VAN LANG, « La distinction... », art. cit., p. 4. Dans le même sens, voir LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, pp. 4 et 176.

<sup>3546</sup> MATHEY, « Personne... », art. cit., p. 63.

<sup>3547</sup> *Ibid.*

<sup>3548</sup> VAN LANG, « La distinction... », art. cit., p. 3.

<sup>3549</sup> MICHOD, *La théorie...*, *op. cit.*, tome 1, p. 22. Voir aussi *ibid.*, p. 220. Dans le même sens, voir AUBY, *La notion...*, *op. cit.*, pp. 113 et 148 ; GUYENOT, *La responsabilité...*, *op. cit.*, p. 81 ; LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 215 ; PERCEROU (R.), *La personne morale de droit privé, patrimoine d'affectation*, thèse droit, Paris, 1951, p. 74. Nicolas Mathey met ainsi l'accent sur « l'unité du concept de la personnalité morale » (« Personne... », art. cit., pp. 65-70).

<sup>3550</sup> En ce sens, voir VAN LANG, « La distinction... », art. cit., pp. 3-6. L'auteur cite, du côté des premiers, Savigny, Saleilles, Vareilles-Sommières et Planiol, et, du côté des seconds, Laferrière, Hauriou, Duguît, Jèze, Berthélémy et Roland.

<sup>3551</sup> MATHEY, « Personne... », art. cit., p. 64.

<sup>3552</sup> Voir *supra* (p. 220, note 1276).

<sup>3553</sup> PONTIER (J.-M.), « La personnalité publique, notion anisotrope », RFDA 2007 p. 979.

organismes publics et les organismes privés, l'unité du concept de personnalité morale se fait davantage jour.

Les personnes dirigeantes, quelle que soit leur nature juridique, semblent pouvoir édicter des actes unilatéraux, conclure des contrats, accomplir des actes matériels et employer des agents qui peuvent relever aussi bien du droit public que du droit privé. Les locutions « personne morale de droit public » et « personne morale de droit privé » tendent donc à perdre leur signification puisque chacune des institutions de l'un ou l'autre de ces types est soumise à un régime relevant en partie de l'autre droit que celui duquel elle porte le nom. Sur ce point le dirigisme de Vichy ne vient d'ailleurs qu'accentuer une logique qui prévalait déjà, mais dans des proportions plus faibles, avant la Seconde guerre mondiale<sup>3554</sup>. Malgré cette circonstance, la distinction des personnes privées et des personnes publiques, alors même qu'elle est incertaine, conserve une pertinence.

En premier lieu, des privilèges restent attachés à la personnalité publique tout autant qu'ils demeurent détachés de la personnalité privée<sup>3555</sup>. Certaines prérogatives de puissance publique ne peuvent plus prétendre à ce titre puisque la jurisprudence a progressivement admis, dans une logique fonctionnelle, qu'elles pouvaient être détenues aussi bien par des personnes publiques que par des personnes privées. Depuis l'arrêt *Etablissements Vézia*, il en est ainsi du privilège de l'expropriation et depuis l'arrêt *Morand*, du pouvoir de décision unilatérale, du privilège du préalable et du privilège de juridiction. Mais d'autres pouvoirs exorbitants du droit commun demeurent l'apanage des personnes publiques<sup>3556</sup>. Seules les institutions de ce type ont le privilège de l'insaisissabilité de leurs biens, qu'ils relèvent de leur domaine privé ou de leur domaine public. Elles sont les seules à bénéficier de l'immunité au regard des voies d'exécution de droit commun et à ne pouvoir faire l'objet d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire. Elles peuvent échapper à leur créancier en leur opposant la règle de la prescription quadriennale qu'elles sont les seules à pouvoir actionner. En outre, elles peuvent actionner la procédure de l'état exécutoire pour recouvrer leurs propres créances. Le dirigisme de Vichy, même s'il brouille la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées, refuse d'admettre que des institutions autres que publiques puissent bénéficier de l'une ou de l'autre de ces différents privilèges<sup>3557</sup>.

---

<sup>3554</sup> Voir *supra* (pp. 457-459).

<sup>3555</sup> Sur ce point, voir LINDITCH, *Recherche...*, *op. cit.*, pp. 216-219.

<sup>3556</sup> Sur ces privilèges détenus par l'Office national interprofessionnel des céréales en raison de sa qualité d'établissement public : COURT, *Le statut...*, *op. cit.*, pp. 207-213.

<sup>3557</sup> Voir *supra* (pp. 356-364 et 527-531).

En second lieu, malgré ce que prétend Charles Blaevoyet en avançant l'idée d'une « objectivité du droit public »<sup>3558</sup>, le caractère de la personne morale en cause demeure fondamental pour déterminer le droit applicable à la situation et le juge compétent pour trancher le litige qui survient<sup>3559</sup>. Comme le note Jean-Bernard Auby, « si la notion de personne publique ne constitue par la notion clef de notre droit administratif, elle n'est absente d'aucune de ses constructions essentielles »<sup>3560</sup>. Il faut en effet observer que le service public, sans lequel il n'y a pas de droit administratif applicable et de juge administratif compétent, se définit comme étant une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique. De plus, les prérogatives de puissance publique qui permettent, lorsqu'elles sont exercées dans un contexte extra-contractuel, de rejeter l'application du droit privé et la compétence du juge civil, sont toujours détenues sinon par une personne publique du moins par une institution à qui elle les a déléguées pour exécuter la mission d'intérêt général qu'elle exerce sous son contrôle. En outre, le dirigisme de Vichy montre que dans certains domaines – les biens et les deniers – le critère organique reste décisif, malgré les tentatives de la doctrine de mettre fin à sa puissance dans la lignée de la solution des arrêts *Monpeurt* et *Morand*<sup>3561</sup>. De plus, malgré les hésitations de la jurisprudence de la direction de l'économie, les concepts d'agents publics et de contrats administratifs restent attachés à la présence d'une personne publique, en qualité d'employeur et/ou de partie<sup>3562</sup>. Enfin la question de la nature des actes unilatéraux relatifs au fonctionnement interne des personnes dirigeantes est largement déterminée par la considération de leur nature juridique<sup>3563</sup>.

Le dirigisme de Vichy ne conduit donc pas à remettre en cause l'intérêt de la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées, mais invite à relativiser sa valeur. Il existe des personnes morales qui, sans être formellement des personnes publiques, se rapprochent de ce type d'institutions puisqu'elles sont soumises comme elles, à un régime pour partie de droit public. Ainsi, même si elles ne bénéficient pas des privilèges attachés à la personnalité publique, ces personnes morales qui peuvent être privées ou innommées, se distinguent sensiblement des institutions qui, formellement non publiques, sont soumises à un régime exclusivement de droit privé. Pour rendre compte de ces subtilités, il est possible d'utiliser la métaphore de l'échelle, c'est-à-dire « l'image d'une succession

---

<sup>3558</sup> « Personnes... », art. cit. Pour l'auteur qui tire les conséquences de l'interventionnisme et du dirigisme, « le droit public (...) ne s'attache plus à la qualité des personnes comme autrefois, mais il tient compte, avant tout, des situations juridiques matériellement créées, qu'elles soient volontaires ou involontaires, par le mode d'action employé : le réel l'emporte sur le personnel » (*ibid.*, § 4).

<sup>3559</sup> En ce sens, voir : FRIER et PETIT, *Droit...*, *op. cit.*, p. 26 ; VAN LANG, « La distinction... », art. cit., pp. 2-3.

<sup>3560</sup> *La notion...*, *op. cit.*, p. 394.

<sup>3561</sup> Voir *supra* (pp. 359-364).

<sup>3562</sup> Voir *supra* (pp. 309-326 et 341-350).

<sup>3563</sup> Voir *supra* (pp. 287-288).

de degrés, de niveaux, d'un dégradé représentant des régimes juridiques différents »<sup>3564</sup>, pour dépasser la logique binaire opposant les personnes publiques et les personnes privées, à la suite de Léon Duguit qui l'employa à propos des biens publics pour nuancer la distinction entre le domaine public et le domaine privé en classant les biens publics en six catégories en fonction du degré d'affectation à l'utilité publique<sup>3565</sup>. Il se dégage en effet de l'expérience du dirigisme de Vichy qu'il existe une sorte d'échelle de publicisation des personnes morales puisqu'une institution peut avoir certains caractères en commun avec les personnes publiques tout en figurant parmi les personnes privées tandis qu'une autre peut n'en partager aucun avec elles et faire partie de cette dernière catégorie sans que ce classement ne fasse débat. Cette manière de voir les choses permettrait d'intégrer avec plus de clarté la logique de l'établissement mixte, à la fois public et privé, qui, à défaut de la reconnaissance de l'existence d'un troisième genre de personnes morales, est le modèle qui semble le plus fidèlement correspondre à la réalité des organismes professionnels<sup>3566</sup>.

C'est clairement la solution que préconise le commissaire du gouvernement Bernard Chenot dans un cours relatif aux institutions corporatives, professé pendant l'année 1944-1945<sup>3567</sup>. En ouvrant un paragraphe consacré à « L'Etat et le fait collectif », l'auteur affirme que cette institution « poursuit, selon des procédés qui lui sont propres, des fins d'intérêt général » ; il l'oppose ainsi aux « particuliers » qui, « isolément ou bien en unissant leurs efforts poursuivent dans les conditions du droit commun, la satisfaction d'intérêts privés »<sup>3568</sup>. Mais il nuance immédiatement son propos.

---

<sup>3564</sup> MELLERAY (F.), « L'échelle de la domanialité », in *Mélanges Moderne*, Paris, Dalloz, 2004, p. 287.

<sup>3565</sup> *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., tome 3, pp. 353-363. Sur cette question, voir aussi MELLERAY, « L'échelle... », art. cit., pp. 287-300. La logique de l'échelle permet de résoudre, en droit, comme dans d'autres domaines, le « paradoxe sorite », formulé par le grec Eubolide, au IV<sup>ème</sup> siècle avant Jésus-Christ (cf. EGRE (P.), *Qu'est-ce que le vague ?*, Paris, J. Vrin, 2018) : si un grain de blé n'est pas un tas de blé, si deux grains de blé ne sont pas un tas de blé, si trois grains de blé, etc. à partir de combien de grains de blé a-t-on un tas de blé ? Ici la logique binaire de type aristotélicienne est en défaut : il n'y a pas une valeur « tas de blé » (ou « personne publique ») et une valeur « pas de tas de blé » (ou « personne non publique ») ; on ne peut en tout cas pas tracer nettement la limite entre les deux valeurs. Une manière de contourner la difficulté est d'admettre l'existence d'une logique du flou. Cette dernière, fondée sur le principe de *continuum*, permet d'envisager que quand on ajoute des grains de blé, l'objet qui en résulte est *de plus en plus un tas de blé* (de plus en plus une personne publique), tandis que quand on en enlève, il est *de moins en moins un tas de blé* (de moins en moins une personne publique).

<sup>3566</sup> En outre, un tel modèle permettrait de rendre compte de la complexité de la nature juridique des établissements publics industriels et commerciaux pour lesquels les caractéristiques de la personnalité publique subsistent à travers l'application de certaines règles de droit public « nonobstant la soumission privilégiée, principale, au droit privé » qui les rapproche des organismes privés (PONTIER, « La personnalité... », art. cit., p. 989). Sans que la logique ne soit fondamentalement différente, Jean-Marie Pontier utilise, plutôt que l'image d'une échelle de la personnalité, celle d'un réseau « que constituerait l'ensemble des personnes publiques, avec des nœuds et des parties plus lâches, les nœuds représentant les personnes publiques qui concentrent la plus grande partie ou la totalité des propriétés attachées à la personnalité [publique], et les parties plus lâches, voire creuses, correspondant aux personnes publiques qui ne présentent qu'une partie seulement de ces propriétés » (*ibid.*). Sur l'utilisation en science juridique du modèle du réseau : OST (F.) et VAN DE KERCHOVE (M.), *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit public*, Bruxelles, Presses universitaires de Saint-Louis, 2002.

<sup>3567</sup> *Services...*, op. cit.

<sup>3568</sup> *Ibid.*, p. 245.

« Entre ces deux limites abstraitement définies, la vie sociale fait naître de multiples réalités. La séparation entre les fins privées et l'intérêt général n'est pas absolue : l'intérêt général n'est à tout prendre que la synthèse harmonieuse des intérêts particuliers bien compris. Lorsqu'une institution réunit dans ses buts les intérêts de multiples particuliers et qu'elle ne poursuit pas de buts lucratifs, elle participe de la nature des institutions publiques. Ainsi en se groupant pour atteindre leurs buts, les intérêts privés s'épurent et prennent par rapport à l'intérêt général une orientation qui ne saurait laisser l'Etat indifférent. Il en est ainsi de toutes les institutions corporatives. Elles poursuivent des fins mêlées d'intérêts privés et d'intérêt général, mais à des degrés variables. Selon que l'un ou l'autre de ces éléments domine, l'institution est gérée selon des procédés ressortissants purement du droit privé ou participe plus ou moins aux règles du fonctionnement des services publics. »<sup>3569</sup> Dès lors, ajoute-t-il, « entre les chambres de commerce qui ont le caractère d'établissements publics, c'est-à-dire de services publics spécialisés et les simples associations de la loi de 1901, il est ainsi toute une gamme d'institutions qui forment une *gradation* entre le droit privé et le droit public. Elles emplissent l'espace qui semblait séparer de façon absolue le droit privé du droit public. »<sup>3570</sup> Sur ce point Bernard Chenot ne fait que s'inscrire dans les pas de Roger Latournerie, lui aussi commissaire du gouvernement, qui, dès 1938, percevait, même en dehors du service public la possibilité d'un « alliage », d'un « amalgame de droit public et de droit privé », faisant état « d'une gradation, d'une hiérarchie des services, où d'échelon en échelon, les deux droits se combinent et s'entreprennent, sans que la complexité sans cesse croissante de ces formules infiniment variables altère d'ailleurs, si l'analyse est convenablement poussée, les caractères constitutifs des diverses catégories juridiques »<sup>3571</sup>.

Ce n'est pas autre chose que Nicolas Mathey met en avant dans sa contribution au colloque sur *La personnalité publique* organisé par l'Association française pour la recherche en droit administratif en 2007. Pour l'auteur la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées repose sur la différence des intérêts non pas satisfaits mais poursuivis : les premières ont pour finalité l'intérêt général alors que les secondes ont pour finalité l'intérêt privé, même lorsqu'elles ont une activité d'intérêt général<sup>3572</sup>. Il existerait donc trois sortes de personnes morales : celles dont l'activité et la finalité sont d'intérêt général (et qui sont donc publiques), celles dont l'activité seule est d'intérêt

---

<sup>3569</sup> *Ibid.*

<sup>3570</sup> *Ibid.* Nous soulignons le terme « gradation » qui renvoie directement à l'idée d'échelle.

<sup>3571</sup> Concl. sur CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, art. cit., p 71. Roger Latournerie distingue ainsi trois types d'activités juridiques : les services purement privés, par définition sans prérogative de puissance publique, les services publics par définition, sauf exception, avec prérogative de puissance publique et les services d'intérêt public, dotés de certaines prérogatives de puissance publique. Les premiers sont régis par le droit privé, les deuxièmes, par définition par le droit public sauf dans les cas où le droit privé est nécessaire ou suffit pour la satisfaction de l'intérêt général, et enfin, les derniers, par définition par le droit privé, sauf lorsqu'il y a exercice de prérogatives de puissance publique. Sur ce point, voir *supra* (pp. 229-231).

<sup>3572</sup> « Personne... », art. cit., pp. 68-70.

général (et qui sont donc privées) et celles dont l'activité est d'intérêt privé (et qui sont donc elles aussi privées). Cette classification permet ainsi de comprendre « la différence de degré dans la soumission au droit public »<sup>3573</sup> des personnes morales : elle explique pourquoi cette soumission est « très variable et forme un *continuum* qui enjambe la frontière séparant les personnes morales de droit public et de droit privé »<sup>3574</sup> et donne une logique à ce « contraste aigu [qui existe parfois] entre la qualification formelle d'une personne morale et son rôle ou son régime »<sup>3575</sup>.

C'est dans cet esprit de relativisation de l'importance de la *summa divisio* des institutions juridiques que certains auteurs, inspirés par les hésitations de la jurisprudence rendue à propos de la direction de l'économie, proposent de renouveler la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées.

## **§ 2/ Une possibilité de renouveler la distinction personnes publiques-personnes privées**

Sous le dirigisme de Vichy, la logique de l'échelle de publicisation des personnes morales permet de distinguer, parmi les institutions formellement privées ou innommées, celles qui agissent sinon pour le compte de l'Etat, tout du moins sous son contrôle, de celles qui bénéficient d'une véritable indépendance vis-à-vis des gouvernants. La théorie du mandat implicite et celles de la personnalité morale, parce qu'elles ne font que confirmer le sens traditionnel du critère organique, ne provoquent qu'un renouvellement déguisé de la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées (A). En revanche, la théorie du contrôle étatique, parce qu'elle a pour effet d'assouplir ce critère, permet de dépasser l'opposition classique entre ces deux types d'organismes (B).

### **A/ La confirmation du critère organique par les théories du mandat implicite et de la personnalité morale**

Nous avons vu que la grande majorité des personnes dirigeantes, publiques, privées ou innommées sont placées sous l'autorité hiérarchique de l'Etat<sup>3576</sup>. Il est donc possible de considérer qu'elles agissent en son nom et pour son compte, en application soit de la théorie de la personnalité morale, soit de celle du mandat implicite<sup>3577</sup>, et en admettant dans le premier cas que les personnes

---

<sup>3573</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>3574</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>3575</sup> *Ibid.*, p. 64.

<sup>3576</sup> Voir *supra* (pp. 188-219).

<sup>3577</sup> Sur la théorie du mandat en droit administratif qui a les mêmes effets qu'en droit privé : BRAD (Y.), « Le mandat comme fondement des contrats administratifs entre personnes privées », JCP 1981 I n°3032 ; CANEDO, *Le mandat...*,

dirigeantes constituent des organes de l'Etat, dans le second qu'elles bénéficient d'un mandat qu'il lui a implicitement accordé. C'est semble-t-il dans cette logique que Georges Desmouliez affirme que « [les] comités d'organisation et [les] autres services décentralisés de l'économie dirigée » constituent des organismes « paraétatiques, agissant au nom de l'Etat »<sup>3578</sup>, créés par lui pour mettre en œuvre la politique économique des gouvernants. C'est d'ailleurs la position que le juge adopte en ce qui concerne le Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre, personne dirigeante privée constituée sous la forme d'une association de la loi de 1901, chargée, sous le contrôle étroit de l'Etat, d'assurer les stocks de marchandises contre les risques de guerre en vue de favoriser le ravitaillement de la population : dans plusieurs décisions, il reconnaît que cet organisme, bien qu'il soit doté de la personnalité juridique, agit au nom et pour le compte de l'Etat<sup>3579</sup>, affirmant même parfois que les conventions qu'il passe avec les commerçants et industriels sont réputées avoir été conclues par cette personne dirigeante publique, représentée par le Groupement<sup>3580</sup>.

Selon certains auteurs, l'utilisation des théories du mandat implicite ou de la personnalité morale, qui semble confirmée par le juge, est une manière de renouveler la distinction classique entre les personnes publiques et les personnes privées puisqu'elle permet d'intégrer dans le cercle des premières, des institutions qui n'en ont pas formellement le caractère. C'est dans le domaine du droit des contrats qu'ils envisagent les conséquences de cette nouvelle façon de voir les choses. Pour eux, la règle selon laquelle un contrat conclu entre deux personnes qui ne sont pas publiques ne pourrait pas être administratif devrait cesser de jouer pour les conventions passées par les personnes dirigeantes privées ou innommées puisque, dans leur cas, c'est l'Etat, en tant que personne publique représentée, et non la personne dirigeante représentant, qui est censée être partie au contrat : celui-ci devrait dès lors être administratif en application des critères généraux<sup>3581</sup>. La théorie du mandat est d'ailleurs utilisée en droit administratif des contrats dans des circonstances analogues à celles qui mettent en scène les personnes dirigeantes privées ou innommées.

---

*op. cit.*, ; COUDEVILLE (A.), « La notion de mandat en droit administratif », AJDA sept. 1979 pp. 7-22 ; RICHER (L.), « Le contrat de mandat au risque du droit administratif », CJEG 1999 pp. 127-133.

<sup>3578</sup> « La responsabilité... », art. cit.

<sup>3579</sup> Trib. com. Seine, 17 juin 1941, *Sté La Française Vinicole c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, préc. ; Trib. com. Seine, 9 juin 1942, *Sté des sucres et produits coloniaux c. Groupement d'assurance des risques terrestres de guerre et autres*, préc.

<sup>3580</sup> Aix, 18 mai 1943, *Sté France Cuirs c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, préc.

<sup>3581</sup> Dans les affaires précitées concernant le Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre, les conventions d'assurance ont une nature privée car même si elles ont pour objet l'exécution d'un service public, elles ne comportent aucune clause exorbitante du droit commun. Voir *supra* (pp. 318-319).

Malgré son abandon récent<sup>3582</sup>, la jurisprudence *Sté entreprise Peyrot*, dont on peut relever qu'elle est antérieure à l'arrêt *Sté Interlait* qui a confirmé la règle de la nécessité d'une personne publique partie au contrat administratif<sup>3583</sup>, a permis au juge de considérer que les marchés de travaux d'une société privée concessionnaire de la construction et de l'exploitation d'une autoroute étaient conclus pour le compte de l'Etat et devaient être qualifiés de contrats administratifs en raison de leur objet<sup>3584</sup>. Le Tribunal des conflits justifie sa décision par le fait que la construction des routes nationales est une tâche qui « appartient par nature à l'Etat » et qu'elle est « traditionnellement exécutée en régie directe ». Un parallèle peut être fait avec l'activité de direction, puisque le dirigisme est étatique par essence<sup>3585</sup>. Il est donc possible, en étendant le champ d'application de la jurisprudence *Sté entreprise Peyrot*, d'admettre que les contrats passés par les personnes dirigeantes autres que l'Etat le sont en son nom et pour son compte. Bien que récemment abandonnée elle aussi<sup>3586</sup>, la jurisprudence *Sté d'équipement de la région montpelliéraine-Commune d'Agde*<sup>3587</sup> vient à l'appui de cette position. Elle admet en effet qu'une personne privée agit pour le compte d'une personne publique en concluant un contrat d'aménagement avec une entreprise lorsqu'il existe suffisamment d'indices révélant l'étroitesse du lien unissant cette personne privée à cette personne publique. Par analogie, en tenant compte du lien de subordination entre l'Etat et les autres personnes dirigeantes, il est possible d'admettre qu'elles agissent en son nom lorsqu'elles passent des contrats en vue de l'accomplissement des missions de direction dont elles sont chargées. Cette situation d'étroite dépendance peut conduire à considérer les personnes dirigeantes autres que l'Etat comme des institutions « transparentes », selon le terme introduit en 2007 par le Conseil d'Etat<sup>3588</sup>, c'est-à-dire des organismes qui, malgré leur personnalité juridique, doivent être regardés comme des services de l'Etat.

---

<sup>3582</sup> TC, 9 mars 2015, *Mme Rispal c. Sté des Autoroutes du Sud de la France*, R. p. 499, BJCP 2015 p. 308, concl. Escaut, RFDA 2015 p. 266, concl. Escaut, note Canedo-Paris, DA 2015 com. 34, Brenet.

<sup>3583</sup> Voir *supra* (pp. 325-326).

<sup>3584</sup> TC, 8 juill. 1963, *Sté entreprise Peyrot*, R. p. 787, D. 1963 p. 534, concl. Lasry, note Josse, JCP 1963 II n°13375, note Auby, RDP 1964 p. 767, note Fabre et Morin. Sur cette jurisprudence : DELVOLLE (P.), « De la nature juridique des sociétés d'économie mixte et de leurs travaux », RDP 1973 pp. 351-384 ; LLORENS (F.), « La jurisprudence *Sté entreprise Peyrot* : nouveau développement », RFDA 1985 pp. 353-363 ; MAZERES (J.-A.), « Que reste-t-il de la jurisprudence *Entreprise Peyrot* ? », in *Mélanges Couzinet*, Toulouse, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, pp. 475-549.

<sup>3585</sup> Ce parallèle entre le dirigisme et la jurisprudence *Sté entreprise Peyrot* est explicitement fait par certains auteurs. Voir ainsi : KAHN, concl. sur TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 309 ; LAUBADERE, note sous TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 312.

<sup>3586</sup> CE, 11 mars 2011, *Communauté d'agglomération du Grand Toulouse*, R. T. pp. 843, 1003 et 1093, RJEP août 2011 étude 4, note Llorens, CMP 2011 p. 130, note Devillers.

<sup>3587</sup> CE Sect., 30 mai 1975, *Sté d'équipement de la région montpelliéraine*, R. p. 326, AJDA 1975 p. 345, note Franc et Boyon, D. 1976 p. 3, note Moderne ; TC, 7 juill. 1975, *Commune d'Agde*, R. p. 798, D. 1977 p. 8, note Bettinger, JCP 1975 II n°18171, note Moderne.

<sup>3588</sup> CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, R. p. 130, AJDA 2007 p. 915, note Dreyfus, CMP 2007 étude 14, Lichère.

Il aurait donc été possible de considérer les personnes dirigeantes privées ou innommées soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre comme des mandataires de l'Etat<sup>3589</sup>. Les juges refusent pourtant de s'engager dans cette voie. S'ils appliquent le correctif de la représentation aux personnes dirigeantes privées ou innommées qui bénéficient explicitement d'un mandat de la part de l'Etat pour conclure des contrats<sup>3590</sup>, ils refusent d'admettre que les autres agissent implicitement en son nom et pour son compte<sup>3591</sup>. Cette solution permet de préserver la logique de la jurisprudence par rapport aux règles de qualification des actes unilatéraux, matériels ou juridiques, pris dans le cadre du dirigisme. Les juges refusent en effet par principe de considérer que les personnes dirigeantes autres que l'Etat agissent au nom et pour le compte de celui-ci lorsqu'elles édictent des actes unilatéraux<sup>3592</sup> : c'est d'ailleurs leur propre responsabilité qu'elles engagent dans ce domaine<sup>3593</sup>. Il aurait donc été incohérent de considérer qu'elles agiraient par principe de cette façon par voie contractuelle.

Il faut de toute manière souligner que l'utilisation des théories du mandat implicite et de la personnalité morale n'est en réalité qu'une façon déguisée de renouveler la distinction entre les personnes publiques et les personnes privées. Il est même possible de dire qu'elle contribue à la conforter. C'est en effet l'Etat qui est réputé avoir agi lorsque des personnes privées ou innommées accomplissent des actes en son nom et pour son compte. C'est donc toujours une institution publique, l'Etat, qui engage sa responsabilité, la personnalité des organismes concernés s'effaçant devant la sienne, lorsqu'il est question de répondre des opérations qu'ils exécutent à sa place. Le critère organique est donc confirmé dans son exigence classique : la présence d'une personne publique. Dès lors il y a toujours d'un côté les personnes privées ou innommées et de l'autre les personnes publiques. Le véritable renouvellement de la distinction entre ces deux types d'institutions réside dans l'assouplissement du critère organique rendu possible par la prise en compte du fait que les organismes de direction, autres que ceux qui appartiennent à l'Etat, sont tous placés sous son contrôle.

### **B/ L'assouplissement du critère organique par la prise en compte du contrôle étatique sur les organismes**

Une voie intermédiaire se présentait au juge du dirigisme économique, entre la solution de faire disparaître le critère organique pour la qualification des contrats et celle de considérer que les

---

<sup>3589</sup> Voir en ce sens : A. C., note sous TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, CJEG 1970 J. p. 34 ; KAHN, concl. sur TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, art. cit., p. 309.

<sup>3590</sup> TC, 27 mai 1957, *Artaud et autres*, préc.

<sup>3591</sup> TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, préc.

<sup>3592</sup> Ils ne l'admettent que par exception (voir *supra*, pp. 273-274).

<sup>3593</sup> Voir *supra* (pp. 327-331).

conventions passées par les personnes dirigeantes autres que l'Etat le sont en son nom et pour son compte. Il aurait pu, tout en restant fidèle à l'exigence du critère organique et sans remettre en cause la qualification juridique des organismes de direction<sup>3594</sup>, renouveler sa signification pour accepter que certains contrats passés par les personnes dirigeantes privées ou innommées puissent être administratifs. L'assouplissement de ce critère aurait même pu produire ses effets au-delà du domaine contractuel : de la même manière il aurait pu admettre que les individus employés par les personnes de ce type puissent être des agents publics. Il aurait suffi pour cela, selon les vœux de François Lichère<sup>3595</sup> et de Paul-Maxence Murgue-Varochier<sup>3596</sup>, de considérer le critère organique comme rempli non seulement lorsque l'employeur de l'individu ou l'une des parties au contrat présente avec certitude une nature publique (« critère organique *stricto sensu* ») mais aussi lorsqu'il s'agit d'une institution qui appartient « à la sphère publique » puisque son activité se trouve sous la maîtrise d'une personne publique, quelle que soit sa forme juridique (« critère organique *lato sensu* »)<sup>3597</sup>. Or nous avons vu qu'il ne fait pas de doute que les personnes dirigeantes privées ou innommées sont placées sous le contrôle de l'Etat, personne publique. Telle est l'opinion de certains auteurs qui ne manquent pas d'observer que les premières « constituent dans la réalité des choses, des instruments d'action de l'Etat mais qui ont été dotées d'un statut de droit privé et, par là, fictivement déguisées en personnes privées »<sup>3598</sup>. Il en résulte que leurs contrats et leurs agents devraient pouvoir être publics lorsque la situation permet d'affirmer que dans l'un ou l'autre des cas l'une des conditions matérielles est par ailleurs remplie.

La jurisprudence relative aux agissements et aux ressources des personnes dirigeantes privées ou innommées témoigne de l'hésitation des juges à adopter une telle position. Comme nous l'avons vu, le fait qu'il ne s'agisse pas de personnes publiques au sens strict n'a pas empêché le juge de reconnaître plus ou moins explicitement dans certains arrêts ou jugements qu'elles pouvaient conclure des contrats administratifs et recruter des agents publics<sup>3599</sup>. Mais ces décisions restent isolées : les juridictions préfèrent s'inscrire dans la logique de l'interprétation classique du critère organique en

---

<sup>3594</sup> C'est le vœu de Jean-François Lachaume en ce qui concerne les actes administratifs unilatéraux édictés par les personnes privées : « on peut s'interroger (...) sur le bien-fondé de la qualification de "privés", donnée à des organismes qui par leur origine, leur mission, leurs pouvoirs, les contrôles qui pèsent sur eux, apparaissent comme de véritables personnes publiques. Une remise en ordre des qualifications s'impose (...). Si [elle] intervenait un jour, le critère organique qui reste le plus simple et le plus rigoureux, pourrait redevenir le critère unique de l'acte administratif unilatéral. » (« Quelques... », art. cit., p. 111).

<sup>3595</sup> « L'évolution... », art. cit., p. 348 (contrats)

<sup>3596</sup> *Le critère...*, op. cit., pp. 594-617 (contrats) et pp. 617-635 (agents).

<sup>3597</sup> Sur la redéfinition du critère organique sur cette base : *ibid.*, pp. 541-585.

<sup>3598</sup> DELVOLVE, LAUBADERE et MODERNE, *Traité...*, op. cit., tome 1, p. 167. Les auteurs parlent aussi à propos de ces personnes d'« organismes (...) revêtus d'un habillage assez factice de droit privé » (*ibid.*).

<sup>3599</sup> Voir *supra* (pp. 323-325 et 349-350).

considérant que les contrats conclus par les personnes privées ou innommées ne peuvent être administratifs que si l'une des parties a agi au nom et pour le compte d'une personne publique et que les agents qu'elles emploient ne peuvent être publics que dans la mesure où ils ont été recrutés par une personne publique<sup>3600</sup>.

Il faut toutefois remarquer que les juridictions admettent de manière constante depuis les arrêts *Monpeurt* et *Morand* que les personnes dirigeantes privées ou innommées peuvent édicter des actes unilatéraux et accomplir, dans un contexte extra-contractuel, des actes matériels qui peuvent relever du droit administratif. Il est habituel d'interpréter cette jurisprudence en affirmant qu'elle a consacré l'abandon, dans les domaines concernés, de l'exigence du critère organique<sup>3601</sup>. Il est pourtant possible d'envisager les choses sous l'angle du renouvellement des règles classiques en admettant que ce critère puisse être rempli de manière large. Nous avons vu qu'il semble que ce soit la conjugaison du critère fonctionnel et du critère formel qui soit décisive en la matière : si l'acte unilatéral des personnes privées ou innommées est administratif, c'est parce qu'il manifeste l'usage de prérogatives de puissance publique dans le cadre de l'exécution d'une mission de service public<sup>3602</sup>. De même, si un organisme de cette nature engage sa responsabilité extra-contractuelle, c'est parce que l'opération dommageable qu'il accomplit s'inscrit dans le cadre d'une activité du même type et qu'il manifeste l'usage de pouvoirs de même nature<sup>3603</sup>. Mais dans la mesure où le service public se définit comme une activité d'intérêt général placée sous la maîtrise d'une personne publique, le critère fonctionnel, lorsqu'il est rempli, révèle que l'institution en cause appartient à la sphère publique, malgré son statut d'institution privée ou innommée. Il est donc possible de dire que le critère organique *lato sensu* se trouve rempli lorsque le critère fonctionnel l'est lui-même. Malgré les apparences, le critère organique, même s'il est renouvelé dans sa signification, serait donc confirmé dans l'importance de son rôle pour la détermination de l'application du droit administratif et de la compétence du juge administratif. En regardant si l'opération en cause s'inscrit dans l'exécution d'un service public, le juge vérifie donc que l'organisme a agi en qualité de personne publique au sens large du terme, pour déterminer si le critère organique est rempli et par suite si le droit administratif peut être applicable. Ce n'est qu'après avoir tranché cette question qu'il examine la forme de l'opération pour décider s'il y a eu usage de prérogatives de puissance publique et, le cas échéant, disqualifier le droit privé. C'est en suivant le même raisonnement que le juge qualifie les actes des personnes publiques *stricto sensu* : après avoir constaté que l'opération, parce qu'elle se rattache à l'exécution d'une mission de service

---

<sup>3600</sup> Voir *supra* (pp. 320-321 et 348-349).

<sup>3601</sup> Voir *supra* (pp. 271-288 et 329-331).

<sup>3602</sup> Voir *supra* (pp. 286-287 et 307-308).

<sup>3603</sup> Voir *supra* (p. 331)

public, répond à l'exigence du critère organique, il examine s'il n'est pas en présence d'une opération de gestion privée et conclut à l'application du droit administratif si ce n'est pas le cas<sup>3604</sup>.

Le dirigisme de Vichy a donc provoqué un renouvellement du critère organique en ce qui concerne les agissements unilatéraux des personnes morales en dehors des contrats mais a échoué à l'étendre à leurs opérations contractuelles et à leurs ressources humaines, malgré les appels de la doctrine et les hésitations de la jurisprudence. Il faut également rappeler que l'interprétation du critère organique reste classique lorsqu'il s'agit de déterminer la nature de ses deniers ou de ses biens, le juge n'ayant d'ailleurs pas tenté de revoir sa position sur ces points, malgré les vœux de certains auteurs<sup>3605</sup>. Malgré les évolutions qu'ils ont dû subir du fait du dirigisme, le droit et le contentieux administratifs demeurent donc attachés à la tradition du critère organique.

Il faut observer que même dans les domaines où le critère organique s'impose encore d'une manière classique, la théorie de l'échelle de la publicisation des personnes morales permet d'expliquer la situation intermédiaire de certaines réalités rencontrées sous le dirigisme. Force est de constater que l'appartenance des personnes dirigeantes privées ou innommées à la sphère publique a des conséquences sur la manière de percevoir leurs agissements et leurs ressources de droit privé<sup>3606</sup>. Les contrats que ces institutions concluent ne peuvent être entièrement assimilés à des conventions privées puisqu'ils ont pour objet un service public et qu'ils peuvent contenir des clauses exorbitantes du droit commun. Il en est de même pour les ressources matérielles (biens et deniers), qui, bien qu'elles soient privées, demeurent affectées à des missions d'intérêt général qui, pour certaines sont des services publics. Cette particularité se retrouve également s'agissant des agents des personnes dirigeantes privées ou innommées : on ne peut oublier qu'ils sont étroitement associés à l'exécution d'un service public. Sur les échelles de publicisation des contrats, des agents, des deniers et des biens, ces réalités du dirigisme occupent une place privilégiée : elles sont plus proches de celles qui ont une nature publique que de celles qui, comme elles, sont privées, mais qui, contrairement à elles, sont étrangères au service public. Il en est de même, sur l'échelle de la fonctionnarisation des agents publics, de ceux qui sont employés par les personnes dirigeantes privées ou innommées : du fait de leur mode de recrutement ils sont plus proches des agents publics fonctionnaires que des autres agents publics. La même remarque peut d'ailleurs être faite au sujet des activités juridiques sous le dirigisme.

---

<sup>3604</sup> Voir *supra* (pp. 280 et 309-320).

<sup>3605</sup> Voir *supra* (pp. 359-364).

<sup>3606</sup> Dans le même ordre d'idée, mais au-delà du dirigisme économique de Vichy, voir LAMARQUE, *Recherches...*, *op. cit.*, pp. 501-511 (l'auteur souligne « la valeur relative de la distinction des contrats administratifs et des contrats de droit privé, du domaine public et du domaine privé, des agents de droit public et des agents de droit privé »).

Certaines sont des tâches de direction, d'autres des activités réglementées et d'autres encore des activités qui restent libres. En les disposant sur une échelle, il est possible de les classer en fonction de leur degré de publicisation : activités privées d'intérêt privé (activités libres), activités privées d'intérêt général (activités réglementées), services publics industriels et commerciaux (tâches de direction ayant un objet marchand), services publics administratifs (tâches de direction n'ayant pas un tel objet). Mais il est possible de subdiviser encore l'échelon des activités privées d'intérêt général en distinguant, du point de vue des moyens financiers, les activités non subventionnées à capitaux exclusivement privés, les activités subventionnées à capitaux exclusivement privés et les activités d'économie mixte ou, du point de vue des moyens juridiques, celles qui ne disposent d'aucune prérogative de puissance publique et celles qui bénéficient de pouvoirs de ce type.

Cette logique de l'échelle explique pourquoi une réalité peut être soumise à l'application de certaines règles de droit administratif, alors même qu'elle est rangée dans une catégorie de droit privé<sup>3607</sup>, comme c'est le cas des deniers des comités d'organisation<sup>3608</sup>, et qu'une autre peut échapper à certaines dispositions exorbitantes, alors même qu'elle figure dans une division de droit public, comme c'est le cas du personnel de direction de ces mêmes organismes<sup>3609</sup>. Il faut simplement admettre que le degré de publicisation (et donc de privatisation) est plus ou moins important selon la réalité et le problème en cause<sup>3610</sup>. Charles Eisenmann<sup>3611</sup> a d'ailleurs montré qu'il n'existe pas, entre les règles de droit public et les règles de droit privé une séparation nette, mais « une sorte d'échelle de l'exorbitance », les premières de ces normes pouvant être « fondamentalement différentes » des secondes, ou « comporter seulement vis-à-vis de ces dernières quelques particularités »<sup>3612</sup>.

.....

Les juristes ne sont pas irréconciliables dans la querelle de qualification qui les divise sous le dirigisme économique de Vichy. Tous discutent de la délimitation et du nombre des sous-catégories notionnelles mais aucun ne remet en cause l'unité supérieure des concepts. Celle de l'ordre juridique

---

<sup>3607</sup> La situation n'est pas nouvelle. André Pépy relevait déjà en 1939 l'existence d'« organismes privés, mais qui, en raison de la tâche dont ils sont chargés, sont soumis à un régime spécial, fortement imprégné de droit administratif » (note sous CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, art. cit., p. 69).

<sup>3608</sup> Voir *supra* (pp. 359-364).

<sup>3609</sup> Voir *supra* (pp. 355-356).

<sup>3610</sup> Au-delà du dirigisme, l'image de l'échelle est utilisée par André de Laubadère pour expliquer la diversité du régime juridique des services publics (*Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1957, 2<sup>e</sup> édit., p. 588). Voir aussi, dans le même esprit : LOCHAK, « La réorganisation... », art. cit., p. 242 (« au lieu d'une ligne de partage nette et franche entre un secteur public soumis au droit public et un secteur privé soumis au droit privé, on trouve (...) une sorte de *continuum* allant d'un pôle entièrement public à un pôle entièrement privé, la plupart des activités se situant entre ces deux extrêmes »).

<sup>3611</sup> « Droit... », art. cit., pp. 969-973.

<sup>3612</sup> AUBY, « Dualité... », art. cit., pp. 108-109.

se révèle dans l'existence de règles communes aux agissements et aux ressources des organismes de direction et celle de la personnalité morale, dans l'existence de règles communes aux personnes dirigeantes. Il est donc possible de relativiser la valeur des deux séparations traditionnelles, entre le droit public et le droit privé et entre les personnes publiques et les personnes privées, et d'envisager un assouplissement du critère organique pour l'application du droit administratif. Sur ce point la technique de l'échelle permet de rendre compte des degrés de publicisation et de privatisation des organismes et des tâches de direction mais également des agissements et des ressources des personnes dirigeantes. Elle invite les juristes à ne voir dans les divisions conceptuelles classiques que des manières de déformer le réel pour se le représenter.

## **Section 2 : La déformation conceptuelle du réel**

Les données du dirigisme de Vichy subissent le sort de toutes les réalités que le droit cherche à saisir : elles sont transformées en entités abstraites par l'opération de qualification qui permet de les classer dans des catégories auxquelles correspondent des concepts dont le régime juridique est connu<sup>3613</sup>. Le problème réside dans la pertinence des cadres de classification. S'ils constituent des divisions arbitraires, c'est parce que toute classification demeure scientifiquement discutable (Sous-section 1) et idéologiquement instable (Sous-section 2).

### ***Sous-section 1 : Une pertinence scientifique discutable***

Pour résoudre les problèmes de qualification juridique des tâches, des organismes et des règles de direction, certains auteurs proposent de rompre avec les *summa divisio* classiques de type binaire en introduisant des troisièmes voies dans les classifications quand d'autres invitent à les dépasser en adoptant la thèse des doubles visages. Les premiers ne sont pas suivis par les juges qui choisissent de maintenir les distinctions traditionnelles car elles permettent de garantir une bonne administration de la justice et de maintenir un équilibre entre les intérêts en présence<sup>3614</sup>. Il faut dire qu'au-delà de ces considérations pragmatiques, la logique conduit à rejeter les classifications qui ne sont pas binaires (§ 1). Seuls les seconds trouvent un écho en jurisprudence<sup>3615</sup> : la mixité est en effet une solution de compromis qui permet de maintenir les *summa divisio* classiques tout en adaptant les qualifications à la réalité des faits. Cette réponse ne résiste pourtant pas à la critique des auteurs qui, par réalisme, rejettent le critère de la nature des choses (§ 2).

---

<sup>3613</sup> Voir *supra* (pp. 52-53).

<sup>3614</sup> Voir *supra* (partie 1 et titre 1 de la présente partie).

<sup>3615</sup> Voir *supra* (p. 252).

## § 1/ Le rejet logique des classifications autres que binaires

Pour les partisans d'une *remise en cause totale*, les activités, les personnes et les règles juridiques ne se divisent pas seulement entre celles qui sont publiques et celles qui sont privées. Il existe un troisième genre parmi chacune de ces catégories. Pour eux, le dirigisme révèle qu'il existe des activités juridiques (les services professionnels) se distinguant à la fois des activités privées et des services publics, des institutions (institutions professionnelles) qui sont des personnes juridiques ni privées, ni publiques et enfin des règles de droit (professionnel ou économique) ni privées, ni publiques<sup>3616</sup>. Pour les partisans d'une *remise en cause partielle*, les activités, les personnes et les règles juridiques se divisent bien uniquement entre celles qui sont publiques et celles qui sont privées mais c'est au niveau inférieur qu'ils prônent une réforme des divisions classiques. Pour eux, le dirigisme révèle qu'il existe des services publics (professionnels, économiques ou d'aide aux entreprises d'intérêt général) ni administratifs, ni industriels et commerciaux, des institutions publiques (établissements professionnels) ni établissements publics, ni collectivités territoriales, voire des établissements publics (établissements professionnels ou corporatifs) ni administratifs, ni industriels et commerciaux<sup>3617</sup>.

Le juge rejette pourtant toutes ces propositions. Ce n'est qu'après Vichy, et en dehors du domaine de la direction de l'économie<sup>3618</sup>, qu'il acceptera de reconnaître l'existence de tierces catégories. Il préfère considérer que les réalités considérées appartiennent à l'une ou à l'autre des divisions classiques ou au deux à la fois, ce qui conforte le caractère binaire des distinctions traditionnelles<sup>3619</sup>. Comme la majorité des membres de la doctrine, il divise les catégories juridiques en deux sous-ensembles qu'il découpe en deux compartiments et ainsi de suite jusqu'à ce que les éléments contenus dans les catégories les plus basses soient indivisibles. L'une des raisons de cette attitude est sans doute la tradition des juristes, spécialement de droit administratif<sup>3620</sup>, de s'efforcer à structurer dans une logique binaire les constructions qu'ils façonnent et de traiter avec méfiance les autres

---

<sup>3616</sup> Voir *supra* (pp. 137, 253-254 et 408-412).

<sup>3617</sup> Voir *supra* (pp. 137, 147, 151, 161-164, 224, 231-232, 248-249 et 255-259).

<sup>3618</sup> Pour les personnes morales de droit public, voir *supra* (p. 259). En ce qui concerne les services publics, le Tribunal des conflits a été tenté de créer un troisième type en reconnaissant à côté des services administratifs et des services industriels et commerciaux l'existence de services sociaux (TC, 22 janv. 1955, *Naliato*, R. p. 614, D. 1956 J. p. 58, note Eisenmann, RPDA 1955 p. 53, concl. Chardeau, RDP 1955 p. 716, note Waline) avant de se raviser en admettant que ces activités appartiennent à l'une ou l'autre des catégories classiques (TC, 4 juill. 1983, *Préfet de la Haute-Corse c. Cour d'appel de Bastia*, R. p. 540, JCP 1984 II n°20275, concl. Labetoulle, RDP 1983 p. 1381, note Auby).

<sup>3619</sup> Voir *supra* (partie 1).

<sup>3620</sup> Sur cette question, voir : LOCHAK (D.), « L'agencement des catégories juridiques : la structure du droit administratif », in ALLIES, GLEIZAL et MONTAIN-DOMENACH, *L'administration...*, op. cit., pp. 90-91 ; TRUCHET (D.), « La structure du droit administratif peut-elle demeurer binaire ? », in *Clés...*, op. cit., pp. 443-464.

modes de classement. Danièle Lochak observe ainsi que la réponse posée aux questions de délimitation du champ d'application du droit administratif et de la compétence administrative « suppose un cheminement complexe mais parfaitement balisé, comportant une série de bifurcations successives conditionnées par une réponse (...) de type binaire à des questions intermédiaires : d'où [une] structure en forme d'arbre aux ramifications multiples »<sup>3621</sup> qu'il est possible de schématiser en arborescence<sup>3622</sup>. Cette habitude conditionne la façon de résoudre les exercices ou de rédiger les discours en droit, selon un plan en deux parties et deux sous-parties, alors même qu'en se fondant sur la logique ternaire du syllogisme, le raisonnement juridique s'inspire davantage de la dialectique<sup>3623</sup>. Mais le problème est plus profond car, au-delà de la tradition, il faut observer que les classifications qui ne sont pas bipartites ne sont pas scientifiquement acceptables.

Derrière la « scissiparité »<sup>3624</sup> juridique se révèle en effet une pensée dichotomique qui n'est pas propre au droit<sup>3625</sup>. Comme le remarque Norberto Bobbio « toute discipline, dans le processus qui mène à l'organisation et au classement de son champ d'investigation, tend à diviser son univers en deux sous-classes, réciproquement exclusives et conjointement exhaustives »<sup>3626</sup>. Il s'agit d'une exigence de rigueur qui donne aux classifications une valeur logique<sup>3627</sup>. Le juriste, comme tout autre scientifique, a besoin de reconnaître à des signes clairs les catégories qu'il utilise pour qu'aucune des réalités qu'il rattache à l'une d'elles ne puissent en être exclue et qu'aucune de celles qui n'y correspondent pas ne s'y trouve comprise<sup>3628</sup>. C'est pourquoi il est conduit à opérer des distinctions bipartites en ne se référant « qu'à un seul et même trait pour opposer une catégorie à l'autre » afin d'« éviter tout risque de confusion entre des classifications différentes ou des niveaux différents de catégorisation »<sup>3629</sup>. Puisqu'une réalité ne peut pas être à la fois une chose et son contraire la distinction repose

---

<sup>3621</sup> LOCHAK, « L'agencement... », art. cit., p. 91.

<sup>3622</sup> Sur ce point, voir PARIS (N.), « Les arborescences en droit : l'ambiguïté d'une (in)utilisation scientifique », contribution au colloque « Éthique et pratique des trames arborescentes : concevoir et utiliser des outils arborescents en médecine, droit et anthropologie », organisé à Paris le 19 novembre 2018, actes à paraître dans *Thallos. Journal of Tree Studies*.

<sup>3623</sup> Sur la question de savoir s'il est possible de mettre en cause cette tradition universitaire solidement ancrée : BARRAUD (B.), « L'usage du plan en deux parties dans les facultés de droit françaises », RTD civ. 2015 pp. 807-824 ; BARRAUD, *La recherche...*, op. cit., pp. 445-451 ; BONNARD (J.), « Variations sur le plan en deux parties en usage dans nos facultés de droit », LPA 19 juin 2012 pp. 12-15 ; LEMIEUX (M.), « La récente popularité du plan en deux parties », RRJ 1987 pp. 823-841 ; TOUZEIL-DIVINA (M.), « Le plan en deux parties... parce que c'est comme ça », AJDA 2011 p. 473 ; VIER (C.-L.), « Du plan dans le discours juridique », AJDA 2011 p. 641 ; VIVANT (M.), « Le plan en deux parties, ou de l'arpage considéré comme un art », in *Mélanges Catala*, Paris, Litec, 2001, pp. 969-984.

<sup>3624</sup> AYNES (L.), GAUTIER (P.-Y.) et MALAURIE (P.), *Contrats spéciaux*, Paris, LGDJ, 2017, 9<sup>e</sup> édit., p. 41.

<sup>3625</sup> Voir sur cette question : CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies...*, op. cit., pp. 334-336.

<sup>3626</sup> *De la structure à la fonction : nouveaux essais de théorie du droit*, Paris, Dalloz, 2012, p. 165.

<sup>3627</sup> EISENMANN (C.), « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », APD 1966 p. 36 ; EISENMANN (C.), « Essai d'une classification théorique des formes politiques », *Politique*, 1968, p. 10 ; TROPER (M.), « Les classifications en droit constitutionnel », RDP 1989 pp. 947-950.

<sup>3628</sup> Cf. BERGEL (J.-L.), *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2016, 2<sup>e</sup> édit., p. 115.

<sup>3629</sup> *Ibid.*

souvent sur une opposition fondée sur l'existence ou l'absence d'une propriété<sup>3630</sup> : les actes administratifs unilatéraux sont par exemple réglementaires ou non réglementaires ; les agents publics, fonctionnaires ou non fonctionnaires. Mais la distinction qui rend alternatives les catégories d'un même degré peut aussi résulter de l'antinomie de deux caractères<sup>3631</sup> : les actes juridiques sont par exemple contractuels ou unilatéraux ; la police, judiciaire ou administrative ; les personnes morales, publiques ou privées.

Charles Eisenmann considère ainsi que les classifications qui ne sont pas bipartites procèdent d'une erreur de méthode : « à un même degré ou étage la distinction des divers termes d'une classification doit être fonction d'un seul et même trait ; (...) il n'est pas admissible de poser, en considération annoncée d'un même trait, c'est-à-dire d'un même principe de classification, une division tripartite – par exemple – dont deux termes, disons : le second et le troisième, ont en commun un trait qui les oppose tous deux au premier et ne se distinguent l'un de l'autre que par un trait d'une nature différente : en ce cas, on doit selon la logique poser une division suprême simplement bipartite, fondée sur le trait commun et différentiel ; et c'est ensuite seulement, au degré inférieur donc, que l'on est en droit de poser une subdivision du deuxième grand terme, fondée sur son propre principe »<sup>3632</sup>. C'est précisément ce problème qui se pose sous le dirigisme de Vichy à propos de la place, dans le paysage institutionnel, des organismes professionnels, dans l'ordre juridique, du droit professionnel ou économique, et, dans le système juridictionnel, de la juridiction économique ou professionnelle. Ceux qui défendent la thèse de l'autonomie absolue oublient que s'il est possible de distinguer une partie des règles, des personnes et des juridictions concernées de celles de droit privé ou de l'ordre judiciaire, il est tout autant possible de les rapprocher de celles de droit public ou de l'ordre administratif et réciproquement pour les autres dispositions, institutions ou juges. C'est pourquoi certains auteurs avancent la thèse de l'autonomie relative en prétendant même, en ce qui concerne les règles et les institutions, qu'elles forment un droit hybride ou constituent des établissements mixtes. Même les partisans de l'autonomie absolue sont conscients des lacunes d'une division tripartite puisqu'ils se rattachent malgré eux à la seconde thèse, en attendant que celle qui a leur préférence soit consacrée en droit positif. Le fait même que différentes opinions s'affrontent sur la question de la délimitation des catégories juridiques sous le dirigisme, montre qu'aucune classification ne découle de la nature des choses.

---

<sup>3630</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>3631</sup> *Ibid.*, p. 127. Voir aussi LOCHAK, « L'agencement... », art. cit., pp. 90-91.

<sup>3632</sup> « Quelques... », art. cit., p. 37.

## § 2/ Le rejet réaliste du critère de la nature des choses

Le dirigisme économique de Vichy est l'occasion de rappeler qu'en droit, comme dans toute autre science, aucune donnée du réel ne possède d'unité naturelle qu'il s'agirait de préserver (A) et qu'aucune de ces mêmes réalités ne possède de catégorie naturelle qu'il s'agirait de trouver (B).

### A/ L'absence d'unité naturelle des données du dirigisme

Plusieurs auteurs envisagent les données du dirigisme comme des réalités pouvant avoir un double visage. Pour eux certaines personnes dirigeantes sont des établissements hybrides fruits d'une synthèse entre les institutions publiques et les institutions privées ; les tâches d'organisation professionnelle sont des activités mixtes dans lesquelles il est aussi bien possible de reconnaître un service public qu'une activité privée ; les agents, les biens et les deniers des organismes professionnels sont à la fois publics et privés et les contrats réglementés, à la fois unilatéraux et contractuels ; enfin, le droit de la direction de l'économie, est un droit « à cheval sur la frontière »<sup>3633</sup> qui divise traditionnellement l'ordre juridique<sup>3634</sup>.

Seul le juge judiciaire fait application de cette théorie en ce qui concerne les personnes dirigeantes, reconnaissant explicitement que certaines sont des organismes à la fois publics et privés<sup>3635</sup>. Le juge administratif rejette cette hypothèse. Lorsqu'il prend explicitement parti sur la question, il se prononce toujours en faveur de l'unité de la personnalité, de l'activité ou du droit : il attribue à chaque organisme, à chaque activité et à chaque règle une nature publique ou privée<sup>3636</sup>. Le Tribunal des conflits semble pourtant approuver le principe de la double identité, en reconnaissant qu'il existe des établissements publics ayant qualité pour gérer à la fois des services publics administratifs et des services publics industriels et commerciaux. C'est d'ailleurs un litige mettant en cause l'action d'une personne dirigeante qui lui donna l'occasion de construire cette jurisprudence<sup>3637</sup>. Mais c'est la doctrine qui qualifie les institutions concernées d'établissements publics à double visage. Le juge n'utilise jamais ce vocable. Avec Benoît Plessix, nous le pensons d'ailleurs inapproprié.

---

<sup>3633</sup> WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, 4<sup>e</sup> édit., p. 222.

<sup>3634</sup> Voir *supra* (pp. 250-253 – institutions ; 136-137 – activités ; 361 – biens et deniers ; 347-348 – agents ; 374-375 – contrats ; droit – 415-417).

<sup>3635</sup> Voir *supra* (p. 252).

<sup>3636</sup> Voir *supra* (partie 1).

<sup>3637</sup> Voir *supra* (pp. 255-256).

La solution du Tribunal des conflits « consiste, sans procéder à une quelconque requalification (...), à simplement opérer le constat qu'un établissement public, indépendamment de sa qualification textuelle initiale, cumule en réalité plusieurs activités »<sup>3638</sup>, d'une nature différente. Dans l'arrêt précité *Guis* du 10 février 1949, il reconnaît que l'Office national de la navigation tient de la loi la qualité d'établissement public industriel et commercial mais il admet qu'il assure des services d'une nature commerciale seulement lorsqu'il se charge de la traction ou du remorquage des bateaux ; quand il prend des mesures d'organisation et d'utilisation des voies navigables, il exerce une mission administrative de service public de régulation du trafic fluvial. Dès lors le juge ne modifie par la qualité de l'Office : malgré sa double fonction celui-ci ne devient pas établissement public mixte ; sa structure ne change pas, il reste établissement public industriel et commercial. Puisqu'elle a été opérée par la loi, le juge ne peut en effet que s'incliner devant une telle qualification. Sans les corriger, cette jurisprudence lui permet tout du moins de « contourner les qualifications incorrectes choisies par le législateur »<sup>3639</sup>. Ce n'est que dans le cas où l'établissement public a été créé par décret que le juge s'autorise à « censurer une qualification textuelle erronée et procéder à la requalification exacte d'un établissement public mal nommé : on dit alors que l'établissement public requalifié est un établissement public à visage inversé »<sup>3640</sup>. Ce n'est pas le dirigisme économique de Vichy mais l'interventionnisme d'après-guerre qui fit naître cette jurisprudence<sup>3641</sup>. Mais il faut remarquer que même dans ce cas le juge n'adopte pas la solution du double visage : il redonne simplement à l'organisme en cause l'identité qui correspond à sa fonction. L'institution conserve dès lors une nature unique. Ni la théorie de l'établissement public à double visage ni celle de l'établissement public à visage inversé ne permettent donc de donner une base solide à la thèse de la mixité possible des données du dirigisme. Mais la jurisprudence du Conseil d'Etat offre d'autres arguments en sa faveur.

La haute juridiction administrative ne semble pas hostile à l'idée de la double identité puisqu'elle reconnaît que les comités d'organisation et les ordres professionnels exercent des services publics et des activités privées et admet même que leur visage public puisse lui-même se dédoubler,

---

<sup>3638</sup> PLESSIX, *Droit..., op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., p. 884.

<sup>3639</sup> *Ibid.*, p. 873. Comme l'observe l'auteur, « l'hypothèse vise souvent un établissement que la nature de sa mission devrait normalement faire qualifier d'administratif, mais dont les pouvoirs publics souhaitent alléger les règles de gestion pour accroître son efficacité, d'où la qualification arbitraire en établissement public industriel et commercial » (*ibid.*).

<sup>3640</sup> *Ibid.*

<sup>3641</sup> Pour le Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles qualifié d'établissement public industriel et commercial alors qu'il exerce en réalité une action purement administrative : TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA* et *Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], préc. Pour le Centre français du commerce extérieur, établissement public administratif en dépit de sa qualification textuelle d'établissement public industriel et commercial : CE, 4 juill. 1986, *Berger*, R. T. p. 464, D. 1988 J. p. 90, note Fâtome et Moreau ; TC, 26 oct. 1987, *Centre français du commerce extérieur*, JCP 1988 II n°21042, note Dufau.

les secondes institutions pouvant agir en qualité d'autorité administrative ou d'autorité juridictionnelle<sup>3642</sup>. Mais le Conseil d'Etat ne va pas jusqu'à dire expressément que les institutions dont il s'agit sont des établissements mixtes. Il préfère, dans un premier temps, ne pas se prononcer sur leur nature juridique, puis, dans un second temps, les ranger, semble-t-il, parmi les personnes privées<sup>3643</sup>, manifestant ainsi en définitive son désir de préserver l'unicité de chaque donnée du dirigisme, comme si naturellement chaque chose devait n'avoir qu'une seule essence.

La philosophie a pourtant montré que rien ne s'oppose à ce qu'une réalité soit double. Dans « La pharmacie de Platon », Jacques Derrida<sup>3644</sup> analyse les significations opposées du mot grec *pharmakon* qui, dans le *Phèdre* de Platon, est utilisé pour parler de l'écriture. Pour le disciple de Socrate, cette chose est ambivalente. Présentée par son Dieu inventeur comme un remède donné par lui aux hommes pour leur procurer plus de savoir et de mémoire, elle peut aussi être interprétée comme un mal destiné à les empoisonner, celle-ci introduisant l'oubli dans les âmes humaines, conduisant les êtres à négliger d'exercer leur mémoire. Dès lors, le *pharmakon* apparaît comme un « philtre, à la fois remède et poison »<sup>3645</sup>, c'est-à-dire une « substance (...) [constituant] l'anti-substance elle-même (...) comme non-identité, non-essence, non-substance, et lui fournissant par là même l'inépuisable adversité de son fonds et de son absence de fonds » et permettant, « par gauchissement, indétermination ou surdétermination, mais sans contre-sens, de traduire le même mot » par des signifiants contraires<sup>3646</sup>. Dès lors, le concept possède une « unité plastique »<sup>3647</sup> permettant d'abriter « cette complicité des valeurs contraires »<sup>3648</sup>, idéale pour décrire les données du dirigisme pouvant relever en même temps de deux catégories juridiques. En poussant plus loin l'analyse, Jacques Derrida éclaire d'ailleurs davantage sur la véritable essence de ce genre de réalités.

« L'essence du *pharmakon*, écrit-il, c'est que n'ayant pas d'essence stable, ni de caractère "propre", il n'est [en réalité], en aucun sens de ce mot (...) une substance. Le *pharmakon* n'a aucune identité idéale, il est aneidétique, et d'abord parce qu'il n'est pas monoeiditique (...). Cette "médecine" n'est pas un simple. Mais ce n'est pas pour autant un composé (...) participant de plusieurs essences simples. C'est plutôt le milieu antérieur dans lequel se produit la différenciation en général,

---

<sup>3642</sup> Voir *supra* (pp. 211-216, 225 et 303-307).

<sup>3643</sup> Voir *supra* (pp. 232-233).

<sup>3644</sup> DERRIDA (J.), *La dissémination*, Paris, Seuil, 1972, pp. 69-197.

<sup>3645</sup> *Ibid.*, p. 78.

<sup>3646</sup> *Ibid.*, pp. 78-79 et 80.

<sup>3647</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>3648</sup> *Ibid.*, p. 143.

et l'opposition entre l'*eidōs* et son autre ; ce milieu est analogue (...) au milieu-mixte. »<sup>3649</sup> Les données du dirigisme dans lesquelles il est possible de voir un double visage peuvent ainsi être envisagées dans l'unité de leur essence qui se nourrit de leur ambivalence. Pour Jacques Derrida le *pharmakon* autorise, voire prescrit, le « rapprochement croisé », « non seulement par la polarité bien/mal, mais par la double participation aux régions distinctes de l'âme et du corps, de l'invisible et du visible. Cette double articulation (...) ne mélange pas deux éléments préalablement séparés, elle renvoie au même qui n'est pas l'identique, à l'élément commun, au médium de toute dissociation possible. »<sup>3650</sup> Dans la même logique, certaines données du dirigisme, sans mélanger purement et simplement des éléments publics et privés, constituent des milieux dans lesquels « s'opposent les opposés, le mouvement et le jeu qui les rapportent l'un à l'autre, les renverse et les fait passer l'un dans l'autre »<sup>3651</sup> pour produire la différence.

C'est ainsi dans cette « différance de la différence »<sup>3652</sup> que ces données trouvent leur essence, la « différance » désignant, pour Jacques Derrida, l'idée selon laquelle « le concept signifié n'est jamais présent en lui-même, dans une présence suffisante qui ne renverrait qu'à elle-même »<sup>3653</sup>. Il est donc possible d'admettre que certaines données du dirigisme puissent être hybrides. Une telle reconnaissance présenterait d'ailleurs l'avantage de situer la qualification juridique au plus près de la réalité des faits, permettant de rendre compte fidèlement de la spécificité de leur essence<sup>3654</sup> à l'intérieur des catégories conceptuelles supérieures<sup>3655</sup>. Mais dans la mesure où la mixité ne se contente pas de mélanger des éléments préexistants, elle est une solution que le Conseil d'Etat, attaché aux divisions classiques, n'accepte pas. Comme le notent Pierre Delvolvé et Georges Vedel, en ce qui concerne la nature juridique des ordres professionnels, « la notion de “personnes mixtes” n'appartient pas au droit positif »<sup>3656</sup>. Pourtant, aucun cadre de classification ne s'impose par la force des choses. C'est pourquoi il n'existe pas de catégories naturelles pour accueillir les données du dirigisme.

---

<sup>3649</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>3650</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>3651</sup> *Ibid.*

<sup>3652</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>3653</sup> DERRIDA (J.), *Marges de la philosophie*, Paris, Minuit, 1972, p. 11. Sur cette notion, voir RAMOND (C.), « Différance », in *Le vocabulaire de Derrida*, Paris, Ellipses, 2015, 2<sup>e</sup> édit., pp. 47-52.

<sup>3654</sup> Il est possible d'interpréter la position des auteurs défendant la thèse de la troisième voie comme consacrant cette spécificité, ceux-là considérant la reconnaissance de la mixité comme une première étape vers la remise en cause des distinctions binaires. Voir *supra* (pp. 253 et 417).

<sup>3655</sup> Voir *supra* (section 1 du présent chapitre).

<sup>3656</sup> Cités par VAN LANG, « La distinction... », art. cit., p. 10.

## **B/ L'absence de catégories naturelles des données du dirigisme**

Comme le note Véronique Champeil-Desplats, il existe deux modes de construction des classifications<sup>3657</sup>. Dans le premier cas, la démarche est empirique, teintée de « réalisme ontologique »<sup>3658</sup> : le juriste part de l'observation du réel en recherchant dans les éléments qui le composent les principes de leur classement en considérant qu'ils s'imposent à son analyse ; la classification se fonde alors sur la (prétendue) nature des choses. C'est par exemple la position de François Gény pour qui « la classification juridique doit tendre à devenir naturelle »<sup>3659</sup>. Dans le second cas, la démarche est constructionniste : la classification est « la seule œuvre intellectuelle de son auteur »<sup>3660</sup>, les principes de classement des réalités « ne préexistent pas à l'intervention des juristes »<sup>3661</sup>, ce sont eux qui les choisissent souverainement. Dans cette hypothèse, comme l'observe Lewis Carroll, l'opération peut être effectuée « sans chercher à savoir s'il y a, ou s'il n'y a pas, de choses existantes » qui possèdent les qualités de chacune des genres ou des espèces : « s'il y en a, [la] classe est dite "réelle" ; s'il n'y en a pas, elle est dite "irréelle" ou "imaginaire" »<sup>3662</sup>. Charles Eisenmann démontre que cette position est la seule logiquement acceptable car elle seule permet d'expliquer pourquoi, d'un juriste à l'autre, il est possible de trouver des classifications différentes, et tout autant pertinentes, des mêmes réalités. Il affirme que « l'établissement des classifications (...) est (...) l'œuvre responsable des seuls théoriciens » et ajoute que c'est à tort que « les juristes croient (...) [qu'elles] leur seraient données au départ, qu'elles seraient pré-établies, avec les qualifications et les classements corrélatifs »<sup>3663</sup>.

Les éléments du réel se présentent au juriste à « l'état brut », « en vrac » et c'est « à lui juriste, à lui seul, qu'il appartient et incombe de mettre l'ordre intelligible, l'ordre de la connaissance, dans cette masse de matériaux, de constituer un système »<sup>3664</sup>. La seule préoccupation qui doit le guider est la valeur scientifique de la classification qu'il construit, c'est-à-dire sa capacité à résoudre les problèmes juridiques qui se posent<sup>3665</sup>. Dès lors « un même état brut de données peut faire l'objet

---

<sup>3657</sup> *Méthodologies...*, *op. cit.*, pp. 329-334.

<sup>3658</sup> TROPER, « Les classifications... », *art. cit.*, p. 952.

<sup>3659</sup> *Science...*, *op. cit.*, 1914, tome 1, p. 155.

<sup>3660</sup> CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies...*, *op. cit.*, p. 330.

<sup>3661</sup> EISENMANN, « Quelques... », *art. cit.*, p. 33.

<sup>3662</sup> *La logique sans peine*, Paris, Hermann, 1966, p. 54.

<sup>3663</sup> EISENMANN, « Quelques... », *art. cit.*, p. 31.

<sup>3664</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>3665</sup> Charles Eisenmann note que « les bases de la classification (...) ne sont en aucune façon données au juriste ; c'est à lui de les choisir, de les décider, *en tenant compte des seules exigences et des intérêts de la connaissance scientifique* », elles sont « la création de la théorie et d'elle seule, sa création souveraine, en ce sens qu'il s'agit de décisions intellectuelles *en vue de la meilleure analyse possible (...)* de la réalité » (*ibid.*, pp. 33-34, nous soulignons). Cela signifie que les critères de distinction ne doivent pas être choisis « dans l'air » (*ibid.*, p. 37) : pour être valable une classification ne doit pas seulement être conforme à la logique, il faut qu'il soit possible d'en tirer des conséquences scientifiques ce qui

d'une multitude de classifications en fonction de ce que l'on cherche à démontrer ou du type de problème qu'il s'agit de résoudre »<sup>3666</sup>. L'opération de qualification est un processus intellectuel : elle est purement réfléchie en tant qu'elle est réalisée par l'esprit et uniquement par lui. Elle est une « opération de la volonté »<sup>3667</sup> qui, pour cette raison, est « source de liberté »<sup>3668</sup>. Il s'agit de trancher entre plusieurs possibilités incarnées par les concepts juridiques et emportant des conséquences différentes pour l'application des normes. C'est pourquoi « toute *qualification*, où s'opère le choix d'un caractère privilégié, s'accompagne d'une *disqualification* au moins implicite par laquelle sont écartés les autres choix nominaux qui auraient également été possibles »<sup>3669</sup>. C'est ce que Jacques Donnedieu de Vabres démontre en 1944 en commentant l'arrêt *Bouguen* qui a pour effet d'obscurcir la frontière entre le droit public et le droit privé<sup>3670</sup>.

Pour remettre en cause l'opposition ancestrale de ces deux branches juridiques, il observe que la nature des règles de droit a toujours été discutée en doctrine. S'appuyant sur les travaux d'Alexandre Duranton<sup>3671</sup> il remarque qu'il est possible de considérer que le droit de la famille, traditionnellement rattaché au droit privé, relève du droit public dans la mesure où la puissance du père sur ses enfants et celle du mari sur son épouse ne consacrent pas une inégalité d'une essence différente de celle sur laquelle se fonde la puissance détenue par l'Etat sur les citoyens. Il ajoute que le droit pénal est une matière que l'on présente habituellement comme une branche du droit privé parce qu'elle n'est pas enseignée par des professeurs de droit public et que c'est le juge judiciaire qui est chargé de son application. Pourtant, rejoignant sur ce point Léon Duguit<sup>3672</sup> et Henri Capitant<sup>3673</sup>, il affirme qu'elle se rattache au droit public puisqu'il organise l'exercice du pouvoir de l'Etat, en tant que puissance publique, de punir les citoyens<sup>3674</sup>. Il remarque d'ailleurs que le développement sous le dirigisme de Vichy des sanctions administratives, soumises à l'application du droit administratif et relevant de la compétence du juge administratif, ne fait que « restituer son caractère public à la science

---

n'est pas le cas de celles qui « s'attachent à un trait (...) sans portée, autrement dit non-essentiel » (EISENMANN, « Essai... », art. cit., p. 11). Michel Troper donne ainsi l'exemple d'une classification des constitutions en fonction du nombre pair ou impair de leurs articles : l'exercice est parfaitement logique mais ne présente aucun intérêt pour le droit (« Les classifications... », art. cit., p. 950).

<sup>3666</sup> CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies...*, op. cit., p. 332. Voir par exemple, pour le classement des actes juridiques : BIENVENU (J.-J.), « Actes juridiques et classification », *Droits*, 1988, n°7, pp. 21-27.

<sup>3667</sup> VAUTROT-SCHWARZ, *La qualification...*, op. cit., pp. 199-227. Sur cette question, on se reportera spécialement à la thèse de François Terré (*L'influence...*, op. cit.).

<sup>3668</sup> VAUTROT-SCHWARZ, *La qualification...*, op. cit., pp. 229-344.

<sup>3669</sup> CAYLA (O.), « Ouverture : La qualification, ou la vérité du droit », *Droits*, 1993, n°18, p. 11. L'auteur souligne.

<sup>3670</sup> Note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 55.

<sup>3671</sup> *Cours de droit français suivant le Code civil*, Paris, G. Thorel et Guilbert, 1844, tome 1, p. 17.

<sup>3672</sup> *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 706 (le droit criminel, bien qu'il soit l'objet d'un enseignement distinct « appartient logiquement au droit public »).

<sup>3673</sup> *Introduction...*, op. cit., p. 43.

<sup>3674</sup> Dans le même sens, voir DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 20. Sur la particularité de cette matière : KOHLER (M.), « Le droit pénal entre public et privé », APD 1997 pp. 199-206.

de la répression » : il prône donc l'unification de ce « droit pénal administratif » et du droit pénal de droit commun au sein d'une branche publique de l'ordre juridique, sans que le partage des pouvoirs de juridiction entre le juge administratif et le juge judiciaire n'y change quelque chose<sup>3675</sup>. Mais Jacques Donnedieu de Vabres en veut surtout pour preuve la nature incertaine du droit organisant les rapports entre les individus et les groupes sociaux que le régime de Vichy a accentuée en développant l'organisation professionnelle<sup>3676</sup> au détriment de la liberté d'association<sup>3677</sup>. Il rappelle en effet qu'il a créé des « catégories spéciales d'associations », prenant la forme de groupements à adhésion obligatoire, soumis à l'autorité de la puissance publique à un degré tel qu'il est possible de les appeler « associations dirigées » ou « associations de droit semi-public »<sup>3678</sup>.

En définitive, il est tout aussi possible de dire d'une règle juridique qu'elle est de droit privé que d'affirmer, avec la même assurance, qu'elle est de droit public. Il suffit pour s'en persuader de reprendre la démonstration d'Emile Durkheim. « Quand on essaie de serrer les termes de près, la ligne de démarcation [entre les branches juridiques] qui paraissait si nette au premier abord s'efface. Tout droit est privé, en ce sens que c'est toujours et partout des individus qui sont présents et qui agissent ; mais surtout tout droit est public en ce sens qu'il est une fonction sociale et que tous les individus sont, quoique à des titres divers, des fonctionnaires de la société. Les fonctions maritales, paternelles, etc. ne sont ni délimitées, ni organisées d'une autre manière que les fonctions ministérielles et législatives, et ce n'est pas sans raison que le droit romain qualifiait la tutelle de *munus publicum*. »<sup>3679</sup> Nous avons d'ailleurs vu qu'avec le dirigisme de Vichy, il est reconnu que les entreprises exercent des missions d'intérêt général que certains auteurs n'hésitent pas à qualifier de service public<sup>3680</sup>.

Ainsi, puisque la distinction entre le droit public et le droit privé « ne peut être formulée avec clarté et précision », « il faut convenir [qu'elle] est sans valeur scientifique »<sup>3681</sup>. Et il est possible d'en dire autant de toutes les classifications façonnées par les juristes. Les choses ne *sont* jamais classées une fois pour toute de telle ou telle façon, si elles apparaissent classées c'est parce qu'elles l'ont été d'une certaine manière à un moment donné selon des règles fixées par une autorité jouissant

---

<sup>3675</sup> Art. cit., p. 55.

<sup>3676</sup> Sur ce point, voir *supra* (p. 173).

<sup>3677</sup> Cf. PIC, « La liberté... », art. cit. (le propos de l'auteur ne se limite pas à l'économie). En réalité, l'organisation professionnelle se développe surtout au détriment de la liberté syndicale pour mettre fin à la lutte des classes, dans une logique corporative (voir *supra*, pp. 108-109).

<sup>3678</sup> DONNEDIEU DE VABRES, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 55.

<sup>3679</sup> *De la division...*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>3680</sup> Voir *supra* (pp. 139-147). C'est en utilisant cet argument que ces auteurs expliquent la disparition du droit privé : pour eux si tout devient service public, alors tout devient droit public (voir *supra*, pp. 367-382).

<sup>3681</sup> DONNEDIEU DE VABRES, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 55.

de la légitimité qui lui a été accordée<sup>3682</sup>. D'ailleurs cette dernière ne parvient pas toujours à cacher le caractère artificiel de l'opération de rattachement. Sous le dirigisme de Vichy, s'agissant des tâches d'encouragement, on remarque ainsi des changements de qualification juridique : le juge, après avoir classé certaines de ces activités parmi les services publics industriels et commerciaux, les requalifie en services publics administratifs<sup>3683</sup>. Chaque classification a pour effet d'orienter l'observation en conduisant à mettre l'accent sur certains caractères des réalités à saisir plutôt que sur d'autres : elle est donc indissociable du point de vue adopté, ce dont témoignent les querelles doctrinales et les oppositions jurisprudentielles sous ce même régime économique<sup>3684</sup>. Par conséquent aucune des classifications juridiques n'est naturelle ; elles sont toutes aussi artificielles que la représentation qu'elles donnent du réel : leur « valeur scientifique (...) n'est pas une donnée mathématique »<sup>3685</sup> ; dans l'absolu, elles ne sont ni vraies, ni fausses. La manière de voir les choses peut donc évoluer et la pertinence scientifique d'une classification disparaître s'il s'avère qu'elle n'est plus en capacité de résoudre les problèmes juridiques que pose la réalité. Ainsi chaque classification « n'est pas autre chose qu'une représentation de l'esprit, conservée en raison des résultats utiles qu'elle procure, mais qui, contestable en plusieurs de ses applications, pourra céder quelque jour » devant une autre qui semblera meilleure<sup>3686</sup>. Mais chacune est aussi le reflet d'une idéologie. Toutes les catégories juridiques traduisent des idées politiques, qui s'imposent lorsque le droit positif donne une valeur aux concepts qu'elles incarnent, ou qui cherchent à s'imposer lorsqu'il la leur refuse. L'instabilité de ce fondement idéologique renforce l'artificialité de l'image que les divisions notionnelles renvoient du réel.

### ***Sous-section 2 : Un fondement idéologique instable***

Pour décrire juridiquement le changement politique qui provoque le passage du libéralisme au dirigisme, certains auteurs ont recours à des idées nouvelles (§ 1) alors que d'autres membres de la doctrine font appel aux concepts classiques (§ 2). C'est cette dernière solution qui est confirmée

---

<sup>3682</sup> Comme le note Marie-Laure Mathieu, « le verbe “être” renvoie ici clairement non à un *état* des choses, mais à une *action* » (*Logique...*, *op. cit.*, p. 51). L'auteur souligne.

<sup>3683</sup> Voir *supra* (pp. 149-150). L'exemple de la distinction service public administratif-service public industriel et commercial démontre l'échec de la théorie de la nature des choses au-delà même du dirigisme. A l'argument des changements de qualification s'ajoute en effet, en dehors de ce contexte, celui de la coexistence des deux qualifications pour des activités ayant le même objet, selon le mode de financement ou le mode de gestion (*cf.* VAN LANG, « Le point... », *art. cit.*, p. 32).

<sup>3684</sup> Voir *supra* (partie 1).

<sup>3685</sup> CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies...*, *op. cit.* p. 334. Sur ce point, voir EISENMANN, « Essai... », *art. cit.*, p. 12 (Il n'existe pas « une règle sûre et incontestable qui permette de trouver ou de vérifier pour ainsi dire mathématiquement le meilleur critère pour une classification d'objets ; on ne peut pas démontrer *more geometrico* que tel critère soit le meilleur et doive donc être choisi à l'exclusion de tout autre ; reconnaître le plus valable relève d'un certain “sens rationnel” qui est, comme le sens esthétique, finesse et justesse, affaire de goût et d'instinct ; on ne peut pas ici démontrer ni déduire avec nécessité ».).

<sup>3686</sup> GENY, *Science...*, *op. cit.*, 1921, tome 3, p. 249.

par le juge qui s'attache ainsi à préserver la stabilité des notions du droit malgré l'évolution de l'idéologie au pouvoir.

### **§ 1/ Des idées nouvelles traduisant le changement politique**

Le dirigisme de Vichy entraîne l'apparition de plusieurs idées politiques que les auteurs cherchent à traduire juridiquement. Certains, approuvant l'idéologie du gouvernement, prônent la reconnaissance d'un troisième droit (B), alors que d'autres, la réprouvant, dénoncent la « publicisation » du droit privé (A).

#### **A/ L'idéologie de la « publicisation » du droit privé**

Comme le note François-Xavier Testu, la distinction entre le droit public et le droit privé « reflète une conception idéologique du droit »<sup>3687</sup>. Il suffit, pour s'en persuader, de rappeler que le droit n'a pas toujours été divisé de cette façon. Sous les Francs, les deux branches classiques sont confondues. Les successions à la tête du Royaume s'organisent selon les règles du droit commun : au décès de chaque souverain, celui-ci est partagé à égalité entre ses fils. Cela affaiblit la puissance de la Couronne. C'est pour tout à la fois asseoir la légitimité du souverain et encadrer l'exercice de ses pouvoirs que plusieurs légistes, parmi lesquels Jean de Tervermeille et Jean Bodin, constatant l'incapacité du droit privé à parvenir à ces fins<sup>3688</sup>, s'attachèrent à « découvrir » des dispositions particulières fixant le statut propre du souverain et régissant ses relations avec les gouvernés. La naissance du droit public et par suite de son opposition avec le droit privé n'a donc pas été le « résultat spontané de l'histoire, mais le produit d'une construction intellectuelle »<sup>3689</sup> visant à « neutraliser »<sup>3690</sup>, c'est-à-dire « inhiber »<sup>3691</sup>, le souverain pour lui permettre de mieux exercer son autorité. Construite symboliquement sur l'opposition intérêt général-intérêt particulier, la séparation des branches du droit entretient ainsi, pour mieux la justifier, le clivage entre les choses les plus nobles (le bien commun), réservées à l'Etat, et les « rapports sociaux les moins purs »<sup>3692</sup> (les affaires privées), dont les pouvoirs

---

<sup>3687</sup> « La distinction du droit public et du droit privé est-elle idéologique ? », D. 1998 (chr.) p. 349. Dans le même sens, voir BEAUD (O.), « La distinction entre droit public et droit privé : un dualisme qui résiste aux critiques », in AUBY et FREEDLAND, *La distinction...*, op. cit., pp. 36-38 ; KELSEN, *Théorie pure...*, op. cit., pp. 373-376.

<sup>3688</sup> Cf. TESTU, « La distinction... », art. cit., pp. 348-351. Voir aussi BLANC, « Les naissances... », art. cit., pp. 1574-1579.

<sup>3689</sup> TESTU, « La distinction... », art. cit., p. 350.

<sup>3690</sup> *Ibid.*

<sup>3691</sup> *Ibid.*, pp. 353 et 354.

<sup>3692</sup> CAILLOSSE, « Droit... », art. cit., p. 958 ; CAILLOSSE, *La constitution...*, op. cit., p. 240.

publics se déchargent<sup>3693</sup>. Dès lors la distinction droit public-droit privé donne « un nom au particularisme du droit applicable à l'Administration, et elle légitime ce particularisme »<sup>3694</sup> en érigeant cet ensemble de règles en « droit de soumission » plutôt qu'en « droit de privilèges »<sup>3695</sup>. C'est en tenant compte de cette cause finale que Léon Duguit met en garde contre les dangers d'ériger cette distinction en *summa divisio*. « On ne saurait trop énergiquement protester contre une pareille conception. Elle est contraire à la vérité des faits et surtout elle conduit forcément à donner, au moins en apparence, une base juridique à la toute-puissance de l'Etat. »<sup>3696</sup> Hans Kelsen abonde en ce sens lorsqu'il affirme que la séparation entre le droit public et le droit privé est une « intrusion funeste de la politique dans la science du droit »<sup>3697</sup> et qu'il dénonce le fait qu'elle donne aux gouvernants la liberté de s'affranchir de la soumission à la loi commune<sup>3698</sup>. Emile Durkheim s'inscrit dans la même logique. Après avoir constaté qu'il est bien difficile de définir l'Etat, il affirme qu'« il n'est pas scientifique de faire reposer une classification fondamentale sur une notion aussi obscure et mal analysée »<sup>3699</sup>.

Pour ceux qui considèrent qu'il est le produit d'une idéologie, le droit public a une nature artificielle : « certes, il est utile, dans le système où il prend place, mais il ne constitue pas *le vrai droit* »<sup>3700</sup> qu'ils présentent comme étant le droit privé. Il existerait donc une hiérarchie entre les deux branches juridiques, le droit privé primant sur le droit public dès lors que, pour les défenseurs de cette thèse, « les droits de l'individu sont antérieurs à toute organisation sociale »<sup>3701</sup>. Les privatistes qui dénoncent la « publicisation » du droit privé sous l'interventionnisme et le dirigisme s'inscrivent dans cette logique pour défendre l'intérêt de leur corps. Ils critiquent l'influence du droit public sur le droit privé car ils refusent que leur discipline perde sa primauté sur celle des publicistes. Historiquement, l'enseignement du droit privé occupe en effet une place prépondérante par rapport à celui du droit public<sup>3702</sup>. Ainsi, lorsqu'Henri Mazeaud rejette l'idée d'une publicisation du droit privé en plaçant

<sup>3693</sup> Sur ce rôle de légitimation politique de la *summa divisio*, voir les travaux de Pierre Legendre : *L'amour du censeur : essai sur l'ordre dogmatique*, Paris, Seuil, 1974, pp. 212-231 ; *Jouir du pouvoir : traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Editions de Minuit, 1976, pp. 153-176 ; *Trésor historique de l'Etat en France : l'Administration classique*, Paris, Fayard, 1992, pp. 578-609. Voir aussi : CAILLOSSE, « Droit... », art. cit., pp. 958-960 ; CAILLOSSE, *La constitution...*, op. cit., pp. 239-245 ; PAPAETHYMIOS (S.), *La distinction « droit privé-droit public » dans la théorie du droit et de l'Etat*, thèse droit, Paris X, 1994, 2 vol.

<sup>3694</sup> AUBY, « Le rôle... », art. cit., p. 22.

<sup>3695</sup> BENOIT, *Le droit...*, op. cit., p. 76. Voir aussi VAN LANG, « Le point... », art. cit., p. 33.

<sup>3696</sup> *Traité...*, op. cit., 3<sup>e</sup> édit., tome 1, p. 685.

<sup>3697</sup> KELSEN (H.), *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, J. Springer, 1925, cité par DONNEDIEU DE VABRES, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit.

<sup>3698</sup> Cf. *Théorie pure...*, op. cit., pp. 374-375. L'auteur parle du droit public comme d'un instrument de « domination politique » (*ibid.*, p. 375).

<sup>3699</sup> *De la division...*, op. cit., p. 33.

<sup>3700</sup> TESTU, « La distinction... », art. cit., p. 353 (l'auteur souligne).

<sup>3701</sup> *Ibid.* Sur ce point, voir aussi BARRAUD, « Droit... », art. cit., pp. 1129-1130.

<sup>3702</sup> Sur la question : TOUZEIL-DIVINA (M.), *Eléments d'histoire de l'enseignement du droit public : la contribution du doyen Foucart (1799-1860)*, thèse droit, Paris II, 2007, Paris, LGDJ, 2007 ; TOUZEIL-DIVINA (M.), « De l'enseignement du droit public en France », <http://lm-dp.org/de-lenseignement-public-du-droit-public-en-france/>.

sur deux plans différents le concept d'ordre public et celui de droit public<sup>3703</sup>, il cherche à défendre une vision traditionnelle du droit privé afin qu'il reste la matière phare de la science juridique<sup>3704</sup>. Il proclame d'ailleurs qu'« il est dangereux de laisser envahir le droit privé par le droit public » et qu'« il faut que nous, privatistes, nous fassions bien la discrimination et que nous montrions bien que le droit public ne pénètre pas le droit privé »<sup>3705</sup>. A ce sujet un parallèle doit être fait avec la doctrine publiciste qui, dans la première moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle, s'attacha à démontrer la spécificité du droit public par rapport au droit privé, pour justifier le développement de cette matière comme discipline universitaire<sup>3706</sup>, et qui, sous le dirigisme économique de Vichy, revendique un droit de souveraineté sur tout ou partie des règles de direction<sup>3707</sup>, pour ne céder aucun domaine de compétence, ni aux privatistes, ni même aux partisans d'une troisième branche juridique<sup>3708</sup>. Il faut d'ailleurs souligner que, d'un point de vue scientifique, les publicistes perdraient eux aussi à ce que le droit privé se publicise. Une hypertrophie du droit public pourrait, en effet, être fatale aux concepts de cette branche juridique qui verraient leur originalité disparaître, car, comme l'écrit Bernard Tricot, « une catégorie n'a de sens que dans la mesure où elle s'oppose à d'autres »<sup>3709</sup>.

Mais ce que révèle le débat sur la publicisation du droit privé c'est surtout le rejet, par la doctrine privatiste, de la nouvelle idéologie au pouvoir<sup>3710</sup>. En effet, comme le soulignent René David et Raymond Guillien, la frontière du droit public et du droit privé varie « dans la pratique, selon la conception que l'on a de l'Etat et de son rôle »<sup>3711</sup> : « le libéralisme pousse à un élargissement de ce qu'on appelle le droit privé, à un rétrécissement de ce que l'on appelle le droit public, et (...) l'interventionnisme [ou le dirigisme] conduit à des mouvements opposés » ; dès lors, « de période en période, d'adaptation en adaptation de tel ou tel régime politique, on voit des secteurs juridiques changer de camp, simplement parce que les rapports de l'influence libérale et de l'influence interventionniste

---

<sup>3703</sup> Voir *supra* (pp. 377-379).

<sup>3704</sup> Sur ce point, la querelle entre privatistes et publicistes porte aussi sur la symbolique des mots. Si les premiers parlent de la distinction « droit privé et droit public » (par ex. : SAVATIER, « Droit... », art. cit.) et les seconds, de la distinction « droit public et droit privé » (par ex. : RIVERO, « Droit... », art. cit.), c'est par « tropisme » (BONNET, « La *summa*... », art. cit., p. 4), pour mettre en avant leur discipline respective.

<sup>3705</sup> Discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., pp. 62 et 63.

<sup>3706</sup> Sur ce point : BIGOT (G.), « La distinction du droit public et du droit privé au prisme de la doctrine française du premier XIX<sup>ème</sup> siècle », in ALVAZZI DEL FRATE, BLOQUET et VERGNE, *La summa...*, *op. cit.*, pp. 15-35.

<sup>3707</sup> Voir *supra* (pp. 412-422).

<sup>3708</sup> Cf. MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 3 (« La conception bipartite [du droit], qui nous vient des Romains, qui a survécu à la crise féodale, a pris en France, au XIX<sup>ème</sup> siècle, avec la séparation des pouvoirs et la distinction des contentieux, une précision qui a permis la création et le développement de notre droit administratif. Gardons-nous d'en ébranler les bases et reconnaissons simplement qu'on peut ajouter une unité nouvelle à la liste des personnes administratives : les établissements d'ordre professionnel. »).

<sup>3709</sup> *Essai...*, *op. cit.*, p. 165.

<sup>3710</sup> Sur ce point, voir DESMONS, « Droit... », art. cit., p. 520 ; EISENMANN, « Droit... », art. cit., pp. 961-963 ; MATHIEY, « La publicisation... », art. cit., pp. 230-231 et 236-237.

<sup>3711</sup> DAVID, *Le droit...*, *op. cit.*, tome 1, p. 92.

[ou dirigiste] ont évolué »<sup>3712</sup>. « Venue de l'affrontement du libéralisme et de l'interventionnisme »<sup>3713</sup> ou du dirigisme, la position de la ligne de séparation a donc un fondement politique. En dénonçant la publicisation du droit privé, les auteurs s'inscrivent dans cette lutte idéologique : ils rejettent les ambitions territoriales du droit public au nom de la défense du libéralisme car le périmètre traditionnel du droit privé qu'ils entendent protéger est celui du droit privé libéral échappant encore aux attaques de l'interventionnisme<sup>3714</sup>.

Toutefois, c'est surtout en militant pour le maintien de la distinction entre le droit public et le droit privé, au-delà même des « va-et-vient juridiques »<sup>3715</sup> qui peuvent s'opérer entre les branches, que les privatistes s'opposent à la doctrine économique au pouvoir. En effet, la *summa divisio* du droit entretient l'idée que « l'action de l'Etat peut s'exercer dans la sphère du droit public, mais qu'elle doit s'arrêter naturellement à la sphère du droit privé, où doit donc jouer à plein la liberté des particuliers »<sup>3716</sup>. La distinction du droit public et du droit privé n'est donc que le reflet juridique de l'opposition politique entre le public et le privé<sup>3717</sup>. Or, comme le remarque Dominique Bureau, « c'est par contraste que se définit le privé : privé de quoi ? De l'intervention du public »<sup>3718</sup>, c'est-à-dire des collectivités publiques, intervention que précisément la doctrine libérale rejette. L'« interventionnisme » paraît d'ailleurs exprimer, dans la racine du mot, « l'immixtion d'une personne ou d'une institution dans des affaires qui ne sont pas les siennes, comme quand on (...) érige la "non-intervention" en principe du droit international classique ou en règle de discrétion du savoir-vivre élémentaire pour les relations humaines quotidiennes »<sup>3719</sup>. Les partisans de l'interventionnisme et du dirigisme contestent pourtant cette manière de voir les choses. Pour eux il n'y a derrière ce phénomène d'ingérence « que l'exercice par l'Etat de ses fonctions générales »<sup>3720</sup> d'encadrement des conduites humaines. Ils observent que « sa compétence devrait lui être reconnue ici comme ailleurs ; car tout est économique : dire que l'autorité publique n'a pas sa place en ces matières serait dire qu'elle ne l'a nulle part »<sup>3721</sup>.

---

<sup>3712</sup> GUILLIEN, « Droit... », art. cit., p. 315.

<sup>3713</sup> *Ibid.*

<sup>3714</sup> Dans les débats sur la publicisation du droit privé, Charles Eisenmann reproche ainsi à René Savatier son manque d'objectivité, considérant que sa position « témoigne (...) d'un bien curieux dogmatisme politique intellectualisé » (« Droit... », art. cit., p. 962).

<sup>3715</sup> GUILLIEN, « Droit... », art. cit., p. 316.

<sup>3716</sup> TROPER, « La distinction... », art. cit., pp. 186-187.

<sup>3717</sup> Sur ce point, voir *infra* (p. 666).

<sup>3718</sup> « La réglementation... », art. cit., p. 320.

<sup>3719</sup> CHARLIER, « Signification... », art. cit., pp. 95-96.

<sup>3720</sup> BUREAU, « La réglementation... », art. cit., p. 320.

<sup>3721</sup> *Ibid.*

Il est donc possible d'affirmer avec Michel Troper que la distinction du droit public et du droit privé, de même que la distinction entre le public et le privé, exprime « l'idéologie du libéralisme économique »<sup>3722</sup> qui s'oppose frontalement à celle du dirigisme économique. Dès lors, si les auteurs critiquent à propos de Vichy le phénomène de publicisation du droit privé, c'est parce qu'ils s'inscrivent contre le « mouvement d'idées qui (...) conduit d'une conception individualiste (...) des situations juridiques, à un aménagement plus social »<sup>3723</sup> du droit. Derrière l'influence du droit public sur le droit privé, ce qu'ils visent en réalité, c'est l'impact sur l'ensemble du droit d'une nouvelle politique qui trouve son expression la plus complète sous le régime de Vichy : « subordonner systématiquement, doctrinalement, l'homme au social, la personne humaine à la personne publique, l'individu au collectif »<sup>3724</sup>, l'intérêt particulier à l'intérêt général. A ce titre les transformations subies par le droit privé avec l'interventionnisme et le dirigisme, se distinguent des métamorphoses dont fait l'objet cette matière dès les lendemains de la rédaction du Code civil avec la modernisation progressive du capitalisme au fil des révolutions industrielles<sup>3725</sup> : contrairement à ces dernières, elles ne sont pas dues à « des influences purement économiques » mais « traduisent l'influence d'idées, de conceptions purement politiques »<sup>3726</sup>. En effet, comme le note Léon Mazeaud, ce qui se cache derrière « l'empiètement du droit public sur le droit privé », c'est en réalité « l'empiètement des pouvoirs publics sur le droit privé »<sup>3727</sup>, c'est-à-dire l'accroissement des interventions de l'Etat et des autres personnes publiques, qui se traduit par une multiplication des services publics<sup>3728</sup>. Par conséquent, en faisant le choix de ne dénoncer ouvertement que le premier empiètement, les auteurs oublient que le second est à l'origine de ce phénomène. Ils se trompent donc d'ennemi car le droit public est victime de l'emprise de la politique des pouvoirs publics, tout autant que le droit privé.

En effet, comme l'écrit Georg Jellinek, « tout droit privé est lié, pour sa reconnaissance et sa protection, à un droit public, et, par suite, tout le droit privé repose sur le sol du droit public »<sup>3729</sup>. Le facteur politique s'infiltré donc en deux temps dans le système juridique pour atteindre l'ensemble des règles de droit. Comme le montre Jacques Flour, « les idées politiques se font sentir, d'abord,

---

<sup>3722</sup> « La distinction... », art. cit., p. 187.

<sup>3723</sup> JOSSERAND, « La "publicisation"... », art. cit., p. 158.

<sup>3724</sup> SAVATIER, *Du droit...*, *op. cit.*, p. 9.

<sup>3725</sup> Cf. JOSSERAND, « Comment... », art. cit.

<sup>3726</sup> PICARD, discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 63.

<sup>3727</sup> Discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 57. Voir aussi EISENMANN, « Droit... », art. cit., pp. 941-951 et 975-976 ; HAMEL, discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 58 ; PICARD, discussions sur *ibid.*, pp. 61-62.

<sup>3728</sup> Voir ainsi, remplaçant le débat de la publicisation du droit privé sur ce terrain : EISENMANN, « Droit... », art. cit., p. 977 ; GUILLIEN, « Droit... », art. cit., p. 320.

<sup>3729</sup> *Das Recht des modern Staates*, Berlin, O. Häring, 1900, tome 1, p. 346, cité par DONNEDIEU DE VABRES, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 55.

dans le droit public, le traversent, en quelque sorte, avant de se répercuter sur le droit privé »<sup>3730</sup>. C'est pourquoi les auteurs sont tentés « d'attribuer les transformations de celui-ci à l'influence de celui-là » alors qu'« il y a, entre les deux disciplines, obéissance à des principes communs, et non rapport de cause à effet » : « toutes deux subissent la même influence, bien plutôt que l'une n'est soumise à l'influence de l'autre »<sup>3731</sup>. Si le droit privé traditionnel subsiste c'est parce que l'individualisme libéral, fondement commun du droit public et du droit privé, demeure, décliné dans l'un et dans l'autre. Par contre, s'il se transforme au point qu'il semble que tout devient droit public, « c'est par le désir exalté de sacrifier tous les droits à un but politique et de ne plus admettre d'autre considération que celle d'un mystérieux et variable intérêt d'Etat »<sup>3732</sup>. Le droit privé subit donc toujours l'influence du droit public et il évolue toujours en même temps que lui à cause des fluctuations politiques. Avec le régime de Vichy, « si le droit privé d'aujourd'hui devient impératif sous l'influence du droit public », il ne faut pas oublier, comme le rappelle Jacques Flour, que « celui d'hier était libéral sous l'influence d'un autre droit public »<sup>3733</sup>.

De ce fait, les contrats « demeurent encore des contrats » même dans le cas où ils « sont particulièrement dirigés et publicisés »<sup>3734</sup>. Il n'y a donc pas lieu de redouter une disparition en droit privé du concept contractuel. Comme le note Louis Josserand, « le contrat moderne a cessé d'être soumis au statut qui, dans l'ancienne Rome, l'identifiait avec la stipulation ; depuis longtemps, il s'est évadé de ses origines pour devenir tout acte plurilatéral tendant à créer ou déplacer des obligations, sans distinguer d'après la durée de celles-ci ou selon qu'une situation permanente se trouve ou non établie entre les parties »<sup>3735</sup>. Il est donc anachronique d'opposer le contrat au statut<sup>3736</sup> et de refuser de voir des conventions dans les « contrats à allure réglementaire »<sup>3737</sup>. Il est en revanche plus juste de constater l'émergence d'un « ordre juridique nouveau qui s'élabore » progressivement et dont il n'est possible de juger de la valeur et de la force qu'en analysant sa capacité d'aboutir « non au désordre et à l'arbitraire, mais à l'organisation et à la sécurité »<sup>3738</sup>.

Le débat est donc profondément politique. Et puisqu'il en est ainsi, il est plus habile de ne s'intéresser qu'à la cause apparente des métamorphoses du droit privé sous l'interventionnisme ou le

---

<sup>3730</sup> « L'influence... », art. cit., p. 195.

<sup>3731</sup> *Ibid.*

<sup>3732</sup> Portalis, cité par RIPERT, *Le déclin...*, op. cit., p. 65.

<sup>3733</sup> « L'influence... », art. cit., p. 192.

<sup>3734</sup> JOSSERAND, « La "publicisation"... », art. cit., p. 154.

<sup>3735</sup> *Ibid.*, pp. 153-154.

<sup>3736</sup> Voir *supra* (pp. 374-375).

<sup>3737</sup> JOSSERAND, « La "publicisation"... », art. cit., p. 154.

<sup>3738</sup> *Ibid.*, p. 158. Voir aussi : JOSSERAND, « Un ordre... », art. cit.

dirigisme que de rentrer directement en conflit avec la doctrine au pouvoir : cela évite de s'aventurer sur le terrain glissant de l'idéologie<sup>3739</sup>. C'est d'ailleurs parce qu'ils se concentrent sur les questions juridiques que les auteurs réussissent à faire entendre leur voix, même quand ils présentent, comme Georges Ripert, des accointances avec le régime de Vichy<sup>3740</sup>. Les pourfendeurs de la publicisation du droit privé se divisent ainsi en deux catégories. Pour les uns<sup>3741</sup>, le danger vient de ce que l'évolution tend à placer l'homme au service de l'Etat en le laissant à la merci des politiques totalitaires. Pour les autres, il découle de ce qu'il n'est pas certain que l'on puisse « trouver dans le droit public une technique de protection supérieure à celle [qu'] (...) offre le droit privé »<sup>3742</sup>. Mais tous se rejoignent pour dire qu'elle est une illustration du « déclin du droit »<sup>3743</sup> dans son ensemble.

C'est donc en réaction à la politique économique du régime de Vichy que se développe l'idée d'une publicisation du droit privé, au nom de la défense des intérêts académiques des privatistes, mais surtout des valeurs du libéralisme. Au contraire, la doctrine de l'apparition d'un troisième droit s'inscrit dans la logique de l'idéologie au pouvoir.

## **B/ L'idéologie de l'apparition d'un troisième droit**

Comme nous l'avons vu le dirigisme économique s'inscrit dans le cadre de la « Révolution nationale », vaste programme entrepris par le gouvernement de Vichy pour redresser le pays dans l'ordre économique, social et moral<sup>3744</sup>, au lendemain de l'armistice signé le 22 juin 1940 par le gouvernement français pour mettre fin aux hostilités contre l'Allemagne. Le nouveau régime impute à l'idéologie économique et politique de la Troisième République la responsabilité de la défaite militaire. L'individualisme libéral est accusé de tous les maux. La souveraineté de l'individu, dans l'ordre économique et politique, est présentée comme une erreur puisqu'elle pousse chaque citoyen à chercher à satisfaire, non l'intérêt général, mais l'intérêt particulier. Pour le régime de Vichy, le libéralisme pêche même, et surtout, là où il se veut le moins radical. En admettant l'existence des catégories

<sup>3739</sup> En ce sens, voir JULLIOT DE LA MORANDIERE, discussions sur ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 151.

<sup>3740</sup> Voir HALPERIN (J.-L.), « RIPERT Georges » in ARABEYRE (P.), HALPERIN (J.-L.) et KRYNEN (J.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris, PUF, 2015, 2<sup>e</sup> édit., pp. 876-877 ; MAINGUY (D.), « Georges Ripert (1880-1958) », <http://www.daniel-mainguy.fr/page-ripert-5099501.html>. Georges Ripert fut ministre de l'Instruction publique et de la Jeunesse de septembre à décembre 1940 et membre du Conseil national de Vichy durant toute l'Occupation.

<sup>3741</sup> RIPERT, *Le déclin...*, *op. cit.*, p. 192 ; SAVATIER, discussions sur FLOUR, « L'influence... », art. cit., p. 55. Voir aussi SAVATIER (R.), discussions sur ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 163.

<sup>3742</sup> RIPERT, *Le déclin...*, *op. cit.*, p. 63. En la matière l'auteur reconnaît « les immenses progrès accomplis par le droit public depuis une centaine d'années » (*ibid.*) mais il estime qu'ils ne sont pas suffisants (*ibid.*, pp. 63-65).

<sup>3743</sup> Selon le titre de l'ouvrage de Georges Ripert (*Le déclin...*, *op. cit.*). A ce sujet, voir HERRERA (C.-M.), « Georges Ripert en politique », *Droits*, 2017, n°65, pp. 181-199. Dans le même sens, René Savatier dénonce « le naufrage même du droit » (« Droit... », art. cit., p. 28) et parle d'un « totalitarisme étatique qui, en réalité fait du droit civil un droit public, et du droit public une absence de droit » (discussions sur ESMEIN, « L'intervention... », art. cit., p. 163).

<sup>3744</sup> Voir *supra* (pp. 42-43 et 131).

sociales et en érigeant au rang de liberté publique le droit d'appartenir à un syndicat, la Troisième République institutionnalise la lutte des classes et menace la satisfaction de l'intérêt public qui a désormais face à lui des intérêts particuliers non plus seulement individuels mais aussi collectifs, c'est-à-dire plus larges et donc plus forts. Occupés à se quereller au nom des revendications sociales, les citoyens français auraient ainsi perdu le sentiment patriotique qui fait la puissance d'une nation. Ce serait pour cette raison qu'ils ne surent résister efficacement, ni à la crise économique des années 1930 ni à l'armée allemande quand la guerre fut déclarée.

L'objectif du régime de Vichy est de reconstruire cette France ruinée par la politique menée par les gouvernements de la République. Il s'agit d'imposer dans tous les domaines un ordre et une discipline pour soumettre les citoyens au respect de l'autorité afin de restaurer la puissance de la Nation. Mais pour garantir l'efficacité de cette politique il faut renforcer les liens sociaux pour développer la conscience de l'appartenance à la collectivité et le sentiment de participation à l'œuvre commune qui détermine le destin national. Le gouvernement considère que la réalisation de son programme passe ainsi par l'instauration sur le plan politique, économique et social, d'un régime dirigiste qui place l'Etat, et en tout premier lieu son chef, aux commandes d'une société dont les membres ne sont plus, comme sous la Troisième République, les individus mais les communautés qui les réunissent naturellement. Le principe de l'autorité se retrouve au sein de tous les groupements dont l'Etat reconnaît l'existence : chaque famille est gouvernée par un *pater familias* et chaque profession, par une Corporation. Ces deux types de communautés sont traitées de la même manière par le régime de Vichy qui considère que chaque profession constitue elle-même une « famille »<sup>3745</sup>. Chaque Corporation dispose, comme chaque père à l'égard de son épouse et de ses enfants, du droit de réglementer et de sanctionner la conduite de ses ressortissants, sous le contrôle de l'Etat. De la sorte chaque citoyen ne se définit plus comme un individu doté de l'autonomie de la volonté mais comme un être appartenant à la hiérarchie d'un ou de plusieurs groupe(s) lui donnant une ou plusieurs fonction(s) sociale(s).

La politique du régime se résume en définitive à la devise « Travail, famille, patrie » qu'il substitue à celle de la République : « Liberté, égalité, fraternité ». En septembre 1940, dans un article au titre évocateur, « La politique sociale de l'avenir », paru dans la *Revue des deux mondes*<sup>3746</sup>, le Maréchal Pétain répudie l'une après l'autre ces trois valeurs républicaines au nom de l'intérêt général. « Lorsque nos jeunes gens (...) entreront dans la vie (...), nous leur apprendrons à ouvrir les yeux tout grands sur la réalité. Nous leur dirons qu'il est beau d'être libre, mais que la "liberté" réelle ne

---

<sup>3745</sup> Voir *supra* (pp. 107 et 179-180).

<sup>3746</sup> Art. cit.

peut s'exercer qu'à l'abri d'une autorité tutélaire, qu'ils doivent respecter, à laquelle ils doivent obéir (...) ; nous leur reconnaitrons le droit au travail, non pas toutefois à n'importe quel travail, car dans ce domaine leur liberté de choix trouvera sa limite dans les possibilités de la situation économique et dans les exigences de l'intérêt national. Nous leur dirons ensuite que l'"égalité" est une belle chose (...) mais [qu'elle doit] s'encadrer dans une hiérarchie rationnelle, fondée sur la diversité des fonctions et des mérites, et ordonnée, elle aussi, au bien commun. Nous leur dirons enfin que la "fraternité" est un idéal magnifique, mais que dans l'état de la nature où nous voici retombés, il ne saurait y avoir de fraternité véritable qu'à l'intérieur de ces groupes naturels que sont la famille, la cité, la Patrie. Nous leur dirons que, s'il est normal que les hommes se groupent selon les affinités de leur métier, de leur niveau social, de leur genre de vie, et s'il est légitime que ces groupements divers essaient de faire valoir, les uns par rapport aux autres, leurs intérêts et leurs droits, la lutte de classes considérée comme le grand moteur du progrès universel est une conception absurde, qui conduit les peuples à la désagrégation et à la mort, soit par la guerre civile, soit par la guerre étrangère. Nous leur dirons que, si la concurrence est la loi de la vie et si les intérêts des patrons et des ouvriers peuvent être parfois opposés, l'intérêt général de la profession, qui leur est commun doit dominer l'opposition de leurs intérêts particuliers, et qu'il est lui-même englobé dans l'intérêt plus général encore de la production. »<sup>3747</sup> Ces constats conduisent le Maréchal Pétain à proposer un nouveau modèle social fondé sur une triple nécessité : « organiser la profession sur une base corporative où tous les éléments d'une entreprise puissent se rencontrer, s'affronter ou se composer » ; « avoir, au sein de la profession organisée, un représentant de l'Etat chargé d'arbitrer souverainement les oppositions qui s'avèreraient autrement irréductibles » ; « avoir, en dehors des corporations (...), un organisme d'Etat chargé d'orienter les productions nationales selon les capacités du marché intérieur et les possibilités des marchés extérieurs »<sup>3748</sup>. Car pour le gouvernement de Vichy, « c'est surtout comme producteur que l'homme s'accomplit et se reconnaît, beaucoup plus que comme consommateur, ou même que citoyen, ou membre d'une famille »<sup>3749</sup>.

S'appuyant sur l'idéologie corporative du régime, certains auteurs admettent l'existence d'un droit professionnel (ou corporatif) distinct à la fois du droit public et du droit privé<sup>3750</sup>. Ils considèrent que les organismes professionnels sont des institutions d'un genre nouveau, que les tâches d'organisation professionnelle ont une nature spécifique et que de telles activités s'accomplissent selon des techniques que les branches juridiques classiques ne peuvent intégrer. Poussant jusqu'au bout cette logique, ils militent pour la mise en place d'une juridiction professionnelle indépendante du Conseil

---

<sup>3747</sup> *Ibid.*, pp. 115-116.

<sup>3748</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>3749</sup> HEILBRONNER, « Le pouvoir... », art. cit. p. 33.

<sup>3750</sup> Voir *supra* (pp. 408-412).

d'Etat et de la Cour de cassation. Cette doctrine n'est pas conforme à la réalité des faits. Comme nous l'avons déjà vu à plusieurs reprises, le régime de Vichy n'ambitionne pas d'instaurer immédiatement un « corporatisme d'association » mais un « corporatisme d'Etat », faisant de chaque organisme professionnel, au sens juridique, non pas une véritable corporation mais une fondation, déguisée en corporation, que le gouvernement utilise pour mettre en application, sous son autorité, sa politique dirigiste<sup>3751</sup>. Dès lors les compétences des organismes professionnels ne sont pas primaires mais dérivées et leurs prérogatives sont détenues et exercées non à titre originaire mais en vertu d'une délégation de la puissance étatique<sup>3752</sup>. C'est pourquoi les juges répartissent les tâches d'intérêt professionnel entre les activités privées et les services publics et que le Conseil d'Etat se déclare compétent toutes les fois qu'est en cause l'exercice de prérogatives de puissance publique, sauf dérogation au principe de la liaison de la compétence et du fond<sup>3753</sup>. Se prononçant de la sorte, même en restant silencieux sur la nature exacte des organismes professionnels, les juges intègrent « formellement les prescriptions du droit corporatif dans le système juridique étatique »<sup>3754</sup> qui se divise entre le droit public et le droit privé. A supposer même que le droit professionnel soit autonome, il ne peut donc manifester sa spécificité qu'à l'intérieur des concepts classiques.

En considérant, malgré la volonté du législateur et la position des juges, qu'il existe un droit professionnel distinct à la fois du droit public et du droit privé, les auteurs concernés entendent militer en faveur d'une politique conforme aux principes du corporatisme, doctrine qui rejette « la philosophie politique de la Révolution [qui] revendiquait en même temps les droits de l'Etat et de l'individu contre les corps intermédiaires » et prétend « dresser les communautés à la fois contre l'Etat pour faire reculer son intervention et contre l'individu pour l'enserrer dans une discipline collective plus étroite »<sup>3755</sup>. Dès lors, « impatients de livrer bataille », ils donnent à la législation en vigueur et aux décisions rendues par la justice « une interprétation (...) conforme » à leur idéologie, tirant largement profit de l'imprécision des textes et du laconisme des juges<sup>3756</sup>. Pour eux, en ce qui concerne les comités d'organisation et les ordres professionnels, « l'ignorance de la nomenclature des personnes morales privées et publiques » par les autorités compétentes pour dire le droit révèle « un décalage entre [le] modèle juridique traditionnel et la politique économique suivie », laquelle encouragerait

---

<sup>3751</sup> Voir *supra* (pp. 245-249).

<sup>3752</sup> Voir *supra* (pp. 479-485).

<sup>3753</sup> Voir *supra* (pp. 437-454).

<sup>3754</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 4-5. Dans le même sens, voir *ibid.*, p. 8.

<sup>3755</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>3756</sup> *Ibid.*

« le dépassement d'une conception libérale et républicaine de la société fondée sur la stricte délimitation entre le public et le privé »<sup>3757</sup>. Ces auteurs estiment que le dirigisme ne doit durer que le temps nécessaire à la mise en place d'un système véritablement corporatif dont les bases existent déjà et où l'économie est gouvernée par les professions organisées. L'intention clairement affichée par le régime de Vichy de remplacer le corporatisme d'Etat par un corporatisme d'association une fois que seront réunies les conditions favorables à la mise en place d'un tel modèle et les premières réformes engagées en ce sens<sup>3758</sup> permettent d'ailleurs de renforcer leur argumentation.

Cette idéologie est pourtant combattue par une autre partie de la doctrine, celle qui précisément rejette la thèse de l'autonomie absolue du droit professionnel. René de Lacharrière est la voix qui s'est exprimée le plus clairement sur le sujet. Pour lui, « le corporatisme d'association (...) [est] une doctrine politique utopique et dangereuse »<sup>3759</sup>. Il observe que cette idéologie exige pour sa traduction concrète sur le plan juridique « un sentiment de la solidarité professionnelle particulièrement vif » ; or, il existe « dans chaque profession, un antagonisme d'intérêts qui tient à la division entre patrons et salariés »<sup>3760</sup>. La lutte des classes, particulièrement vive en France, empêcherait ainsi la construction d'un corporatisme véritable. L'auteur écrit : « cet antagonisme d'intérêts au sein de chaque profession a pour effet de réunir les éléments semblables au-delà du cadre de la profession. Leur communauté de destin rassemble tous les salariés, à quelque branche qu'ils appartiennent, et tous les patrons. La solidarité par similitude l'emporte sur la solidarité fonctionnelle qui naît de la division du travail. La question n'est donc pas de savoir laquelle des deux est plus fondée : il suffit de se demander laquelle est plus fortement ressentie. Nul doute qu'à l'heure actuelle ce soit celle qui naît du même niveau de revenus, des mêmes conditions de vie, des mêmes mœurs, des mêmes vêtements. »<sup>3761</sup> Certes, « fragmenter ces immenses solidarités opposées, patronales et ouvrières, les fondre deux à deux dans le cadre de chaque communauté professionnelle, n'est peut-être pas une tâche irréalisable » mais « l'illusion est de croire à la possibilité d'un mouvement spontané »<sup>3762</sup> : une telle réforme ne peut être initiée et réalisée que par l'Etat qui est la seule autorité ayant la capacité juridique de contraindre des individus à se réunir, même contre leur volonté, dans des institutions compétentes pour les discipliner. Il n'y a guère que dans le cadre des professions libérales qu'il est possible d'envisager un mouvement corporatif d'origine professionnelle. Dans de telles branches il est en effet plus simple de joindre les intérêts des membres de la profession dans la mesure où ils ne

---

<sup>3757</sup> MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 331.

<sup>3758</sup> Voir *supra* (pp. 207-208 et 247).

<sup>3759</sup> « La gestion... », art. cit., p. 6.

<sup>3760</sup> *Ibid.*

<sup>3761</sup> *Ibid.*

<sup>3762</sup> *Ibid.*

s'opposent pas aussi frontalement que dans les autres, chaque professionnel y étant « à la fois son propre capitaliste et sa propre main d'œuvre »<sup>3763</sup>.

Mais René de Lacharrière va plus loin car il met en garde contre le danger de la mise en application de la doctrine politique du corporatisme d'association. Plus que celle du corporatisme d'Etat, cette idéologie porte atteinte à l'égalité des citoyens devant la loi, principe auquel les Français sont historiquement attachés, la désirant toujours plus parfaite dans la liberté comme dans l'asservissement, ainsi qu'a pu le montrer Tocqueville<sup>3764</sup>. Sans le citer alors qu'il semble l'inspirer, l'auteur rappelle que « l'hostilité jacobine contre les corps intermédiaires n'est pas une attitude dépassée, comme on aime à le dire, mais l'exaspération passagère d'une donnée constante dans la psychologie politique française. A travers toute son histoire, la passion dominante du peuple français est dans un sentiment qu'il faut bien appeler démocratique, malgré l'abus du mot. Il n'implique aucune répugnance à un pouvoir fort, courbant tout sa loi au nom de l'intérêt général. La Révolution s'est faite, moins contre l'absolutisme monarchique que contre les privilèges, l'aristocratie et le clergé : l'examen des cahiers de revendications produits aux Etats généraux le montre à l'évidence. »<sup>3765</sup> En définitive, cette tendance ne rejette pas l'autorité mais l'oligarchie. Or, le corporatisme d'association, parce qu'il implique la reconnaissance d'une multitude de pouvoirs normatifs originaires, oppose chaque groupe à tous les autres, y compris l'Etat. Cette multiplication des législateurs s'accompagne d'une multiplication des juges, à chaque communauté professionnelle correspondant un tribunal spécial. A l'inverse de ce qui est le cas dans un corporatisme d'Etat, les individus sont soumis « à des sujétions beaucoup plus insupportables parce qu'elles sont plus proches et qu'elles ne s'appuient pas directement sur l'intérêt national »<sup>3766</sup>, les autorités compétentes pour les diriger se situant à un niveau infra-étatique et se trouvant détachées du pouvoir central. C'est pourquoi René de Lacharrière se satisfait d'un corporatisme d'Etat, régime « qui peut accorder aux professions organisées une autonomie raisonnable, mais maintient tous les pouvoirs de contrainte dans le cadre des fonctions étatiques »<sup>3767</sup>.

Dans un tel régime chaque corporation est placée au service de la mise en œuvre de la politique économique du gouvernement. Le droit corporatif, subordonné au droit public et au droit privé de l'Etat, permet donc au droit économique de se développer. Comme pour le droit corporatif, le débat

---

<sup>3763</sup> *Ibid.* Sur ce point, voir aussi LACHARRIERE, « L'ordre... », art. cit., p. 21.

<sup>3764</sup> Voir en particulier : BESNIER (J.-M.), *Tocqueville et la démocratie : égalité et liberté*, Paris, Hatier, 1995.

<sup>3765</sup> « La gestion... », art. cit., pp. 6-7.

<sup>3766</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>3767</sup> *Ibid.*

sur l'autonomie du droit économique se place sur le terrain politique<sup>3768</sup> puisqu'il naît de « la rencontre de la vie économique et de l'Etat contemporain »<sup>3769</sup>. Nous avons vu que l'importance de ce droit varie en fonction de la doctrine économique au pouvoir : très peu fourni en règles sous le libéralisme, il est davantage présent en période interventionniste, et extrêmement envahissant sous le dirigisme<sup>3770</sup>. Les auteurs qui considèrent le droit économique comme une branche distincte du droit public et du droit privé dotée de concepts propres et nécessitant la mise en place d'un ordre de juridictions indépendant<sup>3771</sup>, entendent légitimer les interventions de l'Etat sur les acteurs du marché, comme la naissance du droit public a jadis permis au souverain d'asseoir son autorité sur ses sujets<sup>3772</sup>. Les auteurs qui rejettent cette thèse<sup>3773</sup> entendent au contraire s'opposer, au nom de la défense des « postulats du libéralisme »<sup>3774</sup>, sinon à la politique dirigiste du gouvernement, du moins à la possibilité qu'ouvre la reconnaissance d'un droit économique, pour l'Etat, de s'affranchir de la soumission à la loi commune, même exorbitante du droit privé. Pour eux les interventions économiques doivent se réaliser grâce aux méthodes classiques, empruntées soit au droit public, l'Etat agissant alors comme puissance publique, soit au droit privé, celui-ci se comportant alors comme n'importe quel autre acteur du marché. C'est ainsi pour absorber le changement politique qu'ils font appel aux concepts classiques.

## **§ 2/ Des concepts classiques absorbant le changement politique**

Pour saisir juridiquement le phénomène de l'économie dirigée, les juges, suivis par une grande partie de la doctrine, ont recours aux concepts classiques de la science du droit, rejetant systématiquement la thèse de la troisième voie et majoritairement celle du double visage. Pour eux, les tâches de direction sont des services publics dont l'exécution est soumise à l'application, selon les cas, du droit public ou du droit privé, et les organismes de direction se répartissent entre ceux qui sont publics et ceux qui sont privés, relevant pour leur organisation et leur fonctionnement internes pour partie du droit public et pour partie du droit privé. Nous avons pourtant vu que ces qualifications sont parfois discutables. Ainsi, certaines tâches de direction – les tâches de réglementation économique –, sont considérées comme des services publics alors que leur objet va dans le sens d'un classement parmi

---

<sup>3768</sup> Cf. COLSON et IDOUX, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 31-34 ; KHALIL, *Le dirigisme...*, *op. cit.*, pp. 387-390 ; MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, *op. cit.*, pp. 14-16.

<sup>3769</sup> MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>3770</sup> Voir *supra* (p. 399).

<sup>3771</sup> Voir *supra* (pp. 408-412).

<sup>3772</sup> Voir *supra* (pp. 640-641).

<sup>3773</sup> Voir *supra* (pp. 412-422).

<sup>3774</sup> RIVERO, « Le régime... », art. cit., p. 164. Avec l'auteur rappelons-les : « l'action du pouvoir [les services publics], celle des particuliers [les activités privées], [constituant] deux zones bien distinctes ; à chaque zone ses procédés juridiques », la première relevant du droit public, la seconde du droit privé (*ibid.*, pp. 164-165).

les activités de police administrative<sup>3775</sup>. De même, certaines personnes dirigeantes, les organismes professionnels, sont considérées, dans le silence de la loi, comme des institutions de droit privé alors qu'elles sont, comme les personnes de droit public, chargées d'un service public et dotées de prérogatives de puissance publique<sup>3776</sup>. Ces paradoxes ne sont qu'apparents. En choisissant de telles qualifications organique (B) et fonctionnelle (A), le juge cherche à concilier réalité politique et rigueur juridique. Il entend traduire avec un maximum de fidélité la volonté du législateur, sans perturber pour autant les classifications traditionnelles du droit administratif.

### **A/ Le recours au concept de service public pour qualifier les tâches de réglementation économique**

Nous avons vu qu'il était possible de qualifier les tâches de réglementation de l'économie autres que celles prises en charge par le législateur de deux manières différentes. Elles apparaissent comme des services publics mais aussi comme des activités de police administrative. Dès lors, la question se pose de savoir pourquoi l'une des qualifications est parfois préférée à l'autre<sup>3777</sup> et notamment pourquoi, sous Vichy, la seconde s'impose<sup>3778</sup>.

La raison est d'ordre idéologique ; elle résulte de l'évolution, du fait de la politique du pouvoir en place, des rapports entre l'Etat et la société<sup>3779</sup>. Comme l'a démontré Etienne Picard dans sa thèse de doctorat, la police constitue la « fonction disciplinaire de l'institution primaire libérale »<sup>3780</sup>, c'est-à-dire de l'Etat en tant que garant des libertés. Aussi apparaît-elle « comme ayant pour fonction de limiter les libertés, aux fins cependant que la liberté puisse de manière générale continuer à s'exercer »<sup>3781</sup>. La notion de police est donc fondamentalement « liée (...) aux formes que revêtent les interventions d'un certain type d'Etat, l'Etat libéral »<sup>3782</sup>, appelé aussi Etat gendarme. Le service public repose sur une philosophie radicalement différente. Comme l'a souligné Léon Duguit, il a vocation à

---

<sup>3775</sup> Voir *supra* (pp. 161-164).

<sup>3776</sup> Voir *supra* (pp. 225-233).

<sup>3777</sup> Didier Linotte remarque ainsi que « bien des activités reconnues comme des missions de service public devraient être en réalité qualifiées de “missions de police administrative” car elles consistent à régler l'activité des particuliers, au sein d'une branche professionnelle ou d'un secteur économique, par exemple » (*Recherches...*, *op. cit.*, p. 190).

<sup>3778</sup> Sous Vichy, rares sont en effet les auteurs à recourir à la notion de police pour qualifier les tâches de direction (voir toutefois les références citées *supra*, p. 156). Certains admettent pourtant explicitement que les services publics dont il s'agit ont pour but le maintien de l'ordre public (par ex. : CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen et Musin* [2 esp.], art. cit. ; LAGRANGE, concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 5 ; PERSONNAZ, « Le régime... », art. cit., p. 13).

<sup>3779</sup> Cf. ROLIN, « Service... », art. cit., pp. 220-221.

<sup>3780</sup> PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 490-529.

<sup>3781</sup> RAMBAUD, *L'institution...*, *op. cit.*, p. 488.

<sup>3782</sup> PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, p. 247.

mettre en œuvre un idéal « socialiste »<sup>3783</sup>, à savoir « la réalisation et [le] développement de l'interdépendance sociale »<sup>3784</sup>. A l'inverse de la police, cette notion caractérise non pas le libéralisme mais l'interventionnisme voire le dirigisme de l'Etat : il est donc la marque d'un autre type d'Etat, appelé Etat providence.

Dans le cadre de l'Etat libéral, l'ordre public économique est envisagé comme étant l'« ordre libéral traditionnel », c'est-à-dire « celui qui doit régner sur le marché tel que le [conçoivent] les économistes classiques »<sup>3785</sup>. Il s'agit d'un ordre qui limite les libertés économiques pour « protéger la loi de la concurrence, la loi de l'offre et de la demande et (...) faire en sorte que celles-ci ne se traduisent pas par des déséquilibres trop flagrants »<sup>3786</sup>, afin de protéger l'exercice de ces mêmes libertés. Cet « ordre public concurrentiel »<sup>3787</sup> fonde donc une activité de réglementation de l'économie, étrangère à l'interventionnisme ou au dirigisme, qui présente toutes les caractéristiques de la police<sup>3788</sup>. Au contraire, lorsqu'il devient interventionniste ou dirigiste, l'ordre public économique fonde un autre type d'activité. Du fait de cette transformation, l'activité de réglementation de l'économie « se préoccupe (...) moins des libertés économiques en tant que telles que de l'efficacité économique »<sup>3789</sup>. La police économique cesse donc d'être libérale. Or « la police, en cessant d'être libérale, cesse d'être une police »<sup>3790</sup>. Elle « se métamorphose »<sup>3791</sup> en d'autres concepts qui ne relèvent pourtant pas d'une technique juridique différente. La police économique se convertit ainsi, sous la plume des auteurs, en « interventionnisme », en « dirigisme », ou, de façon plus neutre, en « législation économique », en « réglementation économique », voire en « politique économique » lorsque « l'intervention n'est plus ponctuelle, limitée ou dictée par l'immédiate nécessité, mais globale, cohérente et volontariste »<sup>3792</sup>. Comme nous l'avons vu<sup>3793</sup>, avec l'émergence des activités de réglementation de l'économie, l'ordre public devient constructif et progressiste. Or, le juriste « se résigne

---

<sup>3783</sup> DUGUIT, *Traité...*, *op. cit.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 3, pp. 642-643.

<sup>3784</sup> *Ibid.*, 3<sup>e</sup> édit., tome 2, p. 61.

<sup>3785</sup> AUBY, note sous CE, 25 juill. 1975, *Chaigneau*, art. cit., pp. 350-351.

<sup>3786</sup> PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, p. 247.

<sup>3787</sup> LUCAS de LAYSSAC et PARLEANI, *Droit...*, *op. cit.*, p. 49 ; MARCOU, « L'ordre... », art. cit., p. 89.

<sup>3788</sup> D'ailleurs, pour certains auteurs, cet ordre public économique de type libéral ne fonde pas une police spéciale ; en s'intégrant à l'ordre public traditionnel, il renforce les pouvoirs de police générale. Pour ces mêmes auteurs, la police générale ne se limite donc pas à la poursuite des buts traditionnels de l'ordre public, elle peut aussi comporter une finalité économique (cf. AUBY, note sous CE, 25 juill. 1975, *Chaigneau*, art. cit., pp. 350-351 ; PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 219-221). Il faut toutefois noter que ces auteurs s'expriment avant l'avènement du droit de la concurrence issu de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> décembre 1986 *relative à la liberté des prix et de la concurrence* qui a fait de l'ordre public économique de type libéral l'objet de la police de la concurrence (cf. DELVOLLE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 495-567 ; MARCOU, « L'ordre... », art. cit., p. 96 ; VAUTROT-SCHWARZ, « L'ordre... », art. cit., pp. 193-195).

<sup>3789</sup> RAMBAUD, *L'institution...*, *op. cit.*, p. 489. Voir aussi MARCOU, « L'ordre... », art. cit., p. 97-98.

<sup>3790</sup> PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, p. 248.

<sup>3791</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>3792</sup> *Ibid.*, p. 248. Sur ces changements de dénomination, voir *ibid.*, pp. 247-260.

<sup>3793</sup> Voir *supra* (p. 154).

mal à admettre que la police (...) devienne positive »<sup>3794</sup> puisque pour lui, « la police est conservatrice, tout autant que la notion est libérale »<sup>3795</sup>. C'est pourquoi la doctrine et le juge préfèrent recourir à celle de « service public » qui traduit davantage, dans l'opinion dominante, l'idée d'une œuvre sociale à réaliser dans l'intérêt général<sup>3796</sup>. Et c'est précisément cette philosophie qui guide l'action dirigiste du régime de Vichy.

C'est donc pour traduire juridiquement la pensée politique du gouvernement que le juge a recours au concept de service public plutôt qu'à celui de police administrative pour qualifier les tâches de réglementation économique. La même logique le conduit à préférer le concept de personne de droit privé à celui de personne de droit public pour identifier, dans le silence de la loi, les organismes professionnels.

### **B/ Le recours au concept de personne de droit privé pour qualifier certains organismes professionnels**

Dans le silence du législateur, et en s'en tenant aux classifications traditionnelles, nous avons vu qu'il était possible de qualifier les organismes professionnels de deux manières différentes<sup>3797</sup>. Ils apparaissent à certains points de vue comme des institutions publiques et à d'autres, comme des institutions privées. A plusieurs reprises les juges eurent l'occasion de trancher le débat. Seuls les tribunaux de l'ordre judiciaire semblèrent apporter à la question une réponse se voulant définitive en se prononçant explicitement dans le sens de la personnalité publique, excluant ainsi l'hypothèse d'une personnalité privée<sup>3798</sup>. Le juge administratif se garda dans un premier temps de se positionner ex-

---

<sup>3794</sup> PICARD, *La notion...*, *op. cit.*, tome 1, p. 252.

<sup>3795</sup> *Ibid.*, p. 248.

<sup>3796</sup> Un débat du même ordre anime la doctrine au sujet de la nature juridique de l'activité de régulation économique (*cf.* PETIT, « La police... », art. cit., pp. 24-25 ; PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., pp. 710-712 pour un aperçu de la question). Pour certains auteurs, il s'agit d'une activité de police (par ex. : PEZ, « L'ordre... », art. cit., p. 56-57 ; VAUTROT-SCHWARZ (C.), « Police et régulation », in VAUTROT-SCHWARZ (C.) [dir.], *La police*, *op. cit.*, pp. 55-84), pour d'autres, d'un service public (par ex. : DUPUIS (G.), GUEDON (M.-J.) et CHRETIEN (P.), *Droit administratif*, Paris, Sirey, 2011, 12<sup>e</sup> édit., pp. 548-549), pour d'autres enfin, d'un service public si particulier qu'il convient de l'entendre comme une activité administrative à part entière (par ex. : GAUDEMET (Y.), *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2015, 21<sup>e</sup> édit., pp. 383-386 ; MARCOU, « L'ordre... », art. cit., p. 98 ; RAMBAUD, *L'institution...*, *op. cit.*, p. 491-493 ; TRUCHET, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 405-417 ; NICINSKI (S.), « Intervention économique et régulation », in GONOD, MELLE-RAY et YOLKA, *Traité...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 113-154). Pour ces derniers, l'activité de régulation économique incarne l'action, dans le domaine économique, d'une nouvelle figure de l'Etat, distincte à la fois de celle de l'Etat gendarme et de celle l'Etat providence, produit d'une conception néo-libérale de l'économie : l'Etat régulateur dont l'avènement manifeste l'émergence plus générale de ce que Jacques Chevallier nomme l'Etat post-moderne (*cf.* CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2014, 4<sup>e</sup> édit., pp. 62-64).

<sup>3797</sup> Voir *supra* (pp. 221-233).

<sup>3798</sup> Paris, 30 juill. 1942, *Sté Degond c. Painvin*, préc. ; CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. ; Trib. civ. Metz, 3 mars 1948, *F. c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins*, préc. ;

pressément. Aux termes d'une jurisprudence inaugurée par les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, il se contenta d'affirmer que les organismes professionnels ne sont pas des établissements publics<sup>3799</sup>, ne rejetant ainsi ni l'hypothèse d'une personnalité privée, ni celle d'une personnalité publique. Mais dans un second temps il sembla se contredire, affirmant expressément, en 1958<sup>3800</sup>, que les organismes professionnels sont des institutions de droit public, excluant ainsi l'hypothèse d'une personnalité privée, et laissant sous-entendre, en 1984<sup>3801</sup>, qu'ils sont en réalité des personnes privées, excluant ainsi l'hypothèse d'une personnalité publique<sup>3802</sup>. A la lumière de ces positions jurisprudentielles, deux séries de questions se posent. Pourquoi le juge judiciaire tranche-t-il le problème et pourquoi dans le sens de la personnalité publique ? Pourquoi le juge administratif ne précise-t-il pas davantage dans un premier temps la nature juridique des organismes professionnels tout en prenant soin de dire qu'il ne s'agit pas d'établissements publics et pourquoi se contredit-il dans un second temps en voulant se prononcer de manière plus explicite ?

Il faut noter qu'à chaque fois que les juges se sont prononcés, avec plus ou moins de précision, sur la nature juridique des organismes professionnels, il était question de savoir s'ils étaient compétents pour statuer sur les litiges dont ils étaient saisis. Le juge judiciaire cherche à ne pas dépasser les limites classiques de sa compétence. Le choix de la personnalité publique des organismes professionnels, facile à justifier<sup>3803</sup>, lui permet de préserver les attributions du juge administratif tout en se réservant les contentieux qui sont traditionnellement les siens. Il affirme « qu'étant donné cette qualité, les tribunaux judiciaires sont incompétents pour statuer sur la valeur des décisions réglementaires ou individuelles qu'ils estiment devoir prendre »<sup>3804</sup>. Mais il se déclare compétent toutes les fois que ces institutions accomplissent des actes de gestion privée ou commettent des voies de fait et toutes les fois que leurs dirigeants sont à l'origine d'actes personnels<sup>3805</sup>.

---

Trib. com. Seine, 27 avr. 1948, *Société des charbons Priba c. Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et combustibles*, préc. ; Cass. civ., 7 juill. 1953, *Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, préc. ; TI Lisieux, 13 déc. 1976, *Conseil départemental des médecins du Calvados c. Trique-neaux et Tsybkine*, préc. Voir toutefois : Cass. civ., 20 déc. 2017, *M. Y.*, préc. (le Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants est un « organisme de droit privé »).

<sup>3799</sup> Voir *supra* (pp. 227-228, note 1314).

<sup>3800</sup> TA Paris, 15 oct. 1958, *Buvat*, préc.

<sup>3801</sup> CE, 7 déc. 1984, *Centre d'études marines avancées*, préc.

<sup>3802</sup> Voir *supra* (pp. 232-233).

<sup>3803</sup> Voir *supra* (pp. 222-225).

<sup>3804</sup> CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. (nous soulignons). Les choses sont encore plus clairement affirmées dans l'arrêt de la Cour de cassation du 7 juillet 1953 (*Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, préc.) dans lequel le juge judiciaire, après avoir explicitement qualifié le Comité central de service public (au sens organique) reprend le considérant de l'arrêt *Blanco* pour conclure à la compétence de l'ordre administratif.

<sup>3805</sup> Voir *supra* (pp. 309-331).

La position du juge administratif est plus difficile à expliquer. Aux termes de la jurisprudence *Monpeurt et Bouguen* il semble toutefois que le Conseil d'Etat ait voulu en dire le moins possible pour satisfaire deux impératifs : résoudre les problèmes juridiques soumis à son examen et ne se lier à aucune qualification qui pourrait trahir la réalité des faits. La nature juridique des organismes professionnels doit rendre compte de ce qu'ils sont véritablement. Or il n'est pas certain que les gouvernants aient eux-mêmes une idée arrêtée sur la question. L'imprécision des lois encadrant l'organisation professionnelle trahit l'ambiguïté de la politique dirigiste du régime de Vichy, partagée entre aspirations étatistes et corporatistes<sup>3806</sup>. Elle rend possible deux interprétations contradictoires, l'une plus moderniste que l'autre : la première, de type corporatiste, « attribuant les imprécisions de la loi à une situation provisoire pré-corporative [devant s'éclaircir] avec la reconnaissance d'un droit professionnel autonome »<sup>3807</sup>, distinct du droit public et du droit privé ; la seconde, de type publiciste, « refusant l'éclatement du droit public »<sup>3808</sup> et considérant le droit professionnel au plus comme une branche s'intégrant complètement dans les divisions classiques, au moins comme une nouvelle vision du droit. La solution du Conseil d'Etat ne peut se comprendre que par la volonté de concilier « légalisme et pragmatisme »<sup>3809</sup>. Il faut en effet reconnaître qu'il « se trouvait (...) en présence d'un hybride et qu'une prise de position juridique eût pu paraître une anticipation »<sup>3810</sup>. C'est ce que démontre Jean Marcou dans sa thèse de doctorat<sup>3811</sup>. L'auteur souligne que « le Conseil d'Etat, pour admettre en la matière sa compétence, n'a pas voulu en dire plus que la loi » qui a pris soin de ne pas attribuer le titre d'établissement public aux organismes professionnels alors que rien ne l'y empêchait : « tout en respectant scrupuleusement la légalité lorsqu'il [leur] dénie (...) [cette] qualité (...), le juge colle aux réalités matérielles en reconnaissant leur mission de service public »<sup>3812</sup> et le caractère administratif de leurs actes.

Cette solution était sans doute « la moins engagée tant juridiquement que politiquement » : elle évitait l'option étatiste qui consistait à voir dans les organismes professionnels des établissements

---

<sup>3806</sup> En 1942, Claude-Joseph Gignoux, économiste, membre du Conseil national, assemblée consultative du gouvernement mise en place par le régime de Vichy par la loi du 22 janv. 1941 *créant ce Conseil* pour réfléchir aux moyens d'améliorer la situation du pays, avoue ne pas être en mesure de répondre à cette question : « l'économie de demain sera-t-elle une économie professionnelle ou une économie d'Etat ? » (cité par MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 48 et PAINVIN, « Nécessité... », art. cit., p. 79).

<sup>3807</sup> MARCOU, *Le Conseil...*, op. cit., p. 335.

<sup>3808</sup> *Ibid.*

<sup>3809</sup> *Ibid.*, p. 339.

<sup>3810</sup> SCELLE, « La notion... », art. cit., p. 106.

<sup>3811</sup> *Le Conseil...*, op. cit., pp. 330-345 et 355. Voir aussi FABRE, *Le Conseil...*, op. cit., pp. 215-216 ; LAVIALLE, « Le corporatisme... », art. cit., pp. 19-22 ; MARCOU, « Le corporatisme... », art. cit., spéc. pp. 82-87 ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 30-31 ; VICHE, *La sanction...*, op. cit., p. 91 ; WALINE, « Trois... », art. cit., pp. 20-22.

<sup>3812</sup> MARCOU, *Le Conseil...*, op. cit., pp. 338-339.

publics « (option qui eût pu apparaître comme la manifestation juridique d’une opposition au corporatisme) » ; cependant elle « se refusait à entrer franchement dans une logique corporatiste en se taisant sur la nature [de ces institutions] dont une partie de la doctrine avait déjà fait les personnes (...) d’un droit autonome »<sup>3813</sup>. Elle restait, poursuit l’auteur, « malgré tout, une solution publiciste » : si pour le juge administratif ces organismes ne constituent pas des établissements publics, « c’est parce que le législateur ne leur a pas conféré ce titre et non parce qu’ils ont un caractère professionnel »<sup>3814</sup>. Elle restait également conforme à la thèse corporatiste, l’attitude du Conseil d’Etat pouvant être interprétée comme un refus d’intégration des organismes professionnels « dans le modèle d’organisation administrative traditionnel »<sup>3815</sup> et, à ce titre, comme préparant le pays à l’économie corporative, selon le souhait du régime de Vichy. C’est en ce sens que Jean-Guy Mériqot écrit que « le Conseil d’Etat, s’abandonnant peut-être à la tendance contemporaine, a adopté la solution “attentiste” »<sup>3816</sup>. Pierre Chatenet, rapporteur dans l’affaire *Monpeurt*, confirme d’ailleurs cette interprétation dans sa note sur l’arrêt rendu par le juge. Pour lui le Conseil d’Etat « s’est borné à dégager les éléments essentiels de la nature juridique des comités d’organisation, sans vouloir, à l’occasion de cette première décision, prendre parti définitivement et donner de cette nature juridique, dès maintenant, une définition trop précise, que sa précision même pouvait amener ultérieurement à ne plus être rigoureusement exacte »<sup>3817</sup>. A ce titre, un parallèle peut être fait avec l’arrêt *Blanco* où le Tribunal des conflits exclut la responsabilité de l’Etat du champ d’application du Code civil, sans donner le contenu positif des « règles spéciales » qui s’imposent à cette matière, invitant implicitement le juge administratif à peu à peu les préciser et les nuancer<sup>3818</sup>.

Georges Scelle résume parfaitement les choses dans un article paru en 1944. Pour lui, si dans l’arrêt *Monpeurt* le juge administratif a eu des difficultés à « mettre une étiquette scientifique » sur les comités d’organisation c’est « parce qu’ils ne sont pas ce qu’ils paraissent être et qu’on ne sait pas ce qu’ils deviendront »<sup>3819</sup>. Ils ne sont pas des établissements publics car derrière « l’apparente subordination au secrétariat de la Production industrielle et le contrôle théorique des commissaires du gouvernement, on trouve en réalité une autonomie totale de la gestion des activités professionnelles sous la “führung” d’un directeur responsable, dont on hésite à dire qu’il soit un fonctionnaire de l’Etat, dont les auxiliaires en tout cas ne le sont pas, et sans qu’il y ait pourtant la moindre possibilité de

---

<sup>3813</sup> *Ibid.*, p. 340.

<sup>3814</sup> *Ibid.*

<sup>3815</sup> *Ibid.*, p. 339.

<sup>3816</sup> *Essai..., op. cit.*, p. 561.

<sup>3817</sup> Art. cit., p. 139.

<sup>3818</sup> Dans sa note sous l’arrêt *Bouguen*, Achille Mestre fait clairement le parallèle entre les deux jurisprudences (art. cit., p. 2).

<sup>3819</sup> « La notion... », art. cit., p. 104.

rapprocher l'institution d'une concession de service public »<sup>3820</sup>. Pourtant à l'heure où le Conseil d'Etat se prononce, « personne (...) ne peut savoir si l'évolution politique (...) s'orientera vers le collectivisme étatique ou le fédéralisme industriel, et les comités d'organisation vers un service public ou vers l'individualisation d'ordres juridiques autonomes ou féodaux »<sup>3821</sup>. En effet le « pré-corporatisme » qu'ils incarnent peut évoluer dans deux sens<sup>3822</sup>. Ou bien « les comités deviendront de véritables services d'Etat dirigés par des fonctionnaires, gérés par des fonctionnaires, dont les ressortissants actuels deviendront à leur tour des fonctionnaires sur le modèle de ce que nous (...) voyons fonctionner en Russie collectiviste »<sup>3823</sup>, le régime économique basculant du dirigisme à l'étatisme et le système économique, du capitalisme au socialisme. Ou bien, au contraire, « l'évolution persistera vers l'autonomie, vers une autonomie avouée, dépassant de beaucoup la décentralisation, soumise à un simple contrôle de légalité, et alors nous irons vers un système de fédéralisme économique »<sup>3824</sup>, chaque profession organisée constituant un ordre juridique particulier, les comités devenant des « services publics corporatifs et non plus des services publics d'Etat »<sup>3825</sup>, le régime économique basculant alors du dirigisme fonctionnant sur le modèle d'un corporatisme d'Etat, au corporatisme d'association.

Une chose paraît pourtant certaine : quand sont rendus les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, le régime de Vichy n'a toujours pas basculé dans l'étatisme : ce gouvernement conduit une politique fondamentalement dirigiste, même s'il l'habille de corporatisme. L'idéologie au pouvoir ne fait sur ce point aucun doute. Les activités de production ne sont pas nationalisées et, sauf certaines exceptions<sup>3826</sup>, les activités de distribution que le régime transforme en services publics ne sont pas exercées par des personnes dirigeantes publiques mais par des personnes dirigeantes privées, prenant la forme de sociétés commerciales<sup>3827</sup>, éventuellement d'économie mixte<sup>3828</sup>, conformément au souhait des gouvernants. En ayant recours à ce type de structures, identiques à celles que les entrepreneurs privés ont pour habitude de choisir en toute liberté, ils manifestent leur volonté de protéger les frontières du dirigisme contre les aspirations de la doctrine étatiste et adressent ainsi un message rassurant aux acteurs du marché<sup>3829</sup>. En dépit des apparences, et malgré son caractère autoritaire, le régime de Vichy ne souhaite pas faire disparaître le capitalisme en devenant entrepreneur à la place des individus par

---

<sup>3820</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>3821</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>3822</sup> Sur ce point, voir aussi MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 30-31 ; SCALLE, « Comités... », art. cit.

<sup>3823</sup> SCALLE, « La notion... », art. cit., p. 105.

<sup>3824</sup> *Ibid.*

<sup>3825</sup> *Ibid.*, pp. 105-106.

<sup>3826</sup> Voir *supra* (p. 138).

<sup>3827</sup> Voir *supra* (pp. 262-264).

<sup>3828</sup> Voir *supra* (pp. 115-116).

<sup>3829</sup> Cf. LASCOMBE, *Les ordres...*, op. cit., pp. 391-398.

la nationalisation progressive des commerces et des industries<sup>3830</sup>. Il est en effet conscient que l'initiative privée, même réglementée ou provoquée, demeure le seul moteur efficace de l'économie. En 1942-1943, lorsqu'il affirme que les organismes professionnels ne sont pas des établissements publics, le Conseil d'Etat interprète la volonté du législateur, silencieux sur leur nature juridique, à la lumière de la politique que le gouvernement mène au moment où, en qualité de juge, il se prononce sur la question. En ne donnant aucune réponse positive sur ce que sont ces organismes, il n'entend se lier à aucune qualification pour ne pas contredire l'avenir. Mais il faut comprendre que le juge ne se lie pas non plus quant à la réponse négative qu'il apporte à la question de leur nature juridique. En effet, en tant que bouche de la loi, il ne peut pas lier le législateur à une qualification. Nous pensons donc que, malgré les apparences, les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen* ne disent rien de définitif non seulement sur ce que les organismes professionnels sont, mais encore sur ce qu'ils ne sont pas. C'est en cela qu'il est possible de dire avec Jean Marcou que le Conseil d'Etat a agi « en respectant scrupuleusement la légalité »<sup>3831</sup>. Au moment où il se prononce il est en effet conscient qu'il peut être amené dans le futur à revenir sur sa solution et reconnaître aux organismes professionnels la qualité d'établissements publics, si l'évolution politique s'oriente effectivement vers le collectivisme étatique. D'ailleurs nous avons vu qu'en excluant la qualification d'établissement public, le Conseil d'Etat ne ferme pas la porte à la personnalité publique<sup>3832</sup>. Il laisse ouverte la possibilité de l'existence d'institutions publiques spéciales, distinctes des établissements publics, qui pourraient servir de support au déploiement d'une politique étatiste.

Mais la position du Conseil d'Etat ne s'explique pas seulement par l'incertitude économique ; elle peut aussi se comprendre par la complexité de la nature politique du régime de Vichy. Comme nous l'avons vu, il est bien difficile de classer l'Etat français et en particulier d'établir son degré de parenté avec le fascisme<sup>3833</sup>. Aujourd'hui la doctrine majoritaire caractérise Vichy comme un régime autoritaire à dérive totalitaire, attiré par le fascisme mais ne tournant toutefois pas complètement le dos au libéralisme. Olivier Wieviorka<sup>3834</sup> a par exemple démontré toute l'ambiguïté du gouvernement de Pierre-Etienne Flandin, vice-président du Conseil des ministres du 13 décembre 1940 au 9 février

---

<sup>3830</sup> Sur ce point il est intéressant de souligner que le régime de Vichy est moins étatiste que les gouvernements de l'avant-guerre et ceux de l'après-guerre qui ne se privèrent pas de nationaliser certains secteurs de l'économie (cf. BREDIN (J.-D.), *L'entreprise semi-publique et publique et le droit privé*, thèse droit, Paris, 1955, Paris, LGDJ, 1957 ; DELION, *L'Etat...*, op. cit. ; DELION (A.-G.), *Le statut des entreprises publiques*, Paris, Berger-Levrault, 1963 ; WALINE (M.), « Les nationalisations », DS 1945 pp. 84-94).

<sup>3831</sup> *Le Conseil...*, op. cit., p. 338.

<sup>3832</sup> Voir *supra* (pp. 255-259).

<sup>3833</sup> Voir *supra* (pp. 33-34).

<sup>3834</sup> « Vichy a-t-il été libéral ? Le sens de l'intermède Flandin », *Vingtième Siècle*, juill.-sept. 1986, pp. 55-66.

1941, ayant conduit une politique autoritaire d'image « pseudo-libérale »<sup>3835</sup>, en cherchant, pour rassurer le pays, à associer à la prise de décision certains notables, notamment parlementaires, professionnels et syndicalistes. L'objectif aurait été de « susciter un rassemblement national autour du maréchal Pétain » pour renforcer, « en évitant la cassure avec l'opinion publique, l'efficacité de l'Etat français », ce qui n'aurait pas exclu, « à terme, un retour à la République », l'autoritarisme pouvant être interprété comme le moyen « d'épurer la société française de ses vices traditionnels »<sup>3836</sup>. En considérant que les organismes professionnels ne sont pas des établissements publics et en n'ajoutant rien de plus, le Conseil d'Etat peut très bien avoir perçu la volonté des gouvernants de se détacher, à plus ou moins long terme, de la distinction entre le public et le privé. Cette « représentation dichotomique, bipolaire, de la vie sociale »<sup>3837</sup> selon laquelle « la société est censée être formée de deux sphères distinctes, séparées par une cloison étanche »<sup>3838</sup> se traduit par « la soumission de chacune (...) à des systèmes de valeurs et des dispositifs normatifs différents »<sup>3839</sup>. Mais cette manière d'envisager la société n'est pas universelle. Elle est le produit de l'imaginaire des sociétés occidentales libérales. Jacques Chevallier insiste sur la complexité des sociétés extra-occidentales dans lesquelles la transposition de la distinction oblige à « une série de distorsions et d'inflexions, qui traduisent le poids de traditions sociales, culturelles, religieuses, politiques fondamentalement différentes »<sup>3840</sup>. Surtout il remarque que la distinction est remise en cause par les systèmes totalitaires : « ignorant l'art de la séparation, le totalitarisme entend au contraire réunifier la société, par la résorption des coupures, des césures génératrices d'inégalités sociales ; le dogme de l'unité sociale débouche sur l'idée de consubstantialité de l'Etat et de la société civile »<sup>3841</sup>. En rejetant l'individualisme, considérant que chaque individu n'existe qu'en tant que membre de la communauté nationale, le régime de Vichy se rapproche du totalitarisme qui « interd[it] toute possibilité de penser réellement la distinction du public et du privé »<sup>3842</sup>. En refusant de prendre explicitement parti sur la nature des organismes professionnels, et par suite en refusant de dire si la distinction entre le public et le privé reste le modèle en vigueur sous l'Etat français, le juge ménage ainsi l'avenir politique du pays en restant ouvert tout à la fois au totalitarisme et à l'individualisme. Il reconnaît surtout qu'il n'est pas de sa responsabilité, mais de celle du législateur, de trancher le débat : « tirant d'une certaine façon la leçon de la critique

---

<sup>3835</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>3836</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>3837</sup> CHEVALLIER, « Présentation », art. cit., p. 6.

<sup>3838</sup> *Ibid.*

<sup>3839</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>3840</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>3841</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>3842</sup> *Ibid.*

célèbre de Maurice Hauriou dans sa note sous l'arrêt *Canal de Gignac*, il considère que ce n'est pas à lui de changer l'Etat »<sup>3843</sup>.

Mais si le juge administratif adopte cette position « attentiste » c'est qu'il en avait la possibilité. Comme l'indique André Ségalat, dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt*, le Conseil d'Etat n'avait pas besoin dans cette affaire de se prononcer sur la nature exacte des comités d'organisation pour justifier sa compétence, le fait qu'ils exercent un service public constituant un argument suffisant<sup>3844</sup>. Il est pourtant remarquable que le juge ait pris soin de prendre parti sur la nature juridique de ces organismes en déclarant expressément qu'ils ne constituent pas des établissements publics. Rien ne le forçait en effet à l'affirmer<sup>3845</sup>. Il aurait pu adopter une solution identique sur le plan de sa compétence, tout en évitant de donner une qualification même négative, ce qui n'aurait pas étonné le commentateur habitué au laconisme du Conseil d'Etat<sup>3846</sup>. Le juge ne tire d'ailleurs de son affirmation aucune conséquence juridique autre que celle de la soustraction des institutions en cause au régime des établissements publics<sup>3847</sup>. Son choix est pourtant réfléchi. S'il tient, malgré tout, à apporter, dans le silence de la loi, une réponse, certes incomplète, à la question de la nature des organismes professionnels, c'est par pédagogie. Il tranche partiellement le problème du caractère de ces institutions pour mieux l'écartier de son syllogisme, afin que les intéressés comprennent que la qualification des actes unilatéraux de ces mêmes organismes ne dépend d'aucune considération organique. Or, c'est l'adoption d'un point de vue exclusivement matériel qui permet au juge de ne pas préjuger l'avenir :

---

<sup>3843</sup> LAVIALLE, « Le corporatisme... », art. cit., p. 19.

<sup>3844</sup> Art. cit., pp. 140-141. Le commissaire écrit d'abord, pour répondre à la question centrale de l'espèce : « les principes qui dominent la loi du 16 août (...) suffisent à justifier votre compétence dans la présente affaire, puisque, dans la mesure où les comités sont chargés du service public de la production, leurs décisions ont le caractère d'actes administratifs relevant de la juridiction administrative ». Et il ajoute ensuite, uniquement semble-t-il dans une perspective doctrinale (voir *infra*, p. 694) : « nous pensons cependant qu'il n'est pas sans intérêt de chercher à préciser la nature juridique des comités d'organisation ».

<sup>3845</sup> Cf. LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 8 ; MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., pp. 1-2.

<sup>3846</sup> Sur ce point, voir : BURDEAU (F.), « Du sacre au massacre d'un juge. La doctrine et le Conseil d'Etat statuant au contentieux », in *Mélanges Cosnard*, Paris, Economica, 1990, p. 316 ; BRUNET (P.), « Le style déductif du Conseil d'Etat et la ligne de partage des mots », *Droit et société*, 2015/3, pp. 545-561 (<https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2015-3-page-545.htm>) ; LAUBADERE (A. de), « Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité », EDCE 1979-1980 pp. 17-22, spéc. p. 19 (« Le souci de concision (...) qui relève de l'exercice de style lui vaut un respect que laisse apparaître la qualification d'*imperatoria brevitatis* mais qui n'en oppose pas moins un certain obstacle à une compréhension facile, complète et assurée de la signification des décisions (...). Le laconisme rend ainsi parfois difficile l'accès à certains aspects de la jurisprudence. Le mutisme le rend impossible. »).

<sup>3847</sup> *Contra* : DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; EISENMANN, *Cours...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 678-680 (pour ces auteurs, la raison de la proposition négative du Conseil d'Etat sur la nature organique des comités d'organisation se trouve dans le fait qu'il a voulu marquer, de cette façon, que ces institutions ont un régime juridique qui ne relèvent pas entièrement du droit public). Pourtant, comme le démontre Gérard Timsit, à supposer qu'en formulant cette proposition le Conseil d'Etat ait voulu faire un lien entre la qualité d'établissement public et la soumission intégrale à un régime de droit public, « il est hasardeux d'extrapoler au-delà de cette conclusion » et de découvrir dans cette négation « l'affirmation d'un lien quelconque, positif, entre la nature des comités et le régime de leurs actes, alors que les autres indications données par l'arrêt ne concernent que les fonctions assurées par les comités (exécution d'un service public) et le régime des actes accomplis dans la sphère de ces attributions (actes administratifs) » (*Le rôle...*, *op. cit.*, p. 265).

en portant de manière explicite le raisonnement sur un autre terrain que celui de l'essence des institutions, au prix d'une « incertitude calculée », il « laisse ouverte la porte à toutes les possibilités » quant à leur véritable nature<sup>3848</sup>. On peut donc estimer, avec Jean Marcou, que tous les arguments développés par André Ségalat dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt* et manifestement repris par le Conseil d'Etat, « tendant à ménager l'hypothèse corporatiste, n'étaient pas tant dictés par des convictions politiques corporatistes que par un pragmatisme juridique désirant contenir l'évolution juridique dans un contexte économique et politique incertain »<sup>3849</sup>.

La chute du régime de Vichy provoque le retour de la doctrine libérale qui se substitua progressivement à la politique dirigiste, rejetant l'idéologie de la Révolution nationale. Mais ni le gouvernement provisoire, ni la IV<sup>ème</sup> République, ne tournent le dos au corporatisme. Les ordres professionnels nés pendant la guerre sont maintenus<sup>3850</sup> et de nouveaux sont créés<sup>3851</sup>. Le mouvement corporatiste est même plus fort que sous le régime de Vichy puisque l'élection remplace la nomination comme mode de désignation des individus placés à la tête des institutions. Le problème de la nature juridique des organismes professionnels se pose avec d'autant plus de force que certains litiges, nés sous Vichy ou dans l'après-guerre, imposent, pour être résolus, que la question soit tranchée expressément. Il en est ainsi des contentieux des contrats, des biens, des deniers, des agents mais aussi des actes pris pour l'organisation ou le fonctionnement interne. Conformément aux règles traditionnelles, de tels litiges ressortissent de la compétence du juge judiciaire si l'institution en cause est une personne privée. Mais nous avons vu que les décisions des juges sont parfois difficiles à interpréter : les unes semblent confirmer la puissance du critère organique alors que les autres semblent approuver la thèse de son abandon au profit d'un raisonnement purement matériel<sup>3852</sup>. L'analyse de cette jurisprudence révèle en outre une contradiction : alors que le juge judiciaire affirme explicitement que les organismes professionnels sont des personnes publiques<sup>3853</sup>, il se reconnaît compétent, sauf exceptions, toutes les fois que les contentieux concernent leurs contrats, leurs biens, leurs deniers, leurs agents et les actes pris pour leur organisation ou leur fonctionnement interne<sup>3854</sup>. Il faut également souligner l'ambiguïté de la position du juge administratif qui, sans prendre parti explicitement sur

---

<sup>3848</sup> MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2. A ce sujet, il est possible de dire que l'incertitude des frontières sous le dirigisme a permis de faire évoluer le droit administratif en provoquant la déconnexion de la nature de l'organisme et du droit applicable. Voir *infra* (pp. 706-716) sur ce point.

<sup>3849</sup> *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 340.

<sup>3850</sup> Voir *supra* (pp. 167-168).

<sup>3851</sup> Voir *supra* (p. 57).

<sup>3852</sup> Voir *supra* (pp. 282-288, 320-325, 348-350 et 359-364).

<sup>3853</sup> Voir *supra* (p. 655).

<sup>3854</sup> Voir *supra* (pp. 287-288, 320-326, 347-349 et 363-364).

l'identité juridique des organismes professionnels, les traite comme des personnes privées en confirmant la compétence de principe du juge judiciaire pour tous les contentieux de ce type<sup>3855</sup>. En se prononçant en faveur de la personnalité privée en 1984, le Conseil d'Etat ne fait donc que se mettre en accord avec sa propre jurisprudence. Mais comment expliquer la position du jugement de 1958 ? Nous pensons que cette solution résulte de la particularité du contentieux dont était saisi le Tribunal administratif de Paris.

Le requérant demandait l'annulation des opérations électorales ayant abouti à la désignation des membres d'un conseil régional de l'Ordre des médecins au motif « qu'elles n'auraient comporté qu'un seul tour de scrutin, que des suffrages auraient été exprimés par correspondance et que les candidats auraient été élus à la majorité relative et, en cas d'égalité de voix, au bénéfice de l'âge ». Il contestait dès lors la légalité d'une mesure d'organisation interne d'un organisme professionnel encadrant l'exercice de prérogatives de puissance publique, les membres élus étant seuls habilités à agir au nom de l'Ordre, auquel de tels pouvoirs ont été délégués pour accomplir le service public dont il est chargé. Avant de rejeter la requête au fond, le Tribunal administratif s'est déclaré compétent pour connaître du litige « considérant que les conseils départementaux, les conseils régionaux et le conseil national de l'Ordre des médecins sont des organismes ayant la qualité de personnes morales de droit publics<sup>3856</sup> ». L'argument est discutable car il n'est pas certain qu'il s'agisse véritablement d'institutions publiques<sup>3857</sup>. Mais il est attributif de compétence car la juridiction administrative, à l'exception des matières réservées au Conseil constitutionnel<sup>3858</sup>, a effectivement qualité pour trancher les litiges relatifs aux opérations électorales au sein des organismes publics<sup>3859</sup> alors que le juge judiciaire est

---

<sup>3855</sup> *Ibid.*

<sup>3856</sup> *Sic.*

<sup>3857</sup> Voir *supra* (pp. 225-233 et 253-254).

<sup>3858</sup> Les articles 58, 59 et 66 de la Constitution du 4 octobre 1958 confient au Conseil constitutionnel le contentieux des élections parlementaires et présidentielles et le contrôle du référendum.

<sup>3859</sup> Voir ainsi : CE, 7 août 1909, *Pérès*, R. p. 825 (maires et adjoints) ; CE, 1<sup>er</sup> juill. 1927, *De Ribains*, R. p. 735 (membres des organes des groupements intercommunaux) ; CE, 20 déc. 1940, *Casalau*, R. p. 314 (conseillers municipaux) ; CE, 31 mai 1947, *Elections au Tribunal partiaire de Libourne*, R. p. 238 (tribunaux partiaires des baux ruraux) ; CE Ass., 27 mai 1949, *Union des syndicats des Alpes et de la Provence*, R. p. 244 (chambres d'agriculture) ; CE, 13 févr. 1952, *Tracqui*, R. p. 106 (conseillers généraux) ; CE Sect., 16 déc. 1955, *Fédération nationale des syndicats de police de France et d'outre-mer*, R. p. 596 (délégués aux commissions paritaires dans la fonction publique) ; CE, 16 mai 1956, *Gaillard*, R. p. 208 (syndics des associations syndicales autorisées) ; CE, 11 juill. 1956, *Sté des mines d'Audery-Chevillon*, R. p. 321 (délégués à la sécurité des ouvriers mineurs) ; CE, 11 déc. 1957, *Elections à la Chambre des métiers d'Indre-et-Loire*, R. p. 668 (chambres des métiers) ; CE, 13 juill. 1963, *Bergerac*, R. T. p. 899 (chambres de commerce) ; CE, 27 nov. 1963, *Election au Conseil d'administration de l'OPHLM de Seine-et-Oise*, R. T. p. 90 (conseil d'administration des offices publics HLM) ; CE, 3 mars 1965, *Ministre de l'Agriculture c. Marion*, R. p. 139 (fédérations départementales des associations de pêche et de pisciculture) ; CE, 15 déc. 1967, *Election des représentants des planteurs à la deuxième commission d'expertise des tabacs de récolte 1966*, R. T. p. 820 (commission d'expertise des tabacs) ; CE, 5 déc. 1969, *Conseil transitoire de la Faculté de droit de Paris*, R. p. 559 (délégués universitaires) ; TA Dijon, 26 déc. 1989, *Conseil local de la FCPE de Bourbon-Lancy*, R. p. 408 (délégués scolaires).

habilité à se prononcer lorsqu'il s'agit d'un organisme privé<sup>3860</sup>, même chargé d'un service public<sup>3861</sup>. Nous pensons donc que le tribunal administratif a utilisé l'argument de la nature des organes de l'Ordre des médecins pour justifier sa qualité<sup>3862</sup>, dans une logique téléologique, sans en mesurer toutes les conséquences juridiques, alors qu'il aurait pu adopter un raisonnement exclusivement matériel en se fondant sur les prérogatives de puissance publique dont l'acte litigieux encadre l'exercice. Il semble qu'il se soit surtout appuyé sur le caractère supposé de ces organismes pour trouver un critère de compétence plus précis dans un domaine où le contentieux<sup>3863</sup> est artificiellement partagé entre les deux ordres de juridictions selon l'organisme professionnel en cause<sup>3864</sup>.

Nous estimons que cette divergence jurisprudentielle s'explique par le fait que tous les juges sans avoir entièrement tort, ont tous partiellement raison. Ils ont tous commis sinon une erreur de qualification, tout du moins une erreur d'appréciation en rejetant ou approuvant l'hypothèse de la personnalité privée des organismes professionnels. Ces institutions pourraient très bien ne pas être des personnes publiques mais, comme semble l'admettre le Conseil d'Etat, des personnes privées particulières, chargées d'un service public et relevant de la juridiction administrative pour l'exercice des prérogatives de puissance publique dont elles sont délégataires<sup>3865</sup>. Mais ces institutions pourraient tout autant ne pas être des personnes privées, même particulières, mais, comme l'admettent les juges judiciaires et le Tribunal administratif de Paris en 1958, des personnes publiques spéciales, très largement régies par le droit privé en ce qui concerne les contrats, les biens, les agents et l'organisation et le fonctionnement internes<sup>3866</sup>. En définitive, les organismes professionnels apparaissent

---

<sup>3860</sup> TC, 8 févr. 1965, *Syndicat général des travailleurs de l'automobile CFTC c. Sté Citroën*, R. p. 812, JCP 1965 II n°14109, note Lindon ; CE, 20 déc. 1968, *Election des administrateurs du groupement professionnel routier n°21-A (Bouches-du-Rhône)*, R. p. 671.

<sup>3861</sup> CE Ass., 16 mars, 1956, *Garnett*, R. p. 125 ; TC, 13 janv. 1992, *Ray*, R. p. 476.

<sup>3862</sup> Dans le même sens, plusieurs auteurs (CONSTANS, *Recherches...*, *op. cit.*, p. 242 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 222-226), liant la nature juridique d'une institution au caractère du contentieux électoral de ses représentants considère qu'en s'attribuant celui des élections de certains ordres professionnels, le Conseil d'Etat admet qu'ils sont des personnes publiques. C'est un argument du même ordre qui est utilisé par le gouvernement dans l'affaire *Ministère de l'agriculture et du Ravitaillement c. Droguerie de l'Est parisien et B.N.C.I.* (Paris, 6 mars 1943, préc.). Pour décliner la compétence de la Cour d'appel de Paris, ce dernier affirme que le groupement national d'achat dont l'activité est en cause est « un organisme dépendant de la puissance publique dont les décisions et les actes ne peuvent être examinés par un tribunal de l'ordre judiciaire ».

<sup>3863</sup> A l'exception des cas où seul un recours en cassation est ouvert (voir *supra*, pp. 215-216), le contentieux électoral des organismes professionnels est un contentieux de pleine juridiction (DEBBASCH (C.) et RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2001, 8<sup>e</sup> édit., p. 837 ; GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, pp. 215-216).

<sup>3864</sup> Pour les ordres des avocats (compétence judiciaire) : Paris, 30 juin 1976, *H. et A. c. Ordre des avocats au barreau de X.*, Gaz. Pal. 1976 II p. 746, note A. D. ; Rennes, 5 déc. 1978, *C. et autres c. Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de X.*, Gaz. Pal. 1979 I p. 54. Pour l'Ordre des architectes (compétence administrative) : CE, 7 juill. 1976, *Elections au conseil régional de l'Ordre des architectes de Provence Côte d'Azur*, R. T. p. 1087.

<sup>3865</sup> C'est l'opinion d'une partie de la doctrine (voir *supra*, pp. 229-231).

<sup>3866</sup> C'est l'opinion d'une partie de la doctrine (voir *supra*, p. 224).

comme des organismes hybrides : ils sont, comme le reconnaissent d'ailleurs certains juges judiciaires<sup>3867</sup>, des personnes à la fois publiques et privées. Seule cette hypothèse est compatible avec les positions des deux ordres de juridictions. En fonction du litige, les organismes professionnels, du fait de la particularité de leur mission se révèlent dans leur qualité, soit de personne publique, soit de personne privée. Il est donc tout aussi possible de les classer parmi les institutions publiques que parmi les institutions privées.

La nature juridique des organismes professionnels est en réalité un problème plus idéologique que juridique. Derrière la distinction personne publique-personne privée se dessine en effet la structure supposée<sup>3868</sup> fondamentale de l'ordre juridique que désigne la séparation entre le droit public et le droit privé. Or, cette *summa divisio* joue un rôle politique puisqu'elle sert à « habiller intellectuellement certaines polarités que les juristes français trouveraient difficiles à qualifier autrement, et qui sont très importantes dans leur vision des rapports entre l'Etat et la société »<sup>3869</sup>. Elle est traditionnellement considérée, selon Jean-Bernard Auby et Nicolas Mathey, comme « la traduction juridique d'une opposition, celle du secteur public et du secteur privé, de l'Administration et du privé »<sup>3870</sup>, comme le reflet<sup>3871</sup> dans le monde du droit d'« un partage politique et moral du monde, entre la sphère de l'intérêt public et de l'intérêt privé »<sup>3872</sup> : « du côté du droit public, il y a l'Etat, du côté du droit privé, le marché ; le droit public est le monde de l'intérêt général, le droit privé celui de l'intérêt particulier ; le droit public est le droit du pouvoir, le droit privé celui de la société ; le droit public est l'affaire des gouvernants, le droit privé celle des gouvernés ; le droit public régit les services publics, le droit privé les activités privées, etc. »<sup>3873</sup>

Mais cette vision traditionnelle, d'essence libérale, est bouleversée par deux phénomènes, accentués dans leur importance par le dirigisme de Vichy : la possibilité pour une personne morale d'exercer une activité d'une nature différente de la sienne et la soumission possible de cette même personne à un droit d'une nature différente de la sienne<sup>3874</sup>. Une personne publique peut exercer une activité privée et être soumise au droit privé, même dans le cadre d'un service public ; une personne privée peut exercer un service public et être soumise au droit public, dans le cadre de cette activité.

---

<sup>3867</sup> Voir *supra* (p. 252).

<sup>3868</sup> Voir *supra* (pp. 640-646).

<sup>3869</sup> AUBY, « Le rôle... », art. cit., p. 21.

<sup>3870</sup> MATHEY, « Personne... », art. cit., p. 79. Voir aussi AUBY, *La notion...*, *op. cit.*, p. 107 ; CHEVALLIER « Présentation », art. cit. ; TROPER, « La distinction... », art. cit., p. 183.

<sup>3871</sup> Dans le même sens Odette Medauar parle de la distinction droit public-droit privé comme d'un « miroir de la division public-privé en général » (« Le public... », art. cit., p. 663).

<sup>3872</sup> AUBY, « Le rôle... », art. cit., p. 21.

<sup>3873</sup> *Ibid.*

<sup>3874</sup> Voir *supra* (pp. 464-465).

Dès lors il n'est plus possible de dire que la distinction personne publique-personne privée correspond aux distinctions service public-activité privée et droit public-droit privé. Cette séparation semble donc ne plus avoir qu'un « fondement technique », la détermination de la nature de la personnalité demeurant « nécessaire à la définition d'un certain nombre de catégories du droit administratif »<sup>3875</sup>. Son rôle reste pourtant éminemment politique. Comme l'observe Jean-Bernard Auby : « la distinction est le produit d'une volonté politique, la volonté du législateur quant à l'articulation du secteur public et du secteur privé, des supports publics et des supports privés de l'activité administrative »<sup>3876</sup>. Et il appartient aux juges de traduire l'intention de l'Etat « libre d'adapter son organisation aux missions qu'il est chargé de remplir »<sup>3877</sup>. Dès lors, admettre que les organismes professionnels sont des personnes publiques, c'est reconnaître que « leurs activités se rattachent à l'activité de l'Etat et celui-ci peut légitimement leur imposer une situation de subordination à son égard » ; admettre, au contraire, qu'ils sont des personnes privées, c'est reconnaître que « l'Etat, tenu de respecter les libertés professionnelles, n'est autorisé qu'à des interventions limitées et doit sauvegarder l'autonomie d'organisations qui ne font pas partie du secteur public »<sup>3878</sup>.

En définitive, il semble que ce soit la double synonymie, pourtant communément admise<sup>3879</sup>, personnes publiques-personnes de droit public et personnes privées-personnes de droit privé qui pose problème. N'est-il pas possible d'envisager un décrochage des deux notions ? Une personne publique est-elle nécessairement une personne de droit public ? Ne peut-elle pas, tout en conservant sa nature, prendre la forme d'une personne de droit privé ? Pour Charles Eisenmann la réponse est affirmative. L'auteur s'appuie sur l'arrêt *Morand* dans lequel le Conseil d'Etat admet que les organes de la Corporation agricole, qu'il qualifie formellement d'organismes privés conformément à la volonté explicitement exprimée par le législateur, accomplissent des missions de service public et édictent dans le cadre de leur exercice des actes administratifs. Mais il observe que « les organismes [en cause] ne sont pas tant “privés” qu'en forme d'organismes privés »<sup>3880</sup> ; qu'ils sont donc la preuve que « des organismes constitués suivant les formes prévues et réglées par le droit privé, par des lois de droit privé, peuvent être cependant des organismes administratifs »<sup>3881</sup>. Et de conclure : « il n'y a pas d'incompatibilité entre, d'une part, la qualité d'organisme administratif, appartenant à un organisme au

---

<sup>3875</sup> AUBY, *La notion...*, *op. cit.*, p. 108. Voir *supra* (p. 617).

<sup>3876</sup> *Ibid.*, p. 109. Dans le même sens, l'auteur affirme : « la distinction des personnes publiques et des personnes privées n'a (...) pas d'autre fondement que la volonté du législateur quant à l'agencement réciproque, des activités administratives, d'une part, des supports organiques et privés de l'autre » (*ibid.*, p. 110).

<sup>3877</sup> MATHEY, « Personne... », art. cit., p. 79.

<sup>3878</sup> AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 15.

<sup>3879</sup> Voir *supra* (p. 220, note 1276).

<sup>3880</sup> *Cours...*, *op. cit.*, tome 1, p. 690.

<sup>3881</sup> *Ibid.*, p. 691.

moins relativement à une certaine tâche et activité, une certaine fonction dont il est chargé par la loi, et une structure de cet organisme qui, elle, n'est pas la structure classique, la structure à laquelle nous sommes habitués lorsque nous pensons à des organismes administratifs, mais, encore une fois, une structure empruntée à la sphère de la vie privée »<sup>3882</sup>. En poussant au maximum la logique de la déconnexion entre l'organe et la matière, le dirigisme de Vichy révèle ainsi l'existence « d'organismes administratifs constitués suivant les formes du droit privé »<sup>3883</sup>. Le point de vue juridique se dissocie ainsi du point de vue politique qui rejoint le point de vue économique. Jean-Bernard Auby note d'ailleurs que c'est de cette manière que la distinction des institutions publiques et des institutions privées est perçue par les économistes confrontés au phénomène des entreprises publiques et dans les systèmes juridiques étrangers, qu'ils soient ou non socialistes<sup>3884</sup>.

Jean-Marie Auby abonde en ce sens lorsqu'il écrit qu'il ne faut pas « confondre la distinction politico-juridique des personnes publiques et des personnes privées et la distinction purement juridique des personnes de droit public et personnes de droit privé, distinctions qui ne se regroupent que partiellement : la seconde distinction correspond en effet aux statuts juridiques empruntés au droit public ou au droit privé qui s'appliquent aux institutions tandis que la première exprime les liens de ces institutions avec les personnes publiques »<sup>3885</sup>. Et l'auteur prend l'exemple des caisses de sécurité sociale ainsi que celui des banques nationalisées qui sont les unes et les autres « assurément des personnes de droit privé » mais qui, pour lui, « n'en sont pas moins en même temps des personnes publiques »<sup>3886</sup>. La distinction entre les institutions de droit public et les institutions de droit privé doit donc n'être appréhendée que comme « une division du travail », ce qui signifie que « le classement des personnes morales, en soi, n'a pas de sens »<sup>3887</sup>. D'ailleurs, il n'est pas rare que le législateur revienne sur l'une des qualifications qu'il avait pourtant explicitement attribuée à un organisme, transformant ainsi une personne morale relevant d'un droit en personne morale relevant de l'autre droit : c'est ce qu'il fait lorsqu'il cherche à restructurer des entreprises publiques<sup>3888</sup>.

---

<sup>3882</sup> *Ibid.*, pp. 691-692.

<sup>3883</sup> *Ibid.*, p. 692. Pour Charles Eisenmann, ces organismes qui méritent le nom de « personnes publiques » malgré leur forme de droit privé se distinguent des « personnes privées » en ce qui concerne « l'incidence patrimoniale, ou financière, de leur activité », les premiers étant les seules institutions « pour lesquelles les charges de leur activité frappent un patrimoine public », que celui-ci résulte de l'impôt ou de la gestion du domaine public (préface à SPILIOTOPOULOS, *La distinction...*, *op. cit.*, pp. V-VI). Seul un abandon du critère organique pour la qualification des deniers des personnes morales permet de considérer les cotisations perçues par les organismes professionnels sur leurs ressortissants comme des ressources publiques (sur ce point, voir *supra*, pp. 361-363) et, par suite, d'admettre, selon la logique de l'auteur, que ces institutions sont des personnes publiques malgré leur structure interne de droit privé.

<sup>3884</sup> *La notion...*, *op. cit.*, p. 110.

<sup>3885</sup> Préface à SABOURIN, *Recherches...*, *op. cit.*, p. VII.

<sup>3886</sup> *Ibid.*

<sup>3887</sup> AUBY, *La notion...*, *op. cit.*, p. 114.

<sup>3888</sup> Sur la transformation de personnes morales de droit public en personnes morales de droit privé dans le cadre de ce phénomène, voir MATHEY, « Personne... », art. cit., pp. 79-89.

Dès lors la nature des organismes professionnels se précise. Personnes publiques, en raison de leur intégration au secteur public du fait de la nature de la fonction que l'Etat leur a déléguée, les organismes professionnels peuvent être des personnes de droit privé ou des personnes de droit public en ce qui concerne la forme de leur structure interne. C'est pourquoi ils peuvent apparaître comme des organismes hybrides. Mais qu'est-ce qui détermine la nature de leur organisation interne ? Tout dépend de l'intention des gouvernants. Lorsque le législateur s'est expressément prononcé en faveur d'une nature publique ou d'une nature privée, le juge adopte cette qualification<sup>3889</sup>. Mais lorsque le législateur est resté silencieux, comme en ce qui concerne les ordres professionnels et les comités d'organisation, le juge doit, pour s'en remettre à sa volonté, la déceler dans la politique générale menées par les gouvernants. Or, en organisant les professions en corporations pour diriger certaines branches d'activité, le régime de Vichy et la République d'après-guerre ont manifestement voulu, pour des raisons d'opportunité, s'appuyer sur une structure que le droit privé rendait avantageuse<sup>3890</sup>. Par principe, il convient d'ailleurs, dans le silence de la loi, de se prononcer pour le caractère privé des institutions à qualifier<sup>3891</sup>. Le législateur est en effet totalement libre du choix de la nature des organismes qu'il crée. Dès lors, s'il avait voulu opter pour un support organique emprunté au droit public, il aurait clairement manifesté sa volonté en ce sens.

Le refus de la jurisprudence d'abandonner la logique du critère organique pour l'identification de la nature des biens, des deniers, des agents, des contrats et des actes unilatéraux touchant à la vie interne des personnes dirigeantes s'inscrit dans cette logique<sup>3892</sup>. Comme le rappelle Nicolas Mathey, c'est « l'un des objectifs du choix d'une forme d'organisme que d'impliquer un régime juridique particulier »<sup>3893</sup>. Dès lors, si le législateur fait implicitement ou explicitement le choix « de recourir à telle ou telle forme d'organisation, c'est précisément en considération du régime applicable »<sup>3894</sup> en pesant les avantages et les inconvénients de chacune des formes que propose le droit. Si le juge refuse tout renouvellement du critère organique, et par suite toute extension du champ de compétence du droit administratif, c'est pour ne pas « contrecarrer la volonté du législateur, qui a choisi de recourir à une personne morale de droit privé pour échapper aux servitudes du droit public »<sup>3895</sup>.

---

<sup>3889</sup> Voir *supra* (pp. 527-531).

<sup>3890</sup> En ce sens, voir : BONNARD, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 58 ; DURAND et ROUAST, *Précis...*, *op. cit.*, p. 237 ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 269 et 273 ; REVOL, « La nature... », art. cit., p. 29 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22. L'idée est très clairement exprimée en 1944 par Henri Culmann, secrétaire général à l'organisation industrielle et commerciale au Ministère de la Production industrielle : « il faut que les comités d'organisation échappent au droit public, notamment en ne recevant pas la qualité d'établissements publics » (« Existe... », art. cit., p. 3, 2<sup>e</sup> colonne, note 1, l'auteur souligne).

<sup>3891</sup> Cf. MATHEY, « Personne... », art. cit., p. 75 ; MICHOU, *La théorie...*, *op. cit.*, tome 1, p. 242.

<sup>3892</sup> Voir *supra* (pp. 527-531).

<sup>3893</sup> « Personne... », art. cit., p. 77.

<sup>3894</sup> *Ibid.*

<sup>3895</sup> *Ibid.*

La position du Conseil d'Etat quant à la nature des organismes professionnels s'explique ainsi par son désir de rester au plus près de la volonté du législateur qui, pour faciliter le mode de gestion des services publics en évitant de les incorporer « imprudemment dans le pesant édifice du droit public »<sup>3896</sup>, a souhaité qu'ils ne soient pas constitués sous la forme d'organismes de droit public. En écartant dans le silence de la loi « la solution commode et paresseuse qui aurait rangé ordres ou comités parmi les établissements publics »<sup>3897</sup>, le juge administratif n'a donc pas voulu seulement leur éviter l'application du régime contraignant des établissements publics<sup>3898</sup>, il a aussi, et surtout, voulu dire qu'ils n'étaient pas juridiquement des personnes de droit public, même spéciales, mais des personnes de droit privé, sans que cela empêche de les considérer, politiquement, comme des personnes publiques<sup>3899</sup>. Malgré les apparences, la position du juge judiciaire s'explique par la même préoccupation. En affirmant qu'ils sont des « organismes administratifs »<sup>3900</sup>, des « organismes publics »<sup>3901</sup>, des « services publics »<sup>3902</sup>, des « établissements publics »<sup>3903</sup> ou même des « personnes morales de droit public »<sup>3904</sup>, il a, semble-t-il, voulu souligner leur appartenance au secteur public du fait de la

---

<sup>3896</sup> REVOL, « La nature... », art. cit., p. 29.

<sup>3897</sup> MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2. Rendant possible « une forme de collaboration qui autorise un contrôle strict de l'Etat et permet une certaine autonomie d'organisation et de fonctionnement du service public personnalisé » (MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 42), une telle solution aurait d'ailleurs présenté l'avantage de rendre fidèlement compte de la situation faite aux organismes professionnels sous le corporatisme d'Etat du régime de Vichy. Une telle qualification aurait en outre été conforme à l'opinion de la doctrine majoritaire avant l'arrêt *Monpeurt* (voir *supra*, pp. 224-225).

<sup>3898</sup> En ce sens : BARJOT, « Introduction... », art. cit., p. 14 ; BONNARD, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 58 ; CHENOT, « La notion... », art. cit., p. 80 ; CULMANN, « Existe... », art. cit., p. 3 (2<sup>e</sup> colonne, note 1) ; DERBEZ, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 626-627 ; LACHARRIÈRE, « La gestion... », art. cit., pp. 270-277 ; MACHELON, « Les comités... », art. cit., pp. 80-81 ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., pp. 44 et 55 ; MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2. L'idée est clairement formulée par André Ségalat dans ses conclusions dans l'affaire *Monpeurt* : « A s'en tenir à [la] jurisprudence [classique] il faudrait (...) ranger [les comités d'organisation] dans la catégorie des établissements publics. Nous ne pensons pas, cependant, que cette solution corresponde à la conception dont procède l'organisation professionnelle économique créée par la loi du 16 août (...) [qui] commande, au point de vue juridique, le recours à des formules souples et neuves, leur laissant par exemple la possibilité d'utiliser les méthodes de gestion des entreprises privées. » (art. cit., p. 141). Le but est de faire échapper leur administration aux contraintes imposées par le décret-loi du 25 octobre 1935 *instituant le contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'Etat* (JO 31 oct., p. 11707) et leur constitution à l'application de l'article 205 de la loi 13 juillet 1925 *portant fixation du budget général de l'exercice 1925* (JO 14 juill., p. 6566) soumettant à approbation législative préalable la création de tout établissement public national.

<sup>3899</sup> La curieuse orthographe du mot « publics » dans le jugement du Tribunal administratif de 1958 peut être interprétée dans ce sens. En affirmant que « les conseils départementaux, les conseils régionaux et le conseil national de l'Ordre des médecins sont des organismes ayant la qualité de personnes morales de droit *publics* » (nous soulignons), la juridiction a peut-être voulu en réalité dire qu'ils étaient des organismes publics ayant la qualité de personnes morales. Mais il est plus probable que l'ambiguïté résulte seulement d'une erreur, le Tribunal administratif ayant sans doute voulu écrire, en donnant une fausse qualification, « personnes morales de droit public ». Dans sa thèse de doctorat, Michel Lascombe prend d'ailleurs la liberté de modifier de la sorte la formule d'origine (*Les ordres...*, *op. cit.*, p. 356).

<sup>3900</sup> Paris, 30 juill. 1942, *Degond c. Painvin*, préc. ; Trib. civ. Metz, 3 mars 1948, *F. c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins*, préc.

<sup>3901</sup> Trib. com. Seine, 27 avr. 1948, *Sté des charbons Priba c. Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et combustibles*, préc.

<sup>3902</sup> CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc. ; Cass. civ., 7 juill. 1953, *Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, préc.

<sup>3903</sup> Trib. civ. Metz, 3 mars 1948, *F. c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins*, préc.

<sup>3904</sup> TI Lisieux, 13 déc. 1976, *Conseil départemental des médecins du Calvados c. Triqueneaux et Tsybkine*, préc.

nature de leur activité en laissant ouverte la possibilité de les ranger juridiquement dans la catégorie des organismes de droit privé<sup>3905</sup>. Il faut d'ailleurs rappeler que dans l'histoire du droit administratif, la confusion est grande entre le service public au sens organique, synonyme d'organisme public, et le service public au sens fonctionnel, synonyme d'activité publique<sup>3906</sup>. Or, c'est après avoir souligné que le but des comités d'organisation est « de remplacer les organisations professionnelles dissoutes et d'assurer la répartition des matières premières et l'emploi de la main d'œuvre, d'arrêter le programme de la production et de fabrication, en un mot d'assurer d'une façon rationnelle la production industrielle » que le juge judiciaire affirme qu'ils « présentent le caractère d'un service public »<sup>3907</sup>.

Il n'y a donc pas de contradiction entre l'ordre administratif et l'ordre judiciaire en ce qui concerne la nature des organismes professionnels. Les deux juridictions les considèrent comme des personnes publiques ayant la forme d'organismes de droit privé mais l'une utilise un langage politique (juridiction judiciaire)<sup>3908</sup> alors que l'autre utilise un langage juridique (juridiction administrative<sup>3909</sup>)<sup>3910</sup>. Le juge de droit commun se réserve d'ailleurs en principe, conformément à la jurisprudence administrative, le contentieux relatif aux contrats, aux biens, aux agents et à l'organisation et au fonctionnement internes de ces institutions, ce qui prouve qu'il attribue à leur structure interne une forme de droit privé<sup>3911</sup>. Ces différences de vocabulaire révèlent l'arbitraire et donc la fragilité des divisions conceptuelles classiques que le dirigisme de Vichy met à l'épreuve.

---

<sup>3905</sup> Le Tribunal d'instance de Lisieux (13 déc. 1976, *Conseil départemental des médecins du Calvados c. Triqueneaux et Tsybkine*, préc.) affirme d'ailleurs que « l'Ordre des médecins (...) doit être considéré comme une personne morale de droit public, exerçant des prérogatives de puissance publique, mais (...) ne saurait être assimilé à un établissement public, dès lors qu'il n'est pas intégré à l'administration » (nous soulignons). Le juge n'exclut donc pas qu'il s'agisse d'un organisme de droit privé. Du reste, c'est la qualification que la Cour de cassation attribue, dans le silence de la loi, au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (Cass., civ., 20 déc. 2017, *M. Y.*, préc.).

<sup>3906</sup> Voir *supra* (p. 255) et *infra* (p. 680).

<sup>3907</sup> CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, préc.

<sup>3908</sup> Le même langage politique est utilisé par les personnes dirigeantes et les autorités ministérielles lorsqu'il s'agit de décliner la compétence des tribunaux judiciaires. Dans l'affaire *Ministère de l'Agriculture et du Ravitaillement c. Droguerie de l'Est parisien et B.N.C.I.* (Paris, 6 mars 1943, préc.), le ministre de l'Agriculture considère expressément que les groupements d'achat sont des organismes « dépendant de la puissance publique », c'est-à-dire, semble-t-il, des personnes publiques, malgré leur forme de société commerciale. Dans l'affaire *Cottez c. Petit* (Cass. civ., 13 févr. 1957, préc.), le Groupement interprofessionnel des oléagineux métropolitain prétend qu'il est un « organisme de droit public, placé sous l'autorité des ministres de l'Agriculture et des Finances ».

<sup>3909</sup> Parfois, lui aussi, le juge judiciaire recourt à un tel langage (par ex. : Cass. civ., 20 déc. 2017, *M. Y.*, préc.).

<sup>3910</sup> Paul-Marie Gaudemet transpose cette idée de double langage dans le domaine financier en distinguant « la notion juridique » et « la notion politique » de deniers publics (*Précis...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 37-42). Voir aussi, à propos des agents des comités d'organisation : WALINE, « Trois... », art. cit., p. 22 (« aucune théorie juridique n'empêchera [ces] innombrables agents (...) d'être, sinon juridiquement, tout au moins économiquement, des fonctionnaires, c'est-à-dire des gens dont la rémunération, inscrite aux frais généraux de la collectivité, vient grever le prix de revient de la production économique nationale »).

<sup>3911</sup> Dans la même logique s'inscrivent les auteurs qui soutiennent l'idée selon laquelle les organismes professionnels sont des personnes publiques particulières (voir *supra*, pp. 224 et 231) ou des établissements publics particuliers (voir *supra*, pp. 231-232). En effet, ceux-ci considèrent que ces institutions doivent leur particularité au fait qu'elles sont traitées organiquement, malgré leur forme de droit public, comme des personnes privées et donc largement soumis aux règles du droit privé (cf. AUBY et DUCOS-ADER, *Grands...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 187-188 ; BENOIT, *Le droit...*, *op. cit.*, p. 242 ; CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit. ; LAROQUE, « La répartition... », art. cit., § 7 ; LAROQUE,

.....

La mise en place par l'Etat français d'un régime d'économie dirigée conduit la doctrine à réfléchir, de manière introspective, à ses méthodes d'analyse. L'incertitude de la nature des réalités du dirigisme l'oblige en effet à s'interroger sur la valeur des cadres de classification façonnés sous le libéralisme. Elle l'invite à relativiser les oppositions traditionnelles à la lumière de l'unité supérieure des concepts à laquelle les auteurs sont contraints de s'attacher, faute de s'accorder sur le nombre et les contours des sous-catégories<sup>3912</sup>. Le changement de régime économique pousse les juristes à ne pas surestimer la valeur des classifications, dont la pertinence scientifique est toujours discutable et le fondement idéologique profondément instable. Sous le dirigisme, au rejet logique des divisions autres que binaires s'ajoute un rejet réaliste du critère de la nature des choses qui permet d'envisager en droit positif la solution du double visage et oblige à ne considérer comme définitive aucune des qualifications juridiques. Ces dernières varient selon les auteurs en fonction de l'idée qu'ils se font de leur rôle. Les uns s'engagent sur le terrain politique en mettant l'outil conceptuel au service de leurs convictions pour encourager (doctrine de l'apparition d'un troisième droit) ou au contraire désapprouver (doctrine de la « publicisation » du droit privé) l'idéologie du gouvernement. Les autres, et avec eux les juges, refusent de quitter le positivisme : ils se conforment fidèlement à l'intention du législateur en veillant, comme lui, à « réserver l'avenir »<sup>3913</sup>. Cette attitude les conduit à recourir aux concepts classiques du droit administratif d'origine libérale pour qualifier dans le silence de la loi les tâches de réglementation économique en services publics et les organismes professionnels en personnes privées, ce qui témoigne de la grande solidité de ces notions.

---

note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit. ; LAROQUE, note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit. ; MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2 ; REYNAUD, *L'Ordre...*, op. cit., p. 157 ; TEITGEN, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 112 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 21).

<sup>3912</sup> Voir *supra* (section 1 du présent chapitre).

<sup>3913</sup> DESMOULIEZ, « Les comités... », art. cit. ; MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 2.

## Chapitre 2 : Des divisions solides

Le dirigisme économique de Vichy soulève de multiples problèmes de qualification juridique que le juge et la doctrine ne parviennent pas à résoudre avec certitude. Comme nous l'avons vu<sup>3914</sup>, les solutions qu'imposent les tribunaux sont discutées par certains auteurs qui, soulignant l'arbitraire de toute classification<sup>3915</sup>, n'hésitent pas à remettre en cause les divisions classiques pour rendre compte, avec le plus de fidélité possible, de la façon dont est dirigé le marché. Les catégories et les concepts traditionnels du droit administratif résistent pourtant aux assauts, pour deux raisons qui se font clairement jour sous le dirigisme de Vichy. La confrontation des juristes à l'organisation et au fonctionnement de ce régime économique confirme, pour le droit en général, la nécessité de l'outil conceptuel (Section 1) et révèle, plus particulièrement en ce qui concerne le droit administratif, la puissance des concepts classiques (Section 2).

### Section 1 : La nécessité de l'outil conceptuel

Aucune qualification juridique ne s'impose sans débat sous le dirigisme de Vichy. Tout rattachement des réalités qu'engendre ce régime économique à un ou plusieurs concepts nouveau(x) ou préexistant(s) est tout à la fois discuté et discutable<sup>3916</sup>. Dans la communauté des juristes personne ne semble s'accorder sur une solution définitive. Il y a pourtant une chose qui paraît faire consensus, c'est le besoin de qualification. En témoigne le vent de panique qui souffla dans les rangs de la doctrine après que le Conseil d'Etat a rendu les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, dans lesquels il refusa de se prononcer positivement sur la nature juridique des comités d'organisation et des ordres professionnels, laissant les auteurs se perdre en conjectures. Il faut pourtant remarquer que dans ces décisions, le juge administratif ne résiste pas lui-même à la tentation de se prononcer sur leur identité : en affirmant qu'ils ne sont pas des établissements publics, il procède en effet à une qualification, certes négative, mais bien réelle.

Mais si la nécessité de qualifier juridiquement les faits s'impose sous le dirigisme économique de Vichy, c'est parce que sous ce régime, comme sous le libéralisme, le juriste a besoin des avantages que procure cette opération intellectuelle. En tant que processus, la qualification est une « action [accomplie] en vue (...) d'obtenir un résultat déterminé »<sup>3917</sup>. Ce but à atteindre est la transposition dans

---

<sup>3914</sup> Voir *supra* (partie 1).

<sup>3915</sup> Voir *supra* (pp. 628-639).

<sup>3916</sup> Voir *supra* (partie 1).

<sup>3917</sup> « Opération », in *Le Trésor...*, *op. cit.*

le monde du droit du fait à qualifier. C'est en donnant à chaque réalité une qualification que le juriste procède à sa traduction car le processus consiste à lui affecter un concept reconnu par le droit. Dans l'opération de qualification juridique, le concept apparaît comme une technique qui, sous le dirigisme, présente un intérêt particulier : elle facilite l'appréhension du phénomène de la direction du marché (Sous-section 1) et renforce la rationalité du droit élaboré pour le gouverner (Sous-section 2).

### ***Sous-section 1 : Une technique facilitant l'appréhension du phénomène dirigiste***

L'outil conceptuel facilite le travail du juriste confronté au dirigisme en ce qu'il simplifie non seulement l'analyse des données dont ce régime économique provoque la naissance (§ 1) mais encore l'application des règles de droit qui s'imposent à son organisation et à son fonctionnement (§ 2).

#### **§ 1/ Un moyen de simplifier l'analyse des données du dirigisme**

Les réalités se présentent dans leur « grand nombre »<sup>3918</sup> et dans toute leur diversité, « de manière spontanée, dispersée, désordonnée et sans cohérence »<sup>3919</sup>. Comme les autres sciences<sup>3920</sup>, le droit a donc besoin de « discipliner le désordre et l'incertitude »<sup>3921</sup> du réel pour l'appréhender car sans cela « la multiplicité des faits sociaux serait insaisissable »<sup>3922</sup>. C'est pourquoi le juriste doit les classer pour simplifier l'univers qu'il se donne pour tâche d'appréhender<sup>3923</sup> et à la construction duquel le droit n'est d'ailleurs pas étranger<sup>3924</sup>. Or, classer des données, c'est d'abord les classer puis les ranger<sup>3925</sup>. Le classement consiste à « répartir les objets d'un ensemble en classes, en fonction

---

<sup>3918</sup> TERRE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 335.

<sup>3919</sup> BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>3920</sup> Sur le rapprochement du droit et des autres sciences sur cet aspect : CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit., p. 67 ; DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, p. 166.

<sup>3921</sup> BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 114.

<sup>3922</sup> BOYER (L.), ROLAND (H.) et STARCK (B.), *Introduction au droit*, Paris, Litec, 2000, 5<sup>e</sup> édit., p. 107.

<sup>3923</sup> Comme le rappelle Fabrice Melleray, la classification est « un travail absolument nécessaire, essentiel à partir du moment où l'on se trouve aux prises avec un nombre important d'objets apparemment disparates » (*Essai sur la structure du contentieux administratif français : pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, thèse droit, Bordeaux IV, 2000, Paris, LGDJ, 2001, p. 7).

<sup>3924</sup> Le droit vise en effet, en tant que système normatif, à « imposer prescriptivement ce qui doit être » plutôt que « d'établir, selon le registre descriptif, ce qui est » (CAYLA, « Ouverture », art. cit., p. 3) C'est ainsi que pour Roger Bonnard, « les activités humaines [sont] saisies sous deux formes : d'une part, sous la forme de ce qu'elles sont et du mode suivant lequel elles se réalisent, d'après le rôle qu'y joue la volonté et, d'autre part, sous la forme de ce qu'elles doivent être, dans leur expression par les normes qui les régissent » (« Les concepts de la science de l'Etat », RDP 1943 p. 234). En outre, le droit enrichit le monde des faits puisqu'il produit, par la volonté des autorités compétentes, des normes qui sont elles-mêmes des données à prendre en compte, spécifiquement quand il s'agit de les hiérarchiser pour les appliquer ou les faire appliquer.

<sup>3925</sup> Sur ces deux notions, voir MATHIEU, *Logique...*, *op. cit.*, pp. 31-130. Celles-ci renvoient aux deux sens du mot : « classer » signifie, dans la première acception du terme, « répartir méthodiquement par classes, selon un plan ou des critères préétablis », autrement dit, classer, et, dans la seconde, « établir une hiérarchie, un ordre dans les faits, les notions en vue d'un but déterminé », autrement dit, ranger (« classer », *in Le Trésor...*, *op. cit.*).

d'une relation d'équivalence »<sup>3926</sup>, autrement dit en prenant en considération leurs points communs et leurs différences<sup>3927</sup>. Le rangement permet d'« affecter [aux] objets [qui ont été classés dans une même catégorie] un rang, en fonction d'une relation d'ordre »<sup>3928</sup>, c'est-à-dire de hiérarchie, en d'autres termes d'organiser des données de même nature selon un mode particulier qui consiste à attribuer à chacune d'elles une valeur<sup>3929</sup>. La nécessité du classement et du rangement s'impose au juriste, que le régime économique au pouvoir soit libéral ou dirigiste. Dans le second cas toutefois, le besoin est d'autant plus impérieux que le phénomène à appréhender est nouveau : en dirigeant l'ensemble des opérations de production, de distribution et de consommation de biens, Vichy se démarque en effet nettement des gouvernements antérieurs qui s'étaient contentés de corriger les lacunes du libéralisme en intervenant ponctuellement et provisoirement sur le marché. C'est d'ailleurs ce qui complique la tâche du juriste sous le dirigisme.

Face au phénomène, l'opération de classement lui permet de passer « de l'inconnu vers le connu »<sup>3930</sup>, « substituant le discontinu au continu (...) [et] ramenant l'hétérogène à l'homogène »<sup>3931</sup> en coulant dans « des moules éprouvés par l'expérience »<sup>3932</sup>, les réalités qu'il rencontre, pour la première comme pour la énième fois. Comme le « botaniste de la forêt » tournant « autour de l'arbre » ou se penchant « loupe en main sur la fleur pour piquer sur l'un ou l'autre une étiquette tirée de ses boîtes »<sup>3933</sup>, le juriste s'efforce ainsi de répartir dans les catégories existantes les organismes et les tâches de direction, les actes juridiques et matériels édictés ou accomplis en vue de gouverner le marché ou de faire fonctionner ces institutions, les biens, les deniers et les membres du personnel de leurs organes. Et lorsqu'il ne parvient pas à insérer, même en les découpant, dans les catégories existantes, les réalités engendrées par la direction de l'économie, il en crée de nouvelles pour les accueillir selon la même logique. Il en résulte qu'en fonction de ses caractéristiques, chacune des données du dirigisme est rattachée à une ou plusieurs catégories juridiques préétablies. Dès lors elle n'est plus considérée à l'état de nature<sup>3934</sup> : elle devient un objet de droit similaire à tous ceux qui sont groupés

---

<sup>3926</sup> MATHIEU, *Logique...*, *op. cit.*, p. 83.

<sup>3927</sup> Sur ce point, voir *supra* (pp. 674-675).

<sup>3928</sup> MATHIEU, *Logique...*, *op. cit.*, p. 83. Sur le rangement en science juridique, voir IZORCHE (M.-L.), « L'ordre et le droit », in *Mélanges Cabrillac*, Paris, Litec, 1999, pp. 731-756.

<sup>3929</sup> En ce sens, ranger, ce n'est pas seulement « mettre de l'ordre » dans un ensemble puisque cette expression « signifie simplement "organiser" quel que soit le mode d'organisation retenu » (IZORCHE, « L'ordre... », art. cit., p. 733, note 16).

<sup>3930</sup> MATHIEU, *Logique...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>3931</sup> DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, p. 168.

<sup>3932</sup> ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>3933</sup> RIVERO (J.), « Le plan Monnet et le Droit », D. 1947 (chr.) p. 132.

<sup>3934</sup> Il y a dans la classification des réalités par le droit une idée de domination. En ce sens, voir GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 3, pp. 205-206 (« des catégories elles-mêmes se dégagent des efforts de l'esprit en vue de dominer le réel »).

dans la même catégorie<sup>3935</sup>, en raison de leurs affinités, sous l'égide d'un concept connu, chaque catégorie juridique étant « le lieu d'un concept »<sup>3936</sup> qui lui donne son nom<sup>3937</sup>. Par l'effet du classement, chaque réalité est autorisée à porter celui de sa catégorie d'affectation.

Sous le dirigisme, comme sous tout autre régime économique, l'opération de classement permet ainsi d'obtenir une représentation simplifiée du réel. En effet, grâce à la catégorisation des réalités, le droit n'a plus face à lui une multitude d'éléments disparates mais des objets incarnant un nombre limité de concepts dans lesquels se reflètent les faits de la vie sociale tels qu'ils apparaissent sous le dirigisme. Pour ne prendre qu'un exemple, dès lors qu'une personne dirigeante est qualifiée d'établissement public, elle ne se présente plus au droit dans la particularité qui la distingue concrètement de toutes les autres institutions que le dirigisme fait naître, elle ne se présente à lui que dans la qualité que la science du droit lui reconnaît de manière abstraite : elle est pour lui un établissement public au même titre que tous les organismes qui ont la même nature et à la différence de ceux qui ne l'ont pas. Au terme de l'opération, chaque donnée du dirigisme n'est plus que l'incarnation des concepts correspondant aux différentes catégories dans lesquelles elle est successivement insérée, à l'instar de toutes celles qui partagent la même identité juridique. Le concret se réduit ainsi à l'abstrait qui l'accueille puisque les réalités sont plus nombreuses que les concepts qui les représentent au sein des catégories dans lesquelles elles sont classées<sup>3938</sup>. Grâce au conceptualisme le juriste se comporte ainsi, « en face de [la] réalité mouvante et confuse, (...) comme le physicien devant le tumulte des chutes d'eau et les tourbillons de l'air » : pour rendre « compréhensible » cette réalité, il « simplifie, extrapole, généralise », « il introduit l'ordre de son esprit, l'ordre logique, dans le chaos du drame social »<sup>3939</sup>.

---

<sup>3935</sup> Par l'effet de la catégorisation, les « réalités sociales » se transforment en « réalités juridiques » (GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 102-103 et tome 3, p. 195).

<sup>3936</sup> CORNU, *Droit...*, *op. cit.*, p. 84.

<sup>3937</sup> Toute classification constitue ainsi « un système de classes d'objets, ou catégories, définies abstraitement et recevant chacune un nom qui la désigne » (EISENMANN, « Essai... », art. cit., p. 8).

<sup>3938</sup> Sur le rôle du concept juridique dans la représentation abstraite du réel et donc dans la « simplification schématique des faits » (DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, p. 106) : BONNARD, « Les concepts... », art. cit., pp. 234-237 ; GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 112, 136 et 148-149 et tome 3, pp. 191-192 ; LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 194.

<sup>3939</sup> CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit., p. 67. Mais le besoin de classement tombe lorsque la chose à appréhender n'a pas de pareil dans l'univers du réel car il est alors impossible de raisonner par équivalence. Cette chose ne peut être envisagée que dans sa singularité. C'est pourquoi, malgré l'existence, sous Vichy, de la Commission de contrôle des banques, la notion d'autorité administrative indépendante n'est pas encore constituée. Il faudra attendre la naissance d'un organisme analogue pour que le concept apparaisse, sous l'impulsion du législateur (*cf.* art. 6 de la loi du 6 janv. 1978 *relative à l'informatique et aux libertés*, JO 7 janv., p. 207, créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés, expressément qualifiée d'« autorité administrative indépendante » par l'article 8 de la même loi), et que cette Commission soit rétrospectivement considérée comme la première autorité de ce type. Sur ce point, voir *supra* (pp. 178-179).

En achevant le processus de classification, l'opération de rangement renforce encore plus cette simplification puisqu'elle permet aux juristes de « régler les conflits susceptibles d'apparaître entre les objets d'un univers considéré »<sup>3940</sup> en faisant primer l'un sur l'autre. Par exemple, en rappelant que parmi les actes unilatéraux de droit public les lois ont, même sous le dirigisme, une valeur supérieure aux actes administratifs<sup>3941</sup>, le juriste confirme leur position dans l'univers du droit. Grâce à la classification, chacune des réalités du dirigisme trouve ainsi sa place dans le monde juridique<sup>3942</sup>. Elle n'est pas seulement identifiée : elle est aussi située, grâce au classement, par rapport aux données qui n'ont pas la même nature et, grâce au rangement, par rapport à celles qui ont la même nature, puisque les concepts qui sont à la base des catégories dans lesquelles les réalités sont classées, sont eux-mêmes classifiés<sup>3943</sup>. Cela facilite tant la compréhension que l'analyse juridique des réalités du dirigisme : toutes celles qui occupent la même place dans le monde juridique sous ce régime économique sont traitées par le droit de la même manière selon la règle de l'analogie<sup>3944</sup>.

Recourir à des catégories et des concepts provoque donc sous le dirigisme, comme sous le libéralisme, « une certaine altération du réel »<sup>3945</sup> en ce qu'ils transforment ces données « en entités idéales »<sup>3946</sup> substituant ainsi à *la* vérité naturelle des faits de la vie sociale, *une* vérité proprement juridique, schématique et donc artificielle<sup>3947</sup>. Jacques Caillosse parle à ce sujet d'une « mise en scène juridique du réel »<sup>3948</sup> et Bernard Chenot, de la construction d'une « fausse (...) réalité »<sup>3949</sup>. Dans l'exercice du classement en économie dirigée, il faut donc trouver, comme en économie libérale, un équilibre pour veiller à ce que la déformation du réel soit la moins grande possible. Plus le nombre de catégories est faible, plus la réalité est « schématisée »<sup>3950</sup> et la représentation qu'en font les juristes imparfaite<sup>3951</sup>. Inversement plus ce nombre est important et plus il risque « d'égarer le juriste

---

<sup>3940</sup> IZORCHE, « L'ordre... », art. cit., pp. 734-735.

<sup>3941</sup> Voir *supra* (pp. 294-303 et 565-566).

<sup>3942</sup> Sophie Théron note que les catégories juridiques « permettent d'insérer la réalité factuelle dans l'univers juridique » (« Les catégories en droit administratif », RRJ 2005 p. 2400).

<sup>3943</sup> Sur le classement des concepts : DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, pp. 163-185.

<sup>3944</sup> Cf. GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 154 et 157-160 et tome 3, p. 190 ; LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., pp. 229-230. Sur l'utilisation de la technique de l'analogie en droit : BERGEL (J.-L.) [dir.], *Analogie et méthodologie juridique*, *Cahiers de méthodologie juridique*, 1995.

<sup>3945</sup> DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>3946</sup> GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 1, p. 160. Voir aussi *ibid.*, p. 135. Dans le même sens Jean Dabin considère que l'outil conceptuel « idéalise le réel » (*La technique...*, *op. cit.*, p. 200 ; voir aussi pp. 201 et 202).

<sup>3947</sup> Plusieurs vérités sont d'ailleurs possibles puisqu'aucune classification n'est naturelle (voir *supra*, pp. 636-639).

<sup>3948</sup> « Droit... », art. cit., p. 955. Voir aussi *La constitution...*, *op. cit.*, p. 233.

<sup>3949</sup> « L'Existentialisme... », art. cit., p. 67.

<sup>3950</sup> MATHIEU, *Logique...*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>3951</sup> BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 112. François Terré note : « il ne faut pas se contenter de quelques grandes catégories, sinon on est conduit à faire entrer dans une même catégorie des éléments trop différents » (*Introduction...*, *op. cit.*, p. 335).

dans le choix des instruments juridiques »<sup>3952</sup>, c'est-à-dire dans le monde de l'abstrait, au détriment de l'appréhension du réel, les catégories devenant alors aussi « inutilisables »<sup>3953</sup> qu'inutiles. Comme l'indique Roger Latournerie, le juriste doit donc réussir à « s'élever, peu à peu, par une attention scrupuleuse, de l'infinie complexité des faits de tout genre au niveau même d'abstraction, d'où elle puisse les ordonner, sans leur infliger de déformation »<sup>3954</sup>, tout en parvenant à les saisir. L'opération de classement participe donc à la simplification du réel seulement si le juriste arrive à trouver le degré optimum de l'abstraction des données qui le composent. C'est ce problème qui se pose de manière récurrente sous le dirigisme de Vichy. La direction de l'économie est en effet un phénomène nouveau qui laisse le juriste désarmé. Pour coller de plus près à la réalité, il est tenté de multiplier les catégories destinées à accueillir les nouvelles données auxquelles il est confronté. Prenant acte de l'incapacité des divisions existantes à remplir efficacement leur office, il crée de nouvelles catégories qu'il juge plus adaptées aux spécificités du dirigisme. Mais ce faisant il augmente le nombre des comparaisons et des concepts en accentuant les difficultés pour déterminer le contour des premiers et la définition des seconds. Il s'éloigne ainsi de l'objectif de simplification du réel, même si c'est dans le but de faciliter l'application des règles de droit permettant à l'économie d'être dirigée.

## **§ 2 / Un facteur de simplification de l'application des règles de direction**

On a pu critiquer « la manie »<sup>3955</sup> classificatrice des juristes. Cette habitude est même au centre de la controverse<sup>3956</sup> qui oppose au lendemain du dirigisme de Vichy « existentialistes juridiques » et « faiseurs de systèmes » dans la lignée de la pensée de leurs apologistes respectifs : Bernard Chenot<sup>3957</sup> et Jean Rivero<sup>3958</sup>. Dans ce débat, tout le problème est de savoir « s'il est légitime et

---

<sup>3952</sup> DEGUERGUE (M.), *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, thèse droit, Paris I, 1991, Paris, LGDJ, 1994, p. 649. Voir aussi THERON, « Les catégories... », art. cit., pp. 2417-2418.

<sup>3953</sup> TERRE, *Introduction...*, op. cit., p. 335. Voir, dans le même sens : LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 198.

<sup>3954</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 195. C'est dans cet esprit que François Gény recommande « un usage modéré des concepts », limité à ceux qui sont véritablement utiles à la science du droit en ce qu'ils ne sont pas de simples « fantaisies de l'imagination créatrice » (*Science...*, op. cit., tome 3, p. 207). Sur cette question : *ibid.*, pp. 198-208 et 256-257. Il met ainsi en garde contre le risque d'une abstraction exagérée du réel qui ferait « perdre de vue la réalité à discerner » (tome 1, p. 133 ; sur ce danger : *ibid.*, pp. 130-133 et 149) tout en reconnaissant qu'il est impossible « de saisir les choses, qui nous sont extérieures, sans un minimum d'abstraction, faute duquel nous restons désarmés devant la complexité infinie et la mobilité incessante de la vie » (*ibid.*, p. 140).

<sup>3955</sup> THERON, « Les catégories... », art. cit., p. 2399.

<sup>3956</sup> Sur le sujet : FORTSAKIS (T.), *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, thèse droit, Paris II, 1985, Paris, LGDJ, 1987, pp. 136-144 ; JAMIN et MELLERAY, *Droit...*, op. cit., pp. 92-97.

<sup>3957</sup> CHENOT (B.), concl. sur CE, 10 févr. 1950, *Gicquel*, R. p. 101 ; CHENOT, « La notion... », art. cit. ; CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit.

<sup>3958</sup> RIVERO (J.), « Apologie pour les faiseurs de système », D. 1951 (chr) pp. 99-102. Voir aussi : DABIN (J.), *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 1969, pp. 269-271 ; FORTSAKIS, *Conceptualisme...*, op. cit., pp. 231-248 ; LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., pp. 93-94 ; VEDEL, note sous CE, 23 janv. 1953, *Audouin*, art. cit., § V ; WALINE (M.), « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ? », in *Mélanges Dabin*, op. cit., tome 1, pp. 359-371.

opportun » pour le droit de « passer du concret à l'abstraction » pour donner à chaque problème qu'il rencontre « la solution la plus correcte et la meilleure »<sup>3959</sup>. En d'autres termes, le juriste a-t-il besoin de recourir à des concepts pour saisir les réalités qu'il observe ?

Les existentialistes répondent par la négative en s'appuyant en particulier sur l'expérience du dirigisme de Vichy : ils considèrent que le juriste doit faire œuvre d'empirisme en s'attachant seulement au concret pour « résoudre au jour le jour les problèmes dont les données sont aussi mouvantes que les lignes de l'évolution sociale »<sup>3960</sup>. Le silence du Conseil d'Etat à propos de la nature positive des organismes professionnels conduit les existentialistes à relativiser voire à « nier l'importance ou l'intérêt »<sup>3961</sup> des questions de qualification : l'essentiel ne serait pas de qualifier les réalités qui se présentent au droit mais de déterminer quelles règles de fond et quelles règles de compétence leur sont applicables<sup>3962</sup> « dans chaque cas particulier (...), [en fonction de] l'ensemble des dispositions législatives régissant l'organisme en cause »<sup>3963</sup>. La jurisprudence relative à l'exercice par l'Etat de ses prérogatives de contrôle sur les organismes de direction va dans ce sens<sup>3964</sup> : le juge ne cherche pas à dire si ces prérogatives relèvent de la tutelle administrative ou du pouvoir hiérarchique et si ces organismes sont des services déconcentrés ou des services décentralisés ; il se préoccupe uniquement de la résolution des litiges qui lui sont soumis en s'attachant seulement à l'analyse de la légalité des actes par lesquels l'Etat exerce son contrôle, laissant à la doctrine le loisir de résoudre les difficiles problèmes de qualification.

Pour Bernard Chenot c'est la logique que le juge administratif suit depuis toujours. En analysant la jurisprudence du Conseil d'Etat, il constate que ce dernier « va au fait. Il ne s'embarrasse pas de théorie. Il ne se presse pas de mettre au point son vocabulaire. Il dit, dans chaque cas, si les actes

---

<sup>3959</sup> WALINE, « Empirisme... », art. cit., p. 360.

<sup>3960</sup> CHENOT, « La notion... », art. cit., p. 77.

<sup>3961</sup> LASCOMBE, *Les ordres...*, op. cit., p. 350.

<sup>3962</sup> Voir par ex. : AUBY, « Le pouvoir... », art. cit., § 15 (« la question de savoir si [les] ordres constituent des personnes publiques ou des personnes privées semble, à première vue, *dépourvue d'intérêt pratique*, cette qualification ne commandant pas directement la détermination du régime juridique applicable à l'activité de ces organismes ; le régime de droit public admis par la jurisprudence peut en effet s'accommoder de l'une ou l'autre qualification ») ; CHENOT, *Organisation...*, op. cit., p. 255 (« le problème de la nature juridique des ordres n'a guère d'intérêt ») ; HUET, note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, art. cit., p. 20 (« Les organismes professionnels ne sauraient (...) être rangés dans une "catégorie" unique. On peut douter même qu'il y ait un intérêt quelconque à les qualifier de façon rigoureuse en les faisant rentrer, plus ou moins arbitrairement, dans des cadres anciens ou même rénovés. Si l'on admet qu'ils sont régis en partie par le droit public et en partie par le droit privé – et c'est là sans aucun doute ce que le Conseil d'Etat a voulu exprimer, en leur refusant le caractère d'établissements publics – la seule question qui importe *en pratique* est de savoir dans quelle mesure ils sont soumis à l'un ou à l'autre régime. ») Nous soulignons.

<sup>3963</sup> HUET, note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, art. cit., p. 20.

<sup>3964</sup> Voir *supra* (pp. 188-210).

qu'il examine relèvent d'un régime juridique exorbitant du droit commun et ressortissent à la juridiction administrative ou non. »<sup>3965</sup> Mais pour l'auteur, cette manière de raisonner n'a pas toujours été assumée par la juridiction administrative. Celle-ci aurait longtemps cherché à appuyer ses décisions sur des considérations théoriques tenant à l'autorité du concept de service public vu à la fois comme institution et comme activité. Mais il observe qu'« à cette époque la coïncidence est parfaite entre la nature administrative de l'organe, le caractère d'intérêt général qui s'attache à sa mission et les traits essentiels de son régime juridique »<sup>3966</sup>. Les choses auraient ainsi évolué à cause de l'interventionnisme et plus encore du dirigisme car ces politiques économiques bouleversent les principes du libéralisme et font donc « surgir, à l'intérieur de ce système » qui avait été construit sous une économie libérale, « des contradictions qui, à l'origine, n'y étaient point »<sup>3967</sup>. L'empirisme du Conseil d'Etat se serait donc fait jour au moment où il ne parvenait plus à se fonder sur les concepts traditionnels organiques et fonctionnels, c'est-à-dire sur l'une ou l'autre des oppositions classiques : respectivement entre les personnes publiques et les personnes privées et entre les activités publiques et les activités privées.

Cette théorie se vérifie en jurisprudence. Dès les années 1920<sup>3968</sup>, le juge administratif admet que des services publics puissent fonctionner non plus seulement par exception mais également par principe dans les conditions du droit commun, et à partir de 1935, il accepte de soumettre à des règles de droit public des aspects particuliers de l'organisation de certaines personnes privées<sup>3969</sup>, tout en refusant d'appliquer d'autres dispositions que celles du droit commun à leurs propres agissements. Avec le dirigisme économique de Vichy, un pas décisif est franchi car l'activité de certaines personnes privées mais également de certaines institutions auxquelles le juge refuse de donner une nature juridique définie est elle-même soumise au droit administratif. Pour Bernard Chenot, il n'est donc plus possible à partir de ce moment de raisonner par l'abstrait. Dire que l'activité en cause est un service public ou que l'institution concernée est une personne privée n'emporteraient plus aucune conséquence directe puisque la première peut relever du droit privé et la seconde, du droit administratif. Plus encore, définir le caractère propre d'un organisme ne serait plus nécessaire puisqu'une personne,

---

<sup>3965</sup> CHENOT, « La notion... », art. cit., p. 79.

<sup>3966</sup> *Ibid.*

<sup>3967</sup> *Ibid.* Voir d'ailleurs, en ce sens, sous le régime de Vichy : DESMOULIEZ, « La responsabilité... », art. cit. ; LA-CHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 8-12 ; WALINE, « Trois... », art. cit.

<sup>3968</sup> CE, 23 déc. 1921, *Sté générale d'armement*, préc. ; CE, 23 mai 1924, *Sté « Les affréteurs réunis »*, préc.

<sup>3969</sup> CE Ass., 20 déc. 1935, *Etablissements Vézia*, préc. (expropriation par les colonies des immeubles nécessaires au fonctionnement des sociétés de prévoyance, de secours et de prêts mutuels agricoles et rétrocession de ces biens à leur profit) ; CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, préc. (application aux agents des caisses primaires d'assurances sociales de la règle de l'interdiction de l'exercice d'un autre emploi).

qu'elle soit publique, privée ou innommée peut être soumise au droit privé comme au droit administratif. Ce qui semble ne rester vrai, c'est seulement que, « le plus souvent, les personnes administratives agissent dans le cadre du droit public et les personnes privées dans le cadre du droit commun »<sup>3970</sup>. Dès lors, il ne serait plus indispensable de chercher à trancher toutes les questions de qualification : il conviendrait uniquement de « résoudre en chaque espèce le seul problème dont la solution ait des effets pratiques : le choix entre droit public et droit commun »<sup>3971</sup>.

Cela expliquerait pourquoi la jurisprudence du Conseil d'Etat semble perdre en cohérence avec le dirigisme de Vichy. Puisque les tâches de direction sont des services publics, elles devraient toutes en principe, être soumises, au droit administratif<sup>3972</sup> ; de même, puisque les organismes professionnels exercent des prérogatives de puissance publique, ils devraient tous être des établissements publics<sup>3973</sup> ; enfin, puisque ces mêmes organismes ne sont peut-être pas des personnes publiques, aucun ne devrait pouvoir, en son propre nom, édicter des actes administratifs unilatéraux ou accomplir des actes matériels relevant du droit administratif<sup>3974</sup>. Pourtant, pour les existentialistes, le juge administratif peut très bien en décider autrement car même s'il s'autorise à dire que les institutions ou les activités en cause sont privées ou publiques, désormais il « ne s'attache guère à la terminologie »<sup>3975</sup>, n'hésitant plus à remettre en cause les anciennes répercussions des considérations organiques ou fonctionnelles. Surtout, refusant de « se prononcer autrement qu'en termes négatifs »<sup>3976</sup> sur la nature des comités d'organisation et des ordres professionnels, le Conseil d'Etat renoncerait à connaître systématiquement « l'essence des institutions »<sup>3977</sup>. Dans les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, il est vrai qu'il ne cherche ni à rattacher ces organismes à une catégorie existante, ni « à créer de nouvelles essences »<sup>3978</sup> pour les accueillir. Pour dire quel régime juridique est applicable, il ne s'attarde pas à scruter leur caractère. Le juge écarterait ainsi « toute querelle théorique »<sup>3979</sup> sur leur substance, laissant « dans l'embarras les faiseurs de systèmes »<sup>3980</sup> lancés à la quête des motifs de ses

---

<sup>3970</sup> CHENOT, « La notion... », art. cit., p. 81.

<sup>3971</sup> *Ibid.*, p. 79. Dans le même sens, au-delà du dirigisme économique : HUET (P.), note sous CE Sect., 14 juin 1946, *Sté financière de l'Est*, S. 1947 III p. 32 (« la seule question qui importe pour déterminer dans chaque cas la juridiction compétente, c'est, suivant la formule même employée par M. le commissaire du gouvernement Odent dans notre affaire, de savoir "si la solution du litige met en cause des considérations de droit public ou de droit privé", et le départ des compétences doit se faire "d'après la nature juridique propre des questions soulevées" ») ; VEDEL, note sous CE, 23 janv. 1953, *Audouin*, art. cit., § IX (« désormais la compétence dépend (...) de la nature des rapports de droit en cause »).

<sup>3972</sup> Voir *supra* (pp. 459-460).

<sup>3973</sup> Voir *supra* (pp. 222-223 et 258-259).

<sup>3974</sup> Voir *supra* (pp. 271-274 et 327-330).

<sup>3975</sup> CHENOT, « La notion... », art. cit., p. 79.

<sup>3976</sup> CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit., p. 61.

<sup>3977</sup> CHENOT, « La notion... », art. cit., pp. 82 et 83.

<sup>3978</sup> CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit., p. 61.

<sup>3979</sup> CHENOT, « La notion... », art. cit., p. 83.

<sup>3980</sup> CHENOT, concl. sur CE, 10 févr. 1950, *Gicquel*, art. cit., p. 101.

choix. En se faisant de la sorte, selon l'expression de Bernard Chenot, « ennemi de la “chose en soi” »<sup>3981</sup>, le Conseil d'Etat donne à sa jurisprudence une capacité infinie d'adaptation à l'évolution des faits économiques, ce qui lui permet de ne pas s'enfermer dans des solutions définitives<sup>3982</sup>. Mais surtout, en se comportant de cette manière, il semble faire primer l'existence sur l'essence.

Selon l'interprétation de Marcel Waline<sup>3983</sup>, on prête aux existentialistes juridiques la volonté de renoncer à toute conceptualisation<sup>3984</sup>. Même s'il prétend ne pas vouloir débattre de « la question de savoir si les notions, *a priori*, ont ou non leur place dans la science juridique »<sup>3985</sup>, Bernard Chenot critique en effet le recours aux « théories générales » et aux « notions fondamentales » que le juriste « arrache au texte des arrêts »<sup>3986</sup>. Pour lui, ces idées enferment dans l'abstraction et empêchent de raisonner avec pragmatisme. Implicitement l'auteur encouragerait donc le juriste à renoncer à l'outil conceptuel pour résoudre les problèmes qui se présentent à lui.

Cette position est critiquée par les faiseurs de systèmes pour qui l'opération de qualification est indispensable au raisonnement juridique. Le juriste ne peut s'en affranchir car pour toute réalité, elle « donne la clef de la norme applicable »<sup>3987</sup>. A l'issue des opérations de classement et de rangement, chacune occupe une place à laquelle sont attachées des conséquences juridiques communes à toutes celles qui sont réparties dans la même catégorie et ordonnées au même rang. La démarche du juriste est ainsi comparable à celle du médecin<sup>3988</sup> : il examine les réalités qui se présentent à lui (auscultation du patient), il les qualifie pour les conceptualiser (diagnostic de la maladie)<sup>3989</sup>, enfin il en tire les conséquences juridiques (prescription de la thérapie). L'un et l'autre ont besoin de rattacher chaque élément qu'ils traitent à un concept connu (une maladie pour le médecin, une notion pour le juriste). En droit, comme en médecine, l'opération de qualification, et par conséquent le recours à l'outil conceptuel, est donc nécessaire pour connaître le régime applicable à chaque réalité puisque celui-ci découle de la nature de celle-là et qu'une différence de nature implique une différence de régime<sup>3990</sup>.

---

<sup>3981</sup> « La notion... », art. cit., p. 82.

<sup>3982</sup> Voir *supra* (pp. 655-671).

<sup>3983</sup> « Empirisme... », art. cit., pp. 361-363.

<sup>3984</sup> Sur ce malentendu, voir : JAMIN et MELLERAY, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 94-95.

<sup>3985</sup> « La notion... », art. cit., p. 82.

<sup>3986</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>3987</sup> BOYER, ROLAND et STARCK, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 108.

<sup>3988</sup> Cf. WALINE, « Empirisme... », art. cit., pp. 370-371.

<sup>3989</sup> Pour expliquer en quoi consiste cette étape du raisonnement, Michelle Cumyn affirme d'ailleurs qu'« il s'agit de *diagnostiquer* les faits en identifiant la catégorie juridique applicable » (« La classification des catégories juridiques en droit comparé – métaphores taxonomiques », *La Revue du Notariat (Montréal)*, sept. 2018, <https://corpus.ula-val.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/13314/1/Cumyn-2009-Revue-Notariat.pdf>, p. 11, nous soulignons).

<sup>3990</sup> Voir *supra* (p. 589, note 3408).

En structurant le monde juridique comme cadres de classifications, les concepts permettent ainsi de déterminer non seulement la place qu'occupent les réalités dans cet univers mais aussi les règles qui leur sont applicables, ce qui facilite leur traitement juridique et renforce ce que Jean Dabin appelle « la praticabilité »<sup>3991</sup> ou « la maniabilité »<sup>3992</sup> du droit. Elles sont donc « une source féconde et précieuse de solutions juridiques »<sup>3993</sup>, un « appareil de démonstration au moyen duquel de nombreuses difficultés se résolvent »<sup>3994</sup>. En outre, en faisant apparaître « un régime connu et objectivement déterminé », ces catégories constituent, même sous le dirigisme, « une garantie d'impartialité et de sécurité juridique » car il est possible de prévoir quelles règles vont s'appliquer à la situation considérée<sup>3995</sup>. De la sorte, « les nuances innombrables, les lignes floues des multiples faits sociaux viennent s'encadrer dans des règles bien tracées et sont ainsi aisément saisies par le droit, qui leur communique ses vertus d'ordre et de simplicité »<sup>3996</sup>.

Malgré les apparences, les existentialistes juridiques ne disent pas autre chose que les faiseurs de système. Les uns et les autres sont d'accord sur un point : le juriste ne classe pas et ne range pas « dans un amusement de l'esprit »<sup>3997</sup>, il a tout simplement besoin de cela pour faire œuvre de science. S'il ne classifiait pas les données du réel pour les appréhender, il devrait en effet adopter des procédés qui n'ont pas autant d'efficacité et d'objectivité que le classement et le rangement. S'il ne rangeait pas les normes à appliquer, le juge serait ainsi contraint de régler les conflits susceptibles de survenir en se tournant vers la technique de la combinaison (création d'une norme supérieure à partir de l'addition des normes en conflits), de la conciliation (création d'une norme médiane entre les règles en concurrence), du partage des domaines d'application (distribution des règles en présence) ou de la disjonction (application alternative des normes)<sup>3998</sup>. Or, aucune n'est véritablement satisfaisante puisqu'aucune n'obéit à des principes directeurs préalablement fixés et connus, ce qui rend imprévisible le résultat de l'opération. En outre, elles aboutissent toutes à « un affaiblissement de chacune »

---

<sup>3991</sup> *La technique...*, *op. cit.*, p. 103. Voir aussi : DABIN, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 267 et 271.

<sup>3992</sup> *La technique...*, *op. cit.*, p. 166. Voir aussi : *ibid.*, p. 200 (la catégorisation a « une valeur d'utilité pratique au regard de la mise en œuvre effective de la réglementation »).

<sup>3993</sup> GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 3, p. 181. Chaque classification procure ainsi ce que cet auteur appelle « une économie de la pensée » : « elle facilite la déduction et l'enchaînement des règles, elle permet de présenter harmonieusement un ensemble de solutions, qui, laissées à l'état de réalités brutes, paraîtraient juxtaposées, voire dépourvues de toute cohérence » (*ibid.*, p. 196 ; voir aussi en ce sens : tome 1, pp. 126-127, 137 et 163). Dans le même sens, Jean Dabin écrit : « l'artifice triomphe, pour des motifs plus ou moins pertinents d'économie juridique » (*La technique...*, *op. cit.*, p. 168).

<sup>3994</sup> THALLER (E.), « La méthode en droit commercial », in BERTHELEMY (H.), GARCON (E.-A.) et LARNAUDE (F.) [dir.], *Les méthodes juridiques*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1911, p. 146.

<sup>3995</sup> BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 114. Sur ce point, spécifiquement en droit administratif, voir FORTSAKIS, *Conceptualisme...*, *op. cit.*, pp. 232-239.

<sup>3996</sup> ROUBIER, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>3997</sup> THALLER, « La méthode... », art. cit., p. 146.

<sup>3998</sup> Cf. IZORCHE, « L'ordre... », art. cit., p. 735.

des normes en conflits puisqu'« il s'agit toujours d'opérer des concessions »<sup>3999</sup>. Au contraire une mise en ordre permet, par « un choix d'évitement »<sup>4000</sup>, de « prévenir la rencontre, le concours »<sup>4001</sup> des normes ce qui a l'avantage de préserver non seulement leur intégrité (les normes ne sont pas transformées au contraire de la conciliation et de la combinaison) mais encore le potentiel de leurs effets (les normes ne sont pas neutralisées au contraire du partage des domaines d'application et de la disjonction)<sup>4002</sup>.

Surtout, s'il ne classait pas les données du réel, le juge devraient recourir à l'équité. Or, ce procédé est critiquable car il conduit à « l'impressionnisme juridique »<sup>4003</sup>. Comme le souligne Marcel Waline, juger selon cette règle revient en effet à décider selon « la représentation que se fait le juge, des exigences de l'équité dans chaque cas d'espèce »<sup>4004</sup>. Et l'auteur poursuit : « Une telle proposition serait peut-être admissible si tous les juges étaient parfaits ; mais la perfection n'est pas de ce monde ; et ce n'est certes pas par hasard qu'après une longue expérience, les justiciables ont inventé le dicton populaire, qui en dit long sur les résultats de l'expérience : “Dieu nous préserve de l'équité des Parlements” »<sup>4005</sup>. C'est au nom de « la finalité du droit [qui] n'est pas exclusivement d'assurer la Justice entre les hommes, mais aussi d'apporter de la sécurité dans les rapports sociaux »<sup>4006</sup> en vue d'écartier tout risque d'arbitraire qu'il met en avant la nécessité de l'outil conceptuel en science juridique. Jean Rivero abonde dans ce sens en parlant d'un droit privé de notions comme d'une chose « proprement impensable » et « socialement catastrophique »<sup>4007</sup>. Pour lui, un « jugement rendu au seul vu de l'ambiance d'une affaire » aboutit « à la mort [sinon] du droit », du moins d'une justice dont la connaissance des principes est accessible à toutes les classes de la société<sup>4008</sup>.

Sous le dirigisme économique de Vichy, le Conseil d'Etat s'inscrit dans cette double logique. Lorsqu'il se trouve en présence de réalités de même nature, il cherche toujours à les ordonner pour faire prévaloir celle à qui il attribue une valeur supérieure : le contentieux de la légalité offre ainsi de multiples exemples d'actes administratifs, législatifs ou constitutionnels hiérarchisés pour les besoins

---

<sup>3999</sup> *Ibid.*

<sup>4000</sup> *Ibid.*

<sup>4001</sup> *Ibid.*

<sup>4002</sup> Malgré ses imperfections, la technique de la conciliation est utilisée en droit constitutionnel, lorsqu'il s'agit de trouver un équilibre entre des principes de même valeur : elle a l'avantage de permettre à chacun de ceux qui sont en présence de s'exprimer.

<sup>4003</sup> RIVERO, « Apologie... », art. cit., 101.

<sup>4004</sup> « Empirisme... », art. cit., p. 363.

<sup>4005</sup> *Ibid.*, pp. 363-364.

<sup>4006</sup> *Ibid.*, p. 364.

<sup>4007</sup> « Apologie... », art. cit., 102.

<sup>4008</sup> *Ibid.*, p. 101.

de la résolution du litige soumis au juge<sup>4009</sup>. D'autre part, « le Conseil d'Etat lui-même ne croit pas pouvoir se dispenser de ce recours aux catégories juridiques »<sup>4010</sup>. Même s'il laisse dans l'ombre certaines questions de qualification<sup>4011</sup>, il est remarquable qu'il n'impose aucune solution sans avoir préalablement rattaché ou moins implicitement chaque espèce à un ou plusieurs concepts<sup>4012</sup>. Il s'appuie en effet systématiquement et explicitement sur un concept-critère d'une autre branche que le droit administratif lorsqu'il considère que le litige ne relève pas de ses attributions. Et lorsqu'au contraire il admet que le contentieux doit être résolu selon des règles exorbitantes du droit commun il s'en remet toujours à l'autorité d'un concept-critère du droit administratif pour se déclarer compétent. Toutefois, la référence n'est parfois qu'implicite : en traitant le litige au fond, il reconnaît que la réalité en cause relève d'une catégorie qui le rend compétent<sup>4013</sup>. Mais c'est surtout l'évolution de la jurisprudence en ce qui concerne la détermination de la nature des comités d'organisation et des ordres professionnels qui témoigne de la conscience qu'a le juge administratif de la nécessité de l'outil conceptuel<sup>4014</sup>. Il a fallu attendre que celui-ci se trouve dans une situation où, pour résoudre certains litiges, il ne pouvait plus se contenter d'une qualification négative, pour qu'il se prononce explicitement sur leur caractère et qu'il consente ainsi à les rattacher à une catégorie et à un concept juridiques.

Loin de tourner le dos à l'outil conceptuel, le juge administratif confirme ainsi sa pertinence. Mais les notions auxquelles il se réfère sont plus précises qu'autrefois, c'est-à-dire plus concrètes, plus proches des espèces, mais tout autant conceptuelles, que les notions plus larges de « personnes publiques » ou de « services publics ». Comme le remarque Jean Rivero, « ce n'est pas la méthode qui a changé, mais l'objet dont elle se saisit : pour trancher le problème de sa compétence, le juge, à partir du début de ce siècle, s'est principalement attaché à la nature juridique de l'organisme [ou de l'activité] en cause ; aujourd'hui, il pousse l'examen *plus avant* et s'attache à la nature juridique de la situation dont il est saisi, opérant le partage des compétences (...), "d'après la nature juridique propre des questions soulevées" ; mais aujourd'hui comme hier, c'est toujours un problème de nature

---

<sup>4009</sup> Voir *supra* (pp. 298-301 et 564-566).

<sup>4010</sup> WALINE, « Empirisme... », art. cit., p. 366.

<sup>4011</sup> Voir par ex. en ce qui concerne la nature juridique des comités d'organisation et des ordres professionnels (voir *supra*, pp. 211-233).

<sup>4012</sup> Voir *supra* (pp. 436-437).

<sup>4013</sup> Dans certains arrêts, le juge administratif traite par exemple l'affaire au fond, sans qualifier expressément le contrat dont il est saisi. Il est alors difficile de savoir ce qui a déterminé sa compétence pour connaître de la convention mais, se déclarant compétent, il admet implicitement qu'il s'agit d'un contrat administratif. Voir ainsi, pour des contrats passés par l'Etat : CE, 13 févr. 1942, *Sté coopérative agricole haut-marnaise*, préc. (constitution, entretien et vente d'un stock de blé par la société) ; CE, 29 janv. 1954, *Comptoir unique d'achat, de stockage, de vente et d'expédition des légumes de la région parisienne*, R. p. 66 (constitution d'un fonds de garantie contre la délivrance d'une lettre d'agrément pour le financement de fabrications de démarrage). De même, pour un contrat passé par l'Office national interprofessionnel des céréales : CE, 8 déc. 1965, *ONIC c. Sté Goldschmidt*, préc. (acquisition et exportation de denrées).

<sup>4014</sup> Voir *supra* (pp. 655-671).

juridique qui est en jeu »<sup>4015</sup>. En d'autres termes, le juge s'attache moins à qualifier les organismes ou leurs activités, qu'à déterminer le droit applicable aux manifestations concrètes des tâches qu'ils accomplissent sur le terrain de la vie sociale, c'est-à-dire aux actes juridiques et matériels qu'ils produisent, ainsi qu'au statut de leurs agents, de leurs biens et de leurs deniers<sup>4016</sup>. Or, ce n'est pas autre chose qu'affirme Bernard Chenot. Celui-ci considère qu'avec l'interventionnisme et le dirigisme la jurisprudence administrative ne s'attache plus qu'aux « réalités concrètes (...) pour définir seulement les actes qui manifestent l'existence sociale » des institutions en cause<sup>4017</sup>.

Ce qui fait l'objet de la critique des existentialistes, ce n'est donc pas *le* conceptualisme en général, c'est seulement *une forme* particulière de conceptualisme. Ainsi selon Bernard Chenot, les notions ne sont pas des « valeurs absolues », « choses en soi », inscrites dans le marbre<sup>4018</sup>. Il affirme à propos des concepts : « il faut prendre garde à ne pas diviniser [ces] masques ; ces figurines ne sont que les signes d'une réalité qui leur donne un sens, parce qu'ils n'en ont qu'un seul, c'est d'aider à la comprendre »<sup>4019</sup>. L'auteur reconnaît que le juriste a besoin de cet outil qu'il doit utiliser comme « appareil de classification à travers lequel il connaît le monde politique, économique et social » et qu'il doit « mettre constamment au point » pour l'adapter aux évolutions de la réalité<sup>4020</sup>. L'auteur prône donc au nom de l'existentialisme, une sorte de conceptualisme *empirique* (ou empirisme conceptuel), opposé à un conceptualisme *dogmatique* (ou dogmatisme conceptuel) que Jean Rivero, pourtant faiseur de systèmes, combat à ses côtés en rejetant la thèse du critère unique du droit administratif<sup>4021</sup>. Dans ce débat doctrinal, et toujours malgré les apparences, les deux parties s'accordent également pour dire que les concepts renforcent la rationalité du droit, en particulier de celui applicable à la direction de l'économie.

## ***Sous-section 2 : Un élément renforçant la rationalité du droit du dirigisme***

Toute science, pour être digne de ce nom, a besoin de se comprendre et de se faire comprendre selon les codes qui sont les siens : c'est ce qui lui donne une rationalité. Parce qu'ils sont à la base

---

<sup>4015</sup> « Apologie... », art. cit., pp. 101-102. Nous soulignons. L'auteur cite une formule du commissaire du gouvernement Odent retranscrite par Pierre Huet (note sous CE Sect., 14 juin 1946, *Sté financière de l'Est*, art. cit., p. 32).

<sup>4016</sup> A propos du service public qu'il ne réduit plus qu'à un « label », Didier Truchet écrit dans le même sens : « le juge n'utilise le mot (...) que comme une *étape de son raisonnement*, et non comme sa fin ; c'est pour lui un *mot de passe* vers la solution recherchée (compétence contentieuse, application d'une règle, qualification d'un collaborateur, d'un acte, d'un bien, d'un travail) » (« Nouvelles... », art. cit., p. 429, l'auteur souligne).

<sup>4017</sup> CHENOT, « La notion... », art. cit., p. 83.

<sup>4018</sup> CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit., p. 68. L'auteur se moque de ceux qui prétendent qu'il existe « un paradis immuable des notions et des règles » (*ibid.*, p. 58), « un livre d'or des grands principes » (*ibid.*, p. 64).

<sup>4019</sup> *Ibid.*

<sup>4020</sup> *Ibid.*

<sup>4021</sup> Voir *supra* (p. 466).

des constructions doctrinales (§ 1) et qu'ils constituent, selon l'expression de Christian Atias, « une arme du savoir juridique »<sup>4022</sup>, les concepts renforcent, sous le dirigisme, comme sous le libéralisme, la rationalité de la science du droit<sup>4023</sup>.

### **§ 1/ La base des constructions doctrinales**

Au lendemain de la chute du régime de Vichy, tenant compte de l'expérience du dirigisme économique et critiquant l'existentialisme juridique, Jean Rivero fait l'apologie des « faiseurs de systèmes »<sup>4024</sup>. L'auteur fustige les « formules ondoyantes et chatoyantes à l'excès, où la nuance ne [permet] plus de discerner la couleur, où la part laissée à l'appréciation subjective du juge [étouffe] la part de "l'objectivement connaissable" par l'assujetti, [qui font] reprendre au droit le chemin des sanctuaires et le [ramène] à sa forme première : l'ésotérisme aristocratique »<sup>4025</sup>. Il salue le travail de la doctrine qui s'efforce de « ramener à des lignes simples le chaos des espèces »<sup>4026</sup> en dégagant, même dans le silence du juge, des concepts pour les intégrer dans des systèmes capables de rendre compréhensible et prévisible le raisonnement des juridictions.

L'auteur se place ainsi dans la lignée de François Gény et de Jean Dabin qui, dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, faisaient apparaître la nécessité des constructions juridiques. De telles constructions peuvent se définir comme des « modes d'explication logique d'un ensemble plus ou moins vaste de règles de droit »<sup>4027</sup>, des opérations de « mise en forme » ayant pour but « de les unifier en un système harmonieux »<sup>4028</sup>, des « effort[s] de la pensée, mise en face des matériaux épars et isolés, qu'offrent les règles juridiques (...), pour, au moyen d'un emploi sagace et d'un adroit agencement de concepts, mots, définitions, classifications, raisonnements, ériger un ensemble complet, qui fixe l'institution à déterminer en termes logiques, permettant d'en harmoniser les règles entre elles et avec celles des institutions voisines »<sup>4029</sup>.

Parce qu'ils structurent les systèmes juridiques, les concepts sont à la base des constructions doctrinales. C'est toujours à partir d'eux que les auteurs réfléchissent au droit positif ou à l'histoire

---

<sup>4022</sup> *Epistémologie...*, *op. cit.*, p. 193.

<sup>4023</sup> C'est pourquoi Sophie Théron affirme que « la catégorisation [juridique] répond à un objectif de rationalité » (« Les catégories... », art. cit., p. 2400). Voir aussi BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 114 (« le recours aux catégories juridiques permet (...) de renforcer la rationalité et la cohérence du droit »).

<sup>4024</sup> « Apologie... », art. cit.

<sup>4025</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>4026</sup> *Ibid.*, p. 99.

<sup>4027</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 209.

<sup>4028</sup> DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, p. 186.

<sup>4029</sup> GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 158-159.

du droit. En simplifiant le droit<sup>4030</sup>, les notions sont un « gain d'intelligibilité »<sup>4031</sup>. Elles introduisent une « cohérence logique dans le complexe des règles »<sup>4032</sup> dont la pertinence peut ainsi être discutée. Recourir aux concepts permet donc de « stimuler le travail de la création juridique »<sup>4033</sup>. Ces outils sont utiles aux praticiens tout autant qu'aux chercheurs : les uns comme les autres peuvent, grâce aux notions, « de l'inconnu (...) s'approcher du connu », les premiers en prenant en compte les données du réel pour résoudre les difficultés du quotidien et les seconds, en les envisageant « en eux-mêmes »<sup>4034</sup>, pour « se frayer un chemin vers la connaissance »<sup>4035</sup>, éventuellement en vue de les parfaire, voire de les modifier<sup>4036</sup>.

En critiquant les « notions fondamentales » régulièrement démenties par « une évolution sociale qui commande souvent aux constructions de l'esprit et bien rarement les suit »<sup>4037</sup>, affirmant même, « avec certitude, (...) qu'elles n'exercent guère d'influence sur (...) la jurisprudence du Conseil d'Etat »<sup>4038</sup>, Bernard Chenot décrédibilise ces constructions. Celui-ci souligne le décalage entre les solutions jurisprudentielles et les explications doctrinales. L'auteur parle du « flot tourmenté des décisions qui en quelques années font et défont ce qu'on appelle, après coup, jurisprudence » et interprète les « signes de concordance » entre l'abstraction conceptuelle, œuvre des auteurs, et la résolution des litiges, préoccupation des tribunaux, que comme des « coïncidences », « de la part du juge, (...) involontaires et instinctives », « ne procédant jamais d'un esprit de système »<sup>4039</sup>.

Pour Georges Vedel, la position défendue par Bernard Chenot doit être combattue car elle revient « à supprimer la possibilité de toute connaissance juridique, à remplacer celle-ci par la compilation de solutions jurisprudentielles pour lesquelles on [réclame] le droit à l'incohérence et à réduire la doctrine (...) à un rôle d'enregistrement chronologique des arrêts, qu'elle [reçoit] licence de

---

<sup>4030</sup> La simplification est qualitative et quantitative : en généralisant les hypothèses, les concepts permettent de réduire le nombre de règles de droit applicables et de décomplexifier leur contenu pour qu'elles embrassent sans difficulté toute la masse des espèces envisagées (cf. DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, pp. 166-167).

<sup>4031</sup> CHAINAIS (C.), FERRAND (F.) et GUINCHARD (S.), *Procédure civile*, Dalloz, 2016, 33<sup>e</sup> édit, p. 80.

<sup>4032</sup> DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, p. 200. Dans le même sens : BONNARD, « Les concepts... », art. cit., p. 238 ; LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 194 ; THERON, « Les catégories... », art. cit., p. 2399.

<sup>4033</sup> DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, p. 202. Dans le même sens, voir GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 3, pp. 196-197. Marie-Laure Mathieu note d'ailleurs que « le classement a une fonction heuristique : il permet non seulement de décrire l'univers, mais aussi d'en affiner la perception en suggérant des questions qui, sans lui, n'auraient sans doute pu apparaître ; il contribue ainsi au processus de découverte » (*Logique...*, *op. cit.*, p. 51).

<sup>4034</sup> GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 3, p. 191.

<sup>4035</sup> MATHIEU, *Logique...*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>4036</sup> C'est en ce sens que Sophie Théron affirme que les catégories juridiques « servent à la fois à construire le droit et à étudier l'objet construit » et donc qu'« elles sont un instrument essentiel de la formation même du droit et de son observation » (« Les catégories... », art. cit., p. 2400).

<sup>4037</sup> CHENOT, « Les notions... », art. cit., p. 77.

<sup>4038</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>4039</sup> *Ibid.*, p. 77.

louer mais non de comprendre. »<sup>4040</sup> Et Jean Rivero de décrire « les bases d'une collaboration jugée nécessaire : au juge de dire le droit à travers les cas d'espèces ; au commentateur de systématiser les solutions particulières, de les coordonner en un tout organisé, d'en éclairer les formules les unes par les autres, de les transformer ainsi en une matière intelligible »<sup>4041</sup>. Ce dialogue entre la doctrine et les tribunaux est nécessaire à l'élaboration du droit administratif<sup>4042</sup>. En effet, contrairement au droit privé, les règles de cette branche juridique ne sont pas, pour l'essentiel, d'origine législative ; elles sont découvertes par le juge administratif, habilité à dire le droit. Mais ne pouvant se prononcer qu'« au jour le jour » et qu'« au fil des espèces »<sup>4043</sup>, celui-ci est condamné à l'empirisme : « en présence d'une affaire, il lui faut, avant tout, chercher la solution juste, celle que postulent “les circonstances particulières de temps et de lieu” ; et, de même “qu'on ne se baigne jamais deux fois dans le même fleuve”, on ne juge jamais deux fois la même affaire ; d'où la nécessité, pour lui, de ne point se lier inconsidérément par l'énoncé de règles qui, demain, l'obligeraient, soit à ruser avec elles pour en éluder l'application, comme le fait le juge britannique pour s'affranchir de la tyrannie du précédent, soit à leur demeurer fidèle, mais en méconnaissant alors la spécificité du nouveau litige porté devant lui »<sup>4044</sup>. Le travail doctrinal est donc essentiel car il permet de « révéler » à l'Administration et aux administrés, justiciables de la juridiction administrative, « les principes d'après lesquels ils [sont] jugés et par là même les règles de conduite qui [s'imposent] à eux »<sup>4045</sup> et qui forment le droit administratif, tant substantiel que processuel. Mais ce travail est également nécessaire au Conseil d'Etat lui-même qui a besoin que ses solutions soient systématisées pour « donner à son œuvre cohérence et continuité »<sup>4046</sup>. En définitive tout se passe comme si la règle jurisprudentielle de droit administratif était l'œuvre d'une « chambre souveraine », la juridiction administrative, assistée d'une « chambre

---

<sup>4040</sup> VEDEL, note sous CE, 23 janv. 1953, *Audouin*, art. cit., § V.

<sup>4041</sup> « Apologie... », art. cit., p. 99.

<sup>4042</sup> Sur ce point, voir : BURDEAU, « Du sacre... », art. cit. ; DEGUERGUE (M.), « Doctrine universitaire et doctrine organique », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2010, pp. 41-57 ; DELVOLVE (P.), « Le Conseil d'Etat vu par la doctrine », RA 1997 (n° spéc.) pp. 50-55 ; FAYET (E.) et POIRMEUR (P.), « La doctrine administrative et le juge administratif : la crise d'un modèle de production du droit », in CHEVALLIER (J.), *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, pp. 98-120 ; GAUDEMET (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, thèse droit, Paris, 1971, Paris, LGDJ, 1972, pp. 147-161 ; JEZE (G.), « Collaboration du Conseil d'Etat et de la doctrine dans l'élaboration du droit administratif français », in *Livre...*, *op. cit.*, pp. 347-349 ; RIVERO, « Jurisprudence... », art. cit. ; PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 2<sup>e</sup> édit., pp. 677-680 ; ROLIN (F.), « Doctrine et pratique », in AFDA, *La doctrine...*, *op. cit.*, pp. 69-81. Spécifiquement à propos de la notion de service public : BRUNET (P.), « Doctrines “juridictionnelles” et doctrines “méta-conceptuelles” du service public », in AFDA, *Le service...*, *op. cit.*, pp. 21-39 ; CORAIL (J.-L. de), « Une question fondamentale : la doctrine du service public, de la définition et de la nature du droit administratif et de la compétence du juge administratif », RA 1997 (n° spéc.) pp. 24-35. Voir aussi, à propos de la responsabilité administrative : DEGUERGUE, *Jurisprudence...*, *op. cit.*

<sup>4043</sup> RIVERO, « Jurisprudence... », art. cit., p. 30.

<sup>4044</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>4045</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>4046</sup> *Ibid.* Sur cette question : LATOURNERIE (M.-A.), « La doctrine vue par le Conseil d'Etat », RA 1997 (n° spéc.) pp. 46-49.

de réflexion », la doctrine<sup>4047</sup>. La seconde a cet avantage qu'elle n'est pas, contrairement à la première, « pressé[e] par le temps, par les événements » : elle a « plus de loisirs pour se livrer aux analyses juridiques fécondes, aux recherches historiques, économiques ou sociales qui dominent le droit »<sup>4048</sup>.

C'est cette double préoccupation de cohérence jurisprudentielle et de sécurité juridique qui, sous le dirigisme de Vichy, pousse les théoriciens à conceptualiser les solutions du Conseil d'Etat. Les nombreuses analyses des arrêts *Monpeurt* et *Bouguen* et des décisions qui s'inscrivent dans leur filiation, sur lesquelles nous avons eu l'occasion de nous appuyer dans nos développements, témoignent de cette volonté des auteurs de faire toute la lumière sur le droit de l'organisation professionnelle que le juge administratif construit peu à peu sans en donner toutes les clés de compréhension. L'objectif principal n'est pas de critiquer mais de systématiser l'état nouveau du droit positif. Les contradictions doctrinales révèlent la difficulté de l'entreprise mais confirment surtout sa nécessité<sup>4049</sup>. Même les magistrats ressentent le besoin d'apporter leur pierre à la construction, s'inscrivant dans la longue tradition en droit administratif des juges-enseignants<sup>4050</sup>. Pierre Chatenet et Jacques Donnedieu de Vabres, respectivement rapporteurs des arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*, publient l'un et l'autre une note sur la décision qu'ils ont contribué à rédiger ; Charles Célier, Pierre Laroque et Marcel Martin, tous trois membres du Conseil d'Etat, se prêtent eux aussi à l'exercice. Au sein de la communauté des commentateurs, leurs voix se démarquent de celles des professeurs car ils sont membres de la « doctrine organique » et sont, à ce titre, supposés être plus proches de la « doctrine officielle »<sup>4051</sup> du Conseil d'Etat, que ne l'est la « doctrine universitaire »<sup>4052</sup>. Les écrits des magis-

---

<sup>4047</sup> RIVERO, « Jurisprudence... », art. cit., p. 35.

<sup>4048</sup> JEZE, « Collaboration... », art. cit., p. 349. Dans cette logique, les auteurs opposent au dogmatisme et à la réflexion de la doctrine, le pragmatisme et l'action du juge puisque le second est toujours contraint d'agir en fonction des faits, alors que la première peut s'en dispenser (DEGUERGUE, « Doctrine... », art. cit., pp. 49-50 ; RIVERO, « Jurisprudence... », art. cit., pp. 32-34).

<sup>4049</sup> Cf. MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 348-353. Pour l'auteur, « la conséquence la plus subtile de la jurisprudence *Monpeurt-Bouguen* aura peut-être été de redéfinir les conditions d'un dialogue entre la jurisprudence et la doctrine dans l'élaboration du droit administratif moderne » (*ibid.*, p. 353).

<sup>4050</sup> Sur ce point, voir DEGUERGUE, « Doctrine... », art. cit., pp. 53-54 ; RIVERO, « Jurisprudence... », art. cit., p. 29. Dans cette logique des juges-enseignants s'inscrit la publication, à partir de 1947, par le Conseil d'Etat de ses *Etudes et documents*, revue à laquelle contribuent surtout des membres de l'institution. Les contributions précitées des conseillers d'Etat Bernard Chenot, Hervé Detton, André Heilbronner et Jean de Soto s'intéressent directement au dirigisme économique de Vichy.

<sup>4051</sup> VANDENDRIESSCHE (X.), « La doctrine officielle », in KOUBI (G.) [dir.], *Doctrines et doctrine en droit public*, Toulouse, PUT, 1997, pp. 199-207.

<sup>4052</sup> La doctrine organique est « issue de l'organe juridictionnel administratif et désigne les juges qui écrivent et enseignent comme le font les universitaires » (DEGUERGUE, « Doctrine... », art. cit., p. 42). Elle s'oppose donc à la « doctrine universitaire ». C'est Jean-Jacques Bienvenu (« Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif », *Droits*, 1985, n°1, pp. 155-156) qui serait à l'origine de cette distinction.

trats, surtout lorsqu'ils portent sur les décisions qu'ils ont eux-mêmes rendues, sont en effet nécessairement dépourvus de toutes critiques<sup>4053</sup>. Comme le souligne Maryse Deguerge, « réserve oblige », ceux-ci ne peuvent proposer que « de simples explications de texte, au demeurant fort précieuses pour la lisibilité du droit administratif »<sup>4054</sup>. Mais puisqu'ils ne jouissent pas, contrairement aux universitaires, d'une indépendance par rapport à l'organe dont ils relèvent<sup>4055</sup>, les magistrats commentateurs devraient aussi toujours ne parler que d'une seule voix ; ils ne devraient donc pas pouvoir se contredire.

Or les annotateurs des arrêts *Monpeurt* et *Bouguen* adoptent des positions radicalement différentes<sup>4056</sup> : pour Marcel Martin, les organismes professionnels sont des institutions privées ; pour Pierre Chatenet et Charles Céliet, ils sont des personnes publiques particulières, sans pour autant être des établissements publics ; pour Jacques Donnedieu de Vabres ils sont des personnes provisoirement mixtes, destinées à être reconnus, à terme, personnes d'un troisième genre. Pierre Laroque va même plus loin puisqu'il défend la thèse du rattachement de ces organismes à la catégorie des établissements publics alors que le Conseil d'Etat dit expressément le contraire. Sa position reste néanmoins particulière puisque ce magistrat, parce qu'il a des origines juives, est contraint à partir de décembre 1940 de quitter la juridiction administrative et d'entrer en résistance, pour finalement rejoindre Londres en 1943. Jusqu'à la fin de la guerre c'est donc de manière anonyme qu'il publie ses travaux, avec toute la liberté de ton que sa clandestinité lui offre<sup>4057</sup>. Mais comment expliquer l'attitude des autres juges-commentateurs ? Comme nous l'avons vu le Conseil d'Etat refuse de trancher positivement la question de la qualification des organismes professionnels pour ménager l'avenir politique du pays qui demeure incertain au moment où il se prononce<sup>4058</sup>. Sur ce point il libère en quelque sorte ses membres de leur devoir de réserve : comme tout autre commentateur, ceux-ci sont invités à réfléchir aux différentes possibilités juridiques qui se présentent à la juridiction administrative, consciente qu'il lui faudra sans doute un jour trancher définitivement le débat. Le dirigisme de Vichy fait donc disparaître,

---

<sup>4053</sup> Au contraire, la critique (approuver ou désapprouver les solutions retenues) est, avec la fonction pédagogique (exposer et expliquer l'état du droit) et la fonction prospective (anticiper et proposer des solutions) une fonction essentielle de la doctrine universitaire de droit administratif. Sur ce rôle dont les auteurs regrettent aujourd'hui l'effacement, voir : BIENVENU, « Remarques... », art. cit. ; CHEVALLIER (J.), « Rapport de synthèse », in AFDA, *La doctrine...*, op. cit., pp. 236-240 ; DUPRÉ DE BOULOIS (X.), « La critique doctrinale », in AFDA, *La doctrine...*, op. cit., pp. 217-232 ; TRUCHET (D.), « Quelques remarques sur la doctrine en droit administratif », in *Mélanges Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 769-777.

<sup>4054</sup> « Doctrine... », art. cit., p. 55.

<sup>4055</sup> Cf. *ibid.*, pp. 50-53.

<sup>4056</sup> Voir *supra* (pp. 221-233 et 238-254).

<sup>4057</sup> Cf. FORTUNET (F.), « LAROQUE Pierre », in ARABEYRE, HALPERIN et KRYNEN, *Dictionnaire...*, op. cit., pp. 612-614 ; LAROQUE (P.), *Au service de l'homme et du droit : souvenirs et réflexions*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1993.

<sup>4058</sup> Voir *supra* (pp. 655-671).

provisoirement et en ce qui concerne cette question précise de la nature des organismes professionnels, la frontière entre la doctrine organique et la doctrine universitaire.

Mais le phénomène contribue aussi à diversifier les sources de la doctrine juridique. Sous Vichy, les constructions du droit administratif ne sont pas seulement l'œuvre des professeurs de droit public et des juges administratifs. A la conceptualisation des réalités du dirigisme et la systématisation des règles qui leur sont applicables contribuent aussi des professeurs de droit privé, comme Georges Ripert, René Savatier ou encore Paul Durand<sup>4059</sup>, intéressés par l'avenir du droit administratif décisif pour celui de leur branche juridique avec laquelle il partage une frontière. Il est remarquable également de constater l'effort d'abstraction dont fait preuve la juridiction de droit commun : confrontée d'un côté au dirigisme économique et de l'autre au laconisme du Conseil d'Etat, elle propose dans ses arrêts et dans ses jugements des modèles conceptuels dans lesquels insérer les organismes de direction<sup>4060</sup>. Aux côtés de ces enseignants et de ces juges privatistes siègent aussi dans cette « chambre de réflexion » pour les concepts, des avocats, comme Albert Croquez ou Adrien Peytel<sup>4061</sup>, soucieux de comprendre le système du dirigisme dans le but de gagner les procès auxquels leurs clients peuvent être parties, des juristes hauts-fonctionnaires, comme Henri Culmann<sup>4062</sup>, secrétaire général au Secrétariat d'Etat à la production industrielle, qui cherchent à exploiter toutes les potentialités que leur offrent les réformes de la politique économique en vue d'accomplir les missions des ministères dont il relèvent, et enfin, certains non juristes, comme les docteurs Escalier<sup>4063</sup> et Monier<sup>4064</sup>, professionnels attentifs à l'évolution de l'organisation de leur secteur d'activité.

Le rôle des commissaires du gouvernement dans l'élaboration des concepts du dirigisme est plus ambigu en raison du statut particulier de ces magistrats de l'ordre administratif. Habilités à exposer dans des conclusions en toute indépendance leur point de vue sur les affaires dans lesquelles ils sont appelés à intervenir, ils ne sont pas membres des formations de jugement. Mais chaque commissaire doit respecter « les cadres de l'exercice de ses compétences légales et l'esprit du corps auquel il

---

<sup>4059</sup> Voir l'ensemble des travaux précités de ces auteurs.

<sup>4060</sup> Nous avons vu que plusieurs tribunaux de première et de seconde instances adoptent implicitement la solution de l'appartenance des organismes professionnels et des organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés à la catégorie des établissements mixtes (voir *supra*, p. 252).

<sup>4061</sup> Voir l'ensemble des travaux précités de ces auteurs.

<sup>4062</sup> Voir l'ensemble des travaux précités de cet auteur. Henri Culmann est en particulier à l'origine d'un article sur la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels* (« La loi... », art. cit.) que Marcel Waline compare, « pour les clartés qu'il donne sur les intentions des auteurs de celle-ci, aux travaux préparatoires qui éclairaient si utilement les commentateurs, du temps où le législateur étudiait, et discutait publiquement, la loi avant de la voter » (« La loi... », art. cit., p. 21).

<sup>4063</sup> « L'organisation... », art. cit.

<sup>4064</sup> « Rénovation... », art. cit.

appartient »<sup>4065</sup>. C'est pourquoi ils usent « fréquemment d'une figure de rhétorique consistant à présenter une évolution comme déjà acquise, c'est-à-dire parvenue à maturité, pour justifier un revirement de jurisprudence ou la consécration d'une solution nouvelle »<sup>4066</sup>. Pour justifier que les comités d'organisation puissent édicter des actes administratifs, alors même qu'ils sont selon lui, ni des « établissements publics » ni des « organismes privés », le commissaire du gouvernement Ségalat souligne ainsi dans ses conclusions sur l'arrêt *Monpeurt* que « dans un domaine voisin – celui du règlement des conflits collectifs du travail – (...) il [a] déjà été décidé que les fonctions de l'arbitre et du surarbitre relèvent du droit public »<sup>4067</sup>, citant comme référence l'arrêt *Sté cotonnière du Sud-Est c. Mossé* rendu par le Tribunal des conflits le 12 décembre 1938<sup>4068</sup>. De même, pour reconnaître un pouvoir identique aux ordres professionnels, le commissaire du gouvernement Lagrange, dans l'affaire *Bouguen*, se place expressément dans la lignée non seulement de la jurisprudence *Monpeurt* mais encore des conclusions de celui qu'il présente comme son « collègue »<sup>4069</sup>.

Le besoin des commissaires de s'inscrire dans une généalogie jurisprudentielle se ressent d'autant plus dans les conclusions sur l'arrêt *Monpeurt* que le commissaire du gouvernement invite le Conseil d'Etat à remettre en cause un principe qui ne souffrait jusque-là d'aucune exception. Il est en effet question de reconnaître pour la première fois qu'une personne dont le caractère public est incertain puisse édicter des actes de droit public en son propre nom<sup>4070</sup>. L'arrêt du Tribunal des conflits présenté par André Ségalat comme un précédent ne peut pas en réalité prétendre à un tel titre. Il vise en effet des actes – les sentences arbitrales – qui relèvent de l'exercice de la fonction juridictionnelle<sup>4071</sup>. Contrairement aux comités d'organisation, les arbitres et surarbitres n'agissent donc pas sous leur propre responsabilité, mais sous celle de l'Etat puisque la justice est toujours rendue en son nom<sup>4072</sup>. La logique est sur ce point similaire à la situation des particuliers ayant été, explicitement

---

<sup>4065</sup> DEGUERGUE, « Doctrine... », art. cit., p. 51.

<sup>4066</sup> *Ibid.* Sur ce point, voir : DESMONS (E.), « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat », *Droits*, 2002, n°36, pp. 39-55 ; GENEVOIS (B.), « Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion », *RFDA* 2000 pp. 1207-1218 ; VOCANSON (C.), « L'analyse des arguments dans les conclusions des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 183-197.

<sup>4067</sup> Art. cit., p. 141. Sur ce domaine, voir *supra* (pp. 411-412).

<sup>4068</sup> Préc. Cette filiation est aussi soulignée par Roger Bonnard (note sous CE Ass., 31 juill. 1942, art. cit., p. 59 : « le Tribunal des conflits a donné une solution analogue pour les arbitres dans les conflits collectifs du travail »).

<sup>4069</sup> Art. cit., p. 3. Dans la même logique, pour résoudre la question de la compétence de la juridiction administrative en ce qui concerne les actes des bureaux nationaux de répartition, le commissaire du gouvernement Ségalat s'inscrit expressément dans la lignée de la jurisprudence *Monpeurt* (concl. sur CE, 22 janv. 1943, *Sté artisanale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de Lyon*, art. cit., p. 80).

<sup>4070</sup> Voir *supra* (pp. 271-287).

<sup>4071</sup> En ce sens : CE Ass., 3 févr. 1939, *Sté anonyme des grands magasins « A la Riviera »*, R. p. 57 ; CE Ass., 28 juill. 1944, *Caujolle*, R. p. 221. Voir aussi, mais avec plus d'ambiguïtés : CE Ass., 27 mai 1938, *Van der Lande*, R. p. 480.

<sup>4072</sup> Voir *supra* (pp. 216-217). Spécifiquement en ce qui concerne la résolution des conflits collectifs du travail, voir CHENOT, « Réflexions... », art. cit., pp. 6-7.

ou implicitement, mandatés par l'Administration pour agir à sa place<sup>4073</sup>. L'attitude du commissaire est donc significative. Il préfère se référer de manière peu pertinente à une jurisprudence antérieure plutôt que de proposer un revirement sous la seule autorité de son raisonnement personnel.

Plus que Maurice Lagrange dans ses conclusions sur l'arrêt *Bouguen*, – antériorité oblige – le commissaire du gouvernement Ségalat se comporte en faiseur de système dans l'affaire *Monpeurt*<sup>4074</sup>. Il s'efforce de conceptualiser l'organisation professionnelle, nouvelle réalité qui se présente au Conseil d'Etat, alors même qu'il reconnaît que son propos va bien au-delà de ce qu'il suffisait de dire en l'espèce<sup>4075</sup>, démontrant ainsi qu'il ne considère le problème « ni comme inintéressant, ni comme insoluble »<sup>4076</sup>. Il s'interroge sur la nature des comités d'organisation et sur « les grandes lignes »<sup>4077</sup> de leur régime en se prononçant sur le caractère de leurs tâches, de leurs actes, de leur responsabilité et de leur personnel. Il propose au juge d'utiliser un critère fonctionnel pour déterminer sa compétence : « dans chaque cas », dit-il, il faudra répartir le contentieux, « d'après la nature de l'activité des comités »<sup>4078</sup>. En 1943, Maurice Lagrange applique cette théorie dans ses conclusions sur l'arrêt *Bouguen* en examinant longuement la nature de l'organisation de la profession médicale à laquelle se rattache l'acte litigieux<sup>4079</sup>.

Parce que chaque commissaire du gouvernement se fait paradoxalement « en toute indépendance “porte-parole” de l'institution à laquelle il appartient »<sup>4080</sup>, ses conclusions se présentent comme des « fragments d'un discours contentieux »<sup>4081</sup>. Elles permettent de mieux comprendre la signification des décisions du juge administratif, même quand ce dernier ne les suit pas, car elles s'inscrivent toujours dans une discipline jurisprudentielle<sup>4082</sup>. Pour Gaston Jèze les commissaires sont même « des commentateurs officiels des décisions du Conseil »<sup>4083</sup>. Les conclusions Ségalat et Lagrange sont à ce sujet tout à fait caractéristiques. Dans les écrits de la doctrine elles tendent à faire corps avec les décisions sur lesquelles elles ont été rendues<sup>4084</sup>. Les confondant en quelque sorte avec

---

<sup>4073</sup> L'hypothèse se rencontre sous le dirigisme économique de Vichy (voir *supra*, pp. 273-274).

<sup>4074</sup> Sur les conclusions Ségalat et Lagrange, voir en particulier HARADA, *La contribution...*, *op. cit.*, pp. 619-626 et 704-712.

<sup>4075</sup> Art. cit., p. 141.

<sup>4076</sup> GUIBAL, *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 138. Sur ce point, voir aussi EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., pp. 235-239.

<sup>4077</sup> Art. cit., p. 141.

<sup>4078</sup> *Ibid.*

<sup>4079</sup> Art. cit., pp. 3-5.

<sup>4080</sup> SILVA (I. de), « Les conclusions, fragments d'un discours contentieux », in *Mélanges Genevois*, Paris, Dalloz, 2009, p. 363.

<sup>4081</sup> *Ibid.*, pp. 359-375.

<sup>4082</sup> Sur ce point, voir HARADA, *La contribution...*, *op. cit.*, pp. 29-36.

<sup>4083</sup> « Collaboration... », art. cit., p. 348.

<sup>4084</sup> Dans les décisions qu'ils rendent, certains juges judiciaires s'attribuent mêmes certains passages des conclusions Ségalat sur l'arrêt *Monpeurt*. Ainsi, dans son arrêt du 10 février 1944 (*Groupement d'achat du Morbihan c. Perono*,

le droit positif, certains auteurs les lient étroitement aux arrêts *Monpeurt* et *Bouguen*. Sans mettre en cause la pertinence du contenu de ces discours, ils l'utilisent pour formuler explicitement les raisonnements que le juge a choisis de laisser dans l'ombre et critiquent sa solution à leur lumière<sup>4085</sup>. Mais d'autres auteurs accordent à ces conclusions une place plus mesurée.

Ces auteurs tirent les conséquences de la situation particulière de la voix du commissaire du gouvernement dans le dialogue entre la doctrine et la jurisprudence : « sans doute du point de vue formel et procédural, participe-t-il à l'élaboration de la décision du juge ; mais enfin, il n'est pas le juge ; vis-à-vis de ceux qui vont statuer, son autorité n'est pas d'une autre espèce que celle de l'auteur : il lui faut convaincre, et pour cela, raisonner, interpréter, construire »<sup>4086</sup>. Son travail de conceptualisation ne doit donc pas être sur-évalué par rapport à celui des professeurs. Dans cet esprit, les conclusions des commissaires Ségalat et Lagrange devraient être reçues comme n'importe quelles autres « pages de doctrine »<sup>4087</sup>. Mais il faut tenir compte de la différence de destinataires des discours<sup>4088</sup> : celui des universitaires « s'adresse à un public vaste qui attend une appréciation critique de sa part », alors que celui des commissaires « s'adresse aux parties et aux juges qui, au contraire, le placent d'emblée dans la lignée jurisprudentielle, pour ne pas dire la politique jurisprudentielle acquise, de la juridiction administrative »<sup>4089</sup>. Pour Maryse Deguegue, le premier est « par nature novateur, voire dérangeant ou provocateur » ; le second, « se nourrit, lui, des précédents et ne franchit que rarement l'obstacle de la novation »<sup>4090</sup>. Il s'agit donc de « deux modèles doctrinaux »<sup>4091</sup> différents. Le discours du commissaire se situerait ainsi à mi-chemin entre celui du juge et celui des universitaires. Le rôle de « charnière »<sup>4092</sup> de ce magistrat particulier est moins celui d'un « messager de

---

préc.), la Cour d'appel de Rennes considère que les organismes commerciaux à capitaux exclusivement privés « apparaissent comme une institution nouvelle qui ne peut être intégrée dans les cadres juridiques anciens », formule presque mot pour mot identique à celle du commissaire (art. cit., p. 141).

<sup>4085</sup> Voir par ex. : LE BALLE, « Les pouvoirs... », art. cit., p. 9 (« Des deux arrêts (...) il résulte (...) que le Conseil d'Etat n'entend pas rompre avec l'idée que seules les personnes administratives peuvent accomplir des actes administratifs susceptibles du recours pour excès de pouvoir, car si les comités ne sont pas des "établissements publics" au sens précis du mot ; si "dans la mesure où ils sont appelés à diriger la profession, à la représenter, à gérer des services professionnels, ils personnifient des intérêts propres, distincts de ceux de l'Etat" (conclusions de M. le commissaire du gouvernement Ségalat dans l'affaire *Monpeurt*), ils ont cependant un "caractère public évident qui résulte tant de leur participation au service public de la production que des pouvoirs qui leur sont reconnus en vue de l'organisation de la profession" (*eod. loc.*) »).

<sup>4086</sup> RIVERO, « Jurisprudence... », art. cit., p. 29.

<sup>4087</sup> SAUVEL (T.), « Les origines des commissaires du gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux », RDP 1949 p. 6.

<sup>4088</sup> Sur ce point, voir DEGUERGUE, « Doctrine... », art. cit., p. 52. L'idée de deux discours est avancée par Georges Vedel (« Jurisprudence et doctrine : deux discours », RA 1997 (n° spéc.) pp. 7-12).

<sup>4089</sup> DEGUERGUE, « Doctrine... », art. cit., p. 52.

<sup>4090</sup> *Ibid.*

<sup>4091</sup> JAMIN (C.) et JESTAZ (P.), *La doctrine*, Paris, Dalloz, 2004, p. 202.

<sup>4092</sup> RIVERO, « Jurisprudence... », art. cit., p. 31.

la doctrine universitaire »<sup>4093</sup> que celui d'un « expert »<sup>4094</sup> du droit et du contentieux administratifs, « médiateur »<sup>4095</sup> entre deux visions opposées de la même matière<sup>4096</sup>. Dans cet esprit, la plupart des auteurs mettent à part les conclusions des commissaires du gouvernement Ségalat et Lagrange en leur donnant une autorité morale supérieure pour la compréhension des jurisprudences *Monpeurt* et *Bouguen* et la construction conceptuelle du droit de l'organisation professionnelle<sup>4097</sup>. La portée du discours de Ségalat tient à l'habileté de son imprécision. Comme le note René de Lacharrière, en évitant « les formules catégoriques et les raisonnements rigoureux », celui-ci a réussi, sans défendre une seule thèse, à les effleurer toutes « avec une aisance de bonne compagnie »<sup>4098</sup>, ce qui explique pourquoi tous les auteurs s'y réfèrent, même pour défendre des positions opposées<sup>4099</sup>.

Sous le dirigisme économique de Vichy comme sous le libéralisme, « la source jurisprudentielle administrative ne jaillit [donc] que grâce à la coopération de la doctrine universitaire et de la doctrine organique »<sup>4100</sup> qui travaillent l'une comme l'autre à la synthèse des arrêts du Conseil d'Etat en proposant des grilles d'analyses et des concepts, parfois nouveaux, pour les articuler. Malgré ce que semble croire Jean Rivero, Bernard Chenot ne s'oppose pas à l'élaboration des systèmes puisqu'il admet qu'ils sont utiles au droit. Il parle des « notions fondamentales et [des] règles générales » comme des « cadres ou (...) symboles qui rendent intelligibles une mêlée confuse » de solutions jurisprudentielles, encourageant même la doctrine à « sans cesse recommencer ce travail d'analyse objective (...) [et de] le faire avec autant d'ardeur et de foi que [si elle] devait exprimer des vérités éternelles »<sup>4101</sup>. Mais parce qu'il combat le conceptualisme dogmatique<sup>4102</sup> l'auteur met en garde ceux qui seraient tentés de vénérer les constructions qu'ils façonnent. Il écrit : « un double souci doit guider le juriste : mettre constamment au point un appareil de classification à travers lequel il connaît le monde politique, économique et social ; ne pas prendre pour des choses en soi, pour des valeurs absolues, ni les notions que cette machine à abstraction découpe arbitrairement dans la vie, ni la

---

<sup>4093</sup> DEGUERGUE, *Jurisprudence...*, *op. cit.*, pp. 729-739

<sup>4094</sup> DEGUERGUE, « Doctrine... », *art. cit.*, p. 52.

<sup>4095</sup> *Ibid.*

<sup>4096</sup> Sur la question : DEGUERGUE (M.), « Les commissaires du gouvernement et la doctrine », *Droits*, 1994, n°20, pp. 126-132 ; STAHL (J.-H.) et STIRN (B.), « Les commissaires du gouvernement et la doctrine », *RA* 1997 (n° spéc.) pp. 36-44 ; YOLKA (P.), « Propos introductifs », in AFDA, *La doctrine...*, *op. cit.*, p. XIX.

<sup>4097</sup> Voir par ex. : CORAIL, « L'identification... », *art. cit.*, pp. 794-795, 798 et 800 (l'auteur se réfère systématiquement aux conclusions lorsqu'il évoque l'une ou l'autre de ces jurisprudences). Pour Charles Eisenmann, « tout le monde l'admet, le Conseil d'Etat [dans la décision *Monpeurt*] s'est laissé inspirer par [les conclusions du commissaire du gouvernement Ségalat] ; elles préfigurent en somme très fidèlement l'arrêt et constituent la meilleure clé pour le comprendre » (« L'arrêt... », *art. cit.*, p. 234).

<sup>4098</sup> « La gestion... », *art. cit.*, p. 270.

<sup>4099</sup> Voir *supra* (p. 251, note 1466).

<sup>4100</sup> DEGUERGUE, « Doctrine... », *art. cit.*, p. 42.

<sup>4101</sup> « L'Existentialisme... », *art. cit.*, p. 68.

<sup>4102</sup> Voir *supra* (pp. 678-686).

machine elle-même »<sup>4103</sup>. Mais si le juriste a besoin de recourir à l'outil conceptuel, c'est aussi parce que les notions sont utiles aux pédagogues lorsqu'il s'agit non plus de comprendre mais d'expliquer la logique du droit.

## **§ 2/ Une arme du savoir juridique**

Dans sa note sous l'arrêt *Bouguen*, où il s'interroge sur la nature juridique des ordres professionnels, Jacques Donnedieu de Vabres discute la pertinence de la distinction entre le droit public et le droit privé. Nous avons vu que pour lui cette division binaire des règles n'a aucune valeur scientifique<sup>4104</sup>. Il reconnaît pourtant qu'elle a « une valeur pédagogique incontestable », admettant que, « lorsqu'en 1897 on a isolé l'enseignement du droit public de celui du droit privé, on a reconnu, à juste titre, d'une part qu'il existait un ensemble de disciplines nouvelles qui méritaient un enseignement spécialisé, et d'autre part que ces disciplines n'ayant pas la précision rigoureuse et classique du droit civil il leur fallait un style particulier »<sup>4105</sup>. Et l'auteur ajoute même qu'il est « opportun que le civiliste et le publiciste n'aient point la même formation »<sup>4106</sup>. Cette idée est reprise par Charles Eisenmann au lendemain de la guerre lorsqu'il prend parti dans le débat sur la publicisation du droit privé<sup>4107</sup>. Il écrit : « la division totale de l'ordre juridique en deux grands ensembles, appelés l'un droit public, l'autre droit privé, a un caractère essentiellement pratique : c'est une division d'objets d'étude ou d'enseignement »<sup>4108</sup>. Il reconnaît qu'il est concevable et utile de distinguer les règles qui organisent la conduite mutuelle des particuliers et celles qui instituent l'appareil gouvernant et définissent les rapports entre lui et les membres de la collectivité, puisqu'elles n'ont pas le même objet<sup>4109</sup>. Mais il combat l'idée selon laquelle il existerait une différence de nature entre ces deux séries de règles<sup>4110</sup>.

Jacques Donnedieu de Vabres et Charles Eisenmann rejoignent Léon Duguit qui, dès le début du XX<sup>ème</sup> siècle, dénonçait le caractère artificiel, car idéologique, de la distinction entre le droit public et le droit privé, sans pour autant en nier les avantages didactiques<sup>4111</sup>. En tenant compte de l'unité

---

<sup>4103</sup> CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit., p. 68.

<sup>4104</sup> Voir *supra* (pp. 638-639).

<sup>4105</sup> DONNEDIEU DE VABRES, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 55.

<sup>4106</sup> *Ibid.*

<sup>4107</sup> Sur ce débat, voir *supra* (pp. 367-384 et 640-646).

<sup>4108</sup> « Droit... », art. cit., pp. 959-960.

<sup>4109</sup> *Ibid.*, pp. 960 et 964.

<sup>4110</sup> Voir *supra* (pp. 603-606).

<sup>4111</sup> Voir *supra* (p. 607). Sur cette idée, voir : DUBOIS (L.), « Conclusions », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 291-297.

supérieure des concepts révélée par le dirigisme<sup>4112</sup> il est possible d'en dire autant de toutes les autres divisions notionnelles, en particulier des oppositions personnes publiques-personnes privées et services publics-activités privées. Malgré leurs imperfections, celles-ci facilitent la transmission du savoir juridique « de celui qui détient l'information, vers celui qui ne la détient pas encore », c'est-à-dire « du connaissant vers le non-connaissant »<sup>4113</sup>. En mettant de l'ordre dans les raisonnements, les concepts permettent à celui qui ne sait pas « d'appréhender plus aisément la matière qui lui est enseignée »<sup>4114</sup>, spécialement lorsque les classements sont binaires<sup>4115</sup> ; il peut dès lors « comprendre ses semblables et (...) se faire comprendre d'eux, autrement dit communiquer » dans la langue qui est celle des juristes<sup>4116</sup>. Les concepts renforcent non seulement la cohésion de la communauté scientifique qui réunit les étudiants, les enseignants, les praticiens et les chercheurs en droit, mais encore la rationalité du droit qui, pour rester vivant, a besoin, comme toute science, de diffuser ses connaissances.

Parce qu'ils sont l'instrument du langage juridique, les concepts sont donc indispensables au droit, à ses théoriciens comme à ses juges. « Sans vocabulaire juridique, constate Jean Rivero, il n'y a point de droit ; il peut y avoir une justice, mais ce sera celle de Salomon, dont on peut contester qu'elle soit adaptée aux sociétés contemporaines »<sup>4117</sup>. Quelle que soit l'autorité dont il émane, le discours juridique « ne peut éviter le mot technique qui situe la question ou éclaire la réponse »<sup>4118</sup>.

.....

Pour appréhender le dirigisme comme phénomène nouveau et rationaliser le droit qui a pour objet de l'organiser, les juristes ne peuvent se passer de l'outil conceptuel. Les notions lui permettent, dans un objectif surtout pratique, de simplifier l'analyse des données de l'économie dirigée et de faciliter l'application des règles de direction, mais également, dans une logique plus théorique, de

---

<sup>4112</sup> Voir *supra* (pp. 601-628).

<sup>4113</sup> MATHIEU, *Logique...*, *op. cit.*, p. 35.

<sup>4114</sup> *Ibid.* Sur ce point, voir : CUMYN, « La classification... », art. cit., pp. 12-13 ; CUMYN (M.), « Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématique du droit », *Les cahiers de droit*, 2011, <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/13309/1/Cumyn-2011-Cahiers-de-Droit.pdf>, p. 371.

<sup>4115</sup> Cf. TRUCHET, « La structure... », art. cit., p. 452 (« les classements binaires sont commodes et donc aisément utilisables pour un raisonnement »). Sans doute faut-il trouver dans la recherche de la simplification, propre d'ailleurs à toute science qui cultive le « phantasme de l'unité » (THERON, « Les catégories... », art. cit., p. 2400), une explication à la tradition pédagogique du plan en deux parties et deux sous-parties cher aux juristes (voir les références *supra*, p. 630, note 3623). Il faut en effet se souvenir, avec Etienne Bonnot de Condillac qu'« un système est d'autant plus parfait que les principes sont en plus petit nombre ; il est même à souhaiter qu'on les réduise à un seul » (cité par TERRE, *Introduction...*, *op. cit.*, p. 49).

<sup>4116</sup> MATHIEU, *Logique...*, *op. cit.*, p. 36.

<sup>4117</sup> « Jurisprudence... », art. cit., p. 34.

<sup>4118</sup> *Ibid.*

structurer les constructions doctrinales pour faire évoluer la science juridique et en transmettre efficacement les connaissances. Tous ces principes sont aussi valables sous le libéralisme. Mais, en provoquant l'affrontement des existentialistes juridiques et des faiseurs de systèmes et en stimulant le dialogue entre doctrine et jurisprudence, le dirigisme économique de Vichy révèle leur importance. Ces considérations, même si elles donnent des éléments de réponse, ne suffisent pourtant pas à expliquer la résistance des concepts classiques du droit administratif à l'épreuve de l'économie dirigée. La chute du libéralisme causée par l'Etat français met en lumière la puissance spécifique de ces notions traditionnelles.

## Section 2 : La puissance des concepts classiques

Les solutions proposées par les juristes pour qualifier les réalités du dirigisme peuvent toutes être ramenées à deux types. Ces solutions s'inscrivent, pour les unes, dans la continuité des notions traditionnelles, et, au contraire, pour les autres, dans la rupture complète des concepts classiques. Les premières sont majoritaires : la plupart des auteurs les préconise et le juge les adopte, ainsi que le législateur. Les secondes restent en marge : elles n'ont l'appui que d'une doctrine minoritaire et les tribunaux, tout comme le législateur, refusent de les intégrer au droit positif. Si le dirigisme de Vichy ne provoqua aucune révolution paradigmatique (Sous-section 1), c'est parce que les concepts classiques du droit administratif ont été capables de résister au changement de régime économique (Sous-section 2).

### *Sous-section 1 : L'absence de révolution paradigmatique*

Comme nous l'avons vu<sup>4119</sup>, la continuité des concepts classiques du droit administratif peut se manifester de deux manières : par un maintien ou par un changement de la définition et/ou du régime des notions traditionnelles. La première situation correspond à un *statu quo* scientifique (continuité pure et simple des définitions et des régimes) et la seconde à une évolution pragmatique (rupture dans la continuité des définitions ou des régimes). Seules l'une (§ 1) et l'autre (§ 2) de ces hypothèses se rencontrent sous le dirigisme économique de Vichy<sup>4120</sup>.

---

<sup>4119</sup> Voir *supra* (pp. 58-60).

<sup>4120</sup> La continuité des concepts du droit administratif malgré le dirigisme est constatée par plusieurs auteurs. Voir en particulier : BAYLAC, *La législation...*, *op. cit.*, pp. 58-77 ; CHEVALLIER (J.), « Changement politique et droit administratif », in CHEVALLIER, *Les usages...*, *op. cit.*, pp. 310-313 ; FABRE, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 218 ; JAMIN et MELLERAY, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 77-80 ; MACHELON, « Les comités... », art. cit., p. 81 ; MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 347-348.

## § 1/ Des *statu quo* scientifiques

Il y a, sous le dirigisme, différents types de *statu quo* scientifiques. Les premiers sont les plus simples à analyser. Ils correspondent aux situations où la qualification juridique s'impose unanimement. Tous les membres de la communauté des juristes sont par exemple d'accord pour dire que certaines tâches de direction sont des services publics<sup>4121</sup>, que certains organismes de direction sont des personnes publiques<sup>4122</sup> ou encore que certains actes unilatéraux des personnes dirigeantes sont des actes administratifs<sup>4123</sup>. Dans toutes ces hypothèses, les concepts classiques prouvent leur résilience. Ils se montrent capables d'intégrer de nouvelles réalités sans que l'opération de qualification n'ait besoin de créer plus d'artifice que celui qu'elle produit nécessairement en se donnant pour objectif de classer les faits dans les catégories qui lui servent de références<sup>4124</sup>.

Dans d'autres cas, le juriste choisit au contraire d'accentuer l'artifice du processus en considérant fictivement que la réalité rencontrée se rattache à l'un des concepts connus, à l'exclusion de tous les autres, bien que certaines de ses propriétés les rapprochent de plusieurs notions. Il y a alors *statu quo* scientifique dans des situations où la qualification juridique est débattue. La communauté du droit se divise alors entre ceux qui acceptent un classement discutable et ceux qui le rejettent au nom d'un autre qui, objectivement, l'est tout autant. Cette hypothèse est la plus fréquente sous le dirigisme économique de Vichy. Elle a d'ailleurs la préférence du juge. Alors même que certaines activités de direction présentent des points communs avec les activités privées, certains auteurs les considèrent par exemple comme des services publics, qualification entérinée par les tribunaux<sup>4125</sup>. Dans la même logique, bien que les groupements d'achat ressemblent à des organismes publics, le législateur les classe dans la catégorie des personnes privées<sup>4126</sup>. Le juge revient même parfois sur une qualification, comme c'est le cas en ce qui concerne certaines tâches d'encouragement, d'abord qualifiées de services publics industriels et commerciaux puis rattachées à la catégorie des services publics administratifs<sup>4127</sup>. Dans toutes ces hypothèses, le juriste s'attache aux éléments qu'il juge les plus importants parmi tous ceux qui caractérisent la réalité à saisir, éventuellement en tenant compte

---

<sup>4121</sup> Voir *supra* (pp. 129-130).

<sup>4122</sup> Voir *supra* (p. 223).

<sup>4123</sup> Voir *supra* (p. 272).

<sup>4124</sup> Voir *supra* (pp. 677-678).

<sup>4125</sup> Voir *supra* (pp. 130-137).

<sup>4126</sup> Voir *supra* (pp. 236-238). Autre exemple : alors même que sous Vichy l'ensemble des activités de production et de distribution des biens satisfait l'intérêt général, seuls quelques auteurs et quelques juges refusent de les classer dans la catégorie des activités privées lorsqu'elles ne sont pas prises en charge par une personne publique (voir *supra*, pp. 141-142).

<sup>4127</sup> Voir *supra* (pp. 149-150 et 639).

des autres propriétés de la chose pour adapter le régime applicable<sup>4128</sup>. Celle-ci se trouve donc en partie en terre étrangère à la place qui lui est assignée car certaines de ses qualités auraient pu lui permettre de trouver asile ailleurs.

La réalité est ainsi transformée puisqu'on l'habille de force d'un costume qui ne lui va pas avec justesse. Michel Guibal parle de « faits que l'on torture »<sup>4129</sup>, visant en particulier les organismes professionnels transbahutés, selon les auteurs, entre les personnes publiques et les personnes privées, comme des sortes de « produits de contrebandes » circulant à travers une frontière mal contrôlée<sup>4130</sup>. La classification, quant à elle, perd sa valeur logique, car le classement devient incohérent<sup>4131</sup> : les catégories ne s'excluent plus mutuellement puisque les objets d'une classe peuvent présenter des traits différentiels qui se rencontrent dans ceux d'une autre ; il y a des chevauchements puisque les caractères qui distinguent les concepts ne leur sont plus spéciaux. Mais les notions classiques sont confirmées dans leur validité car c'est encore par rapport à elles que s'effectue l'opération de qualification. L'imperfection du résultat du processus s'explique alors souvent par la volonté d'appliquer à la réalité considérée le régime juridique correspondant au concept auquel elle a été artificiellement rattachée. Le raisonnement est téléologique ; le principe différence de nature = différence de régime<sup>4132</sup> est inversé car le juriste se laisse « guider par les conséquences juridiques de son choix de subsumer une situation factuelle donnée sous une catégorie plutôt qu'une autre »<sup>4133</sup>. Dans une logique fonctionnelle il intègre une donnée dans une catégorie « afin de lui appliquer le régime juridique jugé souhaitable dans les circonstances »<sup>4134</sup>. Pour déterminer la nature d'un élément qu'il observe, le juriste ne s'en tient alors moins à ses caractéristiques qu'aux règles qu'il entend lui imposer : à une différence de régime correspond alors une différence de nature<sup>4135</sup>. Le juge judiciaire s'inscrit clairement dans cette logique en faisant rentrer de force dans la catégorie des voies de fait ou dans celle

---

<sup>4128</sup> Dans ce cas « il s'opère une déformation des attributs de l'une des catégories par certains aspects de la catégorie opposée » (BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 129). Le cas se rencontre fréquemment sous la plume des auteurs qui analysent les réalités du dirigisme. Les organismes professionnels sont par exemple vus par une partie de la doctrine comme des établissements publics particuliers, proches des personnes privées ou comme des organismes privés particuliers, proches des personnes publiques (voir *supra*, pp. 229-232), leurs biens et deniers, comme des biens et deniers privés particuliers, proches des biens et deniers publics ou comme des biens et deniers publics particuliers, proches des biens et deniers privés, leurs agents publics, comme des agents publics particuliers, proches des fonctionnaires, leurs contrats, comme des contrats privés particuliers, proches des contrats administratifs (voir *supra*, pp. 320-326, 354-356 et 359-364). C'est en tenant compte de ces particularités que ces auteurs proposent de substituer à la logique binaire des classifications juridiques une logique d'échelle (voir *supra*, pp. 617-627).

<sup>4129</sup> *L'ordre...*, *op. cit.*, p. 137. Dans le même esprit : TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 167.

<sup>4130</sup> L'image est utilisée par Daniel Boyarin pour souligner la perméabilité de la barrière séparant judaïsme et christianisme jusqu'au IV<sup>ème</sup> siècle (*La partition du judaïsme et du christianisme*, Paris, Éditions du Cerf, 2011, pp. 1-2).

<sup>4131</sup> Cf. EISENMANN, « Essai... », art. cit., pp. 9-10.

<sup>4132</sup> Sur ce principe : BERGEL, « Différence... », art. cit.

<sup>4133</sup> CUMYN, « La classification... », art. cit., p. 11.

<sup>4134</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>4135</sup> Sur cette question : ROUVIERE (F.), « Le revers du principe “différence de nature (égale) différence de régime” », in *Mélanges Bergel*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 415-448 ; TERRE, *Introduction...*, *op. cit.*, pp. 336-337.

des actes personnels les agissements de certaines personnes dirigeantes en vue de les soumettre à sa juridiction<sup>4136</sup>. C'est aussi le cas du juge administratif qui convoque de manière discutable les concepts de service public et de puissance publique, non « pour le plaisir de mettre en cause des monuments doctrinaux »<sup>4137</sup>, mais pour soumettre à l'application du droit administratif l'activité de direction des organismes professionnels<sup>4138</sup>. Le but est d'éviter que des personnes morales, qui ont peut-être une nature privée, ne jouissent « d'un pouvoir supérieur à celui du gouvernement exécutif lui-même, puisque [si le Conseil d'Etat en avait décidé autrement] ce dernier serait resté soumis au contrôle de l'excès de pouvoir auquel les [organismes professionnels] auraient été soustraits »<sup>4139</sup>.

Il y a également *statu quo* scientifique sous le dirigisme lorsque le juriste considère que la réalité à qualifier est une chose hybride, c'est-à-dire formée de la réunion de plusieurs composantes qui peuvent se concevoir indépendamment les unes des autres<sup>4140</sup>. Sans se « laisser déconcerté comme le touriste devant le sphinx à corps de lion et tête d'homme ou l'Horus anthropoïde à tête d'épervier »<sup>4141</sup>, il procède donc à la dissection de la réalité étudiée en séparant « les éléments de natures opposées, pour appliquer à chacun, de manière distributive, le régime propre à la catégorie à laquelle il appartient »<sup>4142</sup>. Tout dépend alors du point de vue adopté pour saisir la chose. A l'instar du dessin « Kaninchen und Ente »<sup>4143</sup> et du chat de Schrödinger<sup>4144</sup>, sous un certain angle, cette réalité a un

---

<sup>4136</sup> Voir *supra* (pp. 331-341).

<sup>4137</sup> MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 354.

<sup>4138</sup> Voir *supra* (pp. 125, 132-137, 271-281, 327-331 et 484). Sous le dirigisme économique de Vichy, plusieurs auteurs soulignent le rôle attractif de la notion de service public (par ex. : CELIER, « Le service... », art. cit. ; CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit. ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 8 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 158) et, à travers le concept d'acte administratif, celui de la notion de puissance publique (par ex. : ESSIQUÉ, *Le droit...*, *op. cit.*, pp. 42-45).

<sup>4139</sup> MARTIN, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 245. Voir aussi BERTON, *Les ordres...*, *op. cit.*, p. 271. Refusant pourtant de reconnaître une nature publique aux activités et aux pouvoirs des organismes professionnels, la doctrine corporative admet d'ailleurs, même avant l'arrêt *Monpeurt*, qu'à défaut de juridiction professionnelle, c'est le Conseil d'Etat qui doit être déclaré compétent pour connaître des agissements de telles institutions (cf. BRETHER DE LA GRESSAYE, « Les caractères... », art. cit., pp. 22-23).

<sup>4140</sup> Ce caractère se distingue donc de celui d'autres objets qualifiés également de « mixtes » mais qui, à la différence des réalités que nous envisageons ici, comprennent les caractéristiques de plusieurs concepts qu'il n'est pas possible de concevoir indépendamment les unes des autres sans porter atteinte à leur essence car « le lien qui les unit est véritablement structurant » (MATHIEU (M.-L.), « L'objet mixte », in *Mélanges Bergel*, *op. cit.*, p. 363). Le juriste se résout à reléguer les objets mixtes du même type en dehors des espèces classiques des genres qui correspondent à leur nature composite en les dotant d'un régime spécifique. Tel est le cas du crédit-bail qui semble être « un mélange de mandat, de prêt, de bail et de vente, mais constitue un contrat distinct de ses composantes » (AYNES, GAUTIER et MALAURIE, *Contrats...*, *op. cit.*, p. 41). En qualifiant une réalité d'objet « mixte », le juriste fait implicitement le choix du *sui generis* en constatant l'impuissance de la solution de l'hybride.

<sup>4141</sup> G. W., note sous CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, art. cit., p. 318.

<sup>4142</sup> BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 129.

<sup>4143</sup> Paru le 23 octobre 1892 dans le *Fliegende Blätter*, journal munichoïse, ce dessin représente un animal qui est simultanément un canard et un lapin.

<sup>4144</sup> Pour expliquer le principe de superposition en physique quantique, Erwin Schrödinger imagine l'expérience d'un chat enfermé dans une boîte avec un dispositif susceptible de le tuer selon une probabilité d'une chance sur deux (cf. BALL (P.), *Quantique : au-delà de l'étrange*, Les Ulis, EDP sciences, 2019, pp. 151-165). Cet animal se trouve ainsi dans deux états superposés ; il est simultanément mort et vivant.

certain caractère, alors que sous un autre angle, elle est d'une autre nature. Comme en physique, le principe de la « décohérence quantique » s'impose ainsi à l'observateur : malgré la superposition des états de la chose, ce dernier ne pourra les percevoir que successivement et selon les règles d'analyse classique ; c'est son regard qui, en définitive, conduit à retenir un état plutôt que l'autre<sup>4145</sup>. C'est pourquoi les organismes professionnels sont considérés par certains auteurs comme des personnes privées quand ils agissent uniquement dans l'intérêt de la profession et comme des personnes publiques quand ils remplissent une mission de service public<sup>4146</sup>. Dans cette hypothèse, c'est au prix du sacrifice de son unité que l'élément du réel obtient du droit la grâce d'être considéré dans toutes ses particularités. Ici encore les concepts classiques ressortent vainqueurs de l'épreuve puisque les catégories mixtes ne sont pas pures mais bâtardes. Le contenu de chacune n'est construit qu'à partir de celui des divisions classiques dont elle constitue le lieu de « la confusion ou plutôt [de] la fusion »<sup>4147</sup>. Les choses hybrides doivent donc leur apparition, non seulement à la préexistence, mais surtout au maintien de l'existence des concepts traditionnels. Loin de remettre en cause les distinctions classiques, ces catégories mixtes les confirment car elles s'en nourrissent : elles se superposent à elles, ne contenant que des objets « se plaçant à la frontière »<sup>4148</sup> ou plus exactement « à cheval sur la frontière »<sup>4149</sup> des divisions traditionnelles, c'est-à-dire « sur le territoire respectif »<sup>4150</sup> de l'une et de l'autre. C'est pourquoi il n'est pas possible de parler de « genres » ou d'« espèces » à leurs propos.

Le recours au *sui generis*<sup>4151</sup> constitue la dernière hypothèse de *statu quo* scientifiques rencontrés sous le dirigisme de Vichy. Dans le vocabulaire du droit, le *sui generis* désigne « une situation juridique dont la nature singulière empêche de la classer dans une catégorie déjà connue »<sup>4152</sup>. Confrontés à l'ambivalence des réalités engendrées par l'économie dirigée, certains juges et certains auteurs se satisfont de cette solution. Les premiers ne se rattachent à la théorie que de manière implicite sans affubler la chose à qualifier de la dénomination « *sui generis* »<sup>4153</sup>. Leur choix se déduit de leur décision, explicitement formulée, de la classer dans une catégorie classique sans pour autant les faire

<sup>4145</sup> Cf. BOYER-KASSEM (T.), *Qu'est-ce que la mécanique quantique ?*, Paris, J. Vrin, 2015, spéc. pp. 34-47 et 57-67.

<sup>4146</sup> Voir *supra* (pp. 250-253). Pour d'autres exemples, voir *supra* (p. 426, note 2480).

<sup>4147</sup> WALINE, « Trois... », art. cit., p. 20.

<sup>4148</sup> SEGALAT, concl. sur CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, art. cit., p. 141.

<sup>4149</sup> WALINE, *Manuel...*, *op. cit.*, p. 222.

<sup>4150</sup> EISENMANN, « L'arrêt... », art. cit., p. 146.

<sup>4151</sup> Sur cette technique à laquelle ont surtout recours les privatistes : ARANDA (N.), « Le *sui generis* : un paradoxe pour la représentation du droit ? », in NICOD, *Les affres...*, *op. cit.*, pp. 143-160 ; PAINCHAUX (M.), « La qualification *sui generis* : l'inqualifiable peut-il devenir catégorie ? », RRJ 2004 pp. 1567-1581.

<sup>4152</sup> « *Sui generis* », in GUINCHARD (S.) et DEBARD (T.) [dir.], *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2015, 23<sup>e</sup> édit., p. 991.

<sup>4153</sup> Ce n'est que récemment, en dehors du dirigisme économique de Vichy, que le Conseil d'Etat recourt expressément à la formule pour qualifier certaines institutions publiques (voir *supra*, p. 259).

rentrer dans l'une de ses subdivisions traditionnelles. En affirmant que les comités centraux de ravitaillement sont des personnes publiques tout en précisant qu'ils ne sont pas des établissements publics, le Conseil d'Etat les considère ainsi comme des organismes publics à statut particulier, c'est-à-dire *sui generis*, puisqu'ils restent distincts des collectivités territoriales<sup>4154</sup>. A l'inverse des juges, les auteurs ont moins de réticence à utiliser le vocable puisqu'il ne présente pas le risque de les lier. Ils parlent par exemple de sociétés commerciales *sui generis* à propos des groupements d'achat ou des sociétés professionnelles<sup>4155</sup>. Pourtant ils préfèrent s'abstenir de cet emploi et dire ou sous-entendre que la chose à qualifier est particulière ou spécifique<sup>4156</sup>, sans que les conséquences du classement ne soient différentes.

Lorsque le juriste relègue dans le « *sui generis* » l'objet à saisir, il révèle l'incapacité pour le droit, dans l'état de ses concepts, de subsumer complètement le réel. En 1935, Roger Latournerie parlait déjà, à l'égard de certaines institutions, de « monstres juridiques, ne rentrant dans aucun cadre de droit (...) auxquelles le juriste au désespoir est réduit à accoler les termes secourables de *sui generis* »<sup>4157</sup>. Cet ensemble n'est pas une catégorie du droit puisqu'il n'est pas le lieu d'un concept auquel seraient attachées des conséquences juridiques. Il est seulement une maison d'accueil pour les « singularités inclassables »<sup>4158</sup> qui ne la rejoignent que par défaut. La caractérisation d'une réalité *sui generis* ne relève donc pas d'un processus de qualification mais « d'une série d'opérations de disqualifications »<sup>4159</sup> : elle ne permet pas de dire ce qu'est la chose pour le droit, elle permet seulement d'admettre qu'elle n'est juridiquement rien de connu, qu'elle est une réalité « innommée »<sup>4160</sup>. Sans définir l'essence des choses, le qualificatif *sui generis* qui leur est attribué ne contribue à ce titre qu'à « renomme[r] l'incertitude »<sup>4161</sup>.

Ce classement permet pourtant de renforcer la valeur des catégories classiques car le refus d'intégrer dans l'une d'elles les choses *sui generis* ne s'accompagne pas d'une remise en cause de la pertinence des frontières traditionnelles. Si les réalités considérées sont mises à l'écart ce n'est pas parce que le juriste considère que les concepts qu'il a l'habitude d'utiliser ne sont plus adaptés à

---

<sup>4154</sup> Voir *supra* (p. 223, note 1294 et p. 257, note 1493).

<sup>4155</sup> Voir *supra* (p. 264).

<sup>4156</sup> Voir *supra* (pp. 355-356 et 359-363).

<sup>4157</sup> Concl. sur CE Ass., 20 déc. 1935, *Etablissements Vézia*, art. cit., p. 133. Sous Vichy, clairement en ce sens : MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 55 (le *sui generis* est « un dossier commode » qui satisfait « l'esprit d'ordre des juristes ») ; TRICOT, *Essai...*, op. cit., p. 166 (la technique du *sui generis* est plus une « dérobade » qu'une « explication »).

<sup>4158</sup> ARANDA, « Le *sui generis*... », art. cit., p. 143.

<sup>4159</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>4160</sup> TERRE, *Introduction...*, op. cit., p. 337. Sur la subtile distinction entre l'innommé et le *sui generis* : ARANDA, « Le *sui generis*... », art. cit., pp. 149-152 ; PAINCHAUX, « La qualification... », art. cit., pp. 1575-1576.

<sup>4161</sup> Jean-Louis Bergel cité par GRANERO, *Les personnes...*, op. cit., p. 273.

l'évolution des faits sociaux, c'est seulement parce qu'il juge que ces données sont trop particulières pour être traitées de la même manière que les autres. En 1943, Henri Essique rend compte de la méthode : il s'agit de classer « à part » les nouvelles réalités toutes les fois que, sans « forcer la note », il n'apparaît pas possible de les faire rentrer dans les cadres préexistants, même redéfinis<sup>4162</sup>. Dans cette circonstance, il y a donc confirmation négative des divisions classiques. Leur pertinence est moins directement admise que dans le cas d'une confirmation positive par la répartition, plus ou moins forcées, des réalités entre les catégories existantes, mais elle est tout autant significative. La logique est celle de la dérogation. Certes, en ayant recours au *sui generis* pour soumettre certains faits, qu'il juge extraordinaires, à un régime exceptionnel, le juriste s'écarte des catégories traditionnelles qui s'imposent comme des règles de principe. Mais, en même temps, il protège la « continuité normative »<sup>4163</sup>, car loin de rompre avec la normalité qu'incarnent ces règles, il la consacre comme un standard à partir duquel il lui faut toujours raisonner. A l'image de la règle d'exception, qui « fait (...) partie de la règle initiale dont elle est une branche »<sup>4164</sup>, le *sui generis* s'intègre au système conceptuel classique dont il constitue une manifestation.

L'utilisation de la technique peut se concevoir comme une étape dans la construction d'une catégorie juridique puisqu'il est possible de créer un concept à partir des caractéristiques qui sont communes à certaines réalités *sui generis*. C'est pourquoi les réflexions sur la particularité des réalités du dirigisme servent d'arguments aux partisans des troisièmes voies. En attendant, chaque élément de cet ensemble est traité individuellement dans sa nature propre : il s'agit donc d'une victoire du réel sur le droit puisque dans ce cas les faits ne sont pas autant couverts d'artifices que s'ils avaient été rangés dans les compartiments de classification. Mais le succès n'est jamais total puisque les réalités *sui generis* sont toujours des espèces de genres nommés qui leur confèrent un régime juridique : un contrat *sui generis* appartient à la famille plus générale des actes juridiques contractuels ; de même une personne morale *sui generis* fait partie de la catégorie plus large des personnes morales. Elles sont seulement des réalités qui ne peuvent être rangées dans les espèces existantes des réalités du même genre. Le caractère *sui generis* ne s'impose donc qu'à la fin de l'exercice de qualification, lorsqu'il n'est pas possible de classer la réalité parmi les espèces connues des genres existants : il est seulement un aveu d'impuissance. Toutes les réalités de cet ordre subissent ainsi une déformation en recevant une (ou plusieurs) qualification(s) juridique(s) avant d'être affublées de ce nom. Même si le droit n'abandonne pas ici toute emprise sur le réel, il le laisse en partie dans son état de nature puisqu'il ne parvient pas à le transfigurer totalement.

---

<sup>4162</sup> *Le droit...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>4163</sup> ROUYERE (A.), *Recherche sur la dérogation en droit public*, thèse droit, Bordeaux I, 1993, p. 182, cité par THERON, « Les catégories... », art. cit., p. 2416.

<sup>4164</sup> ROUYERE, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 186, cité par THERON, « Les catégories... », art. cit., p. 2416.

Le besoin ressenti sous le dirigisme par certains juristes de recourir au *sui generis* pour caractériser les faits de la vie sociale interroge non seulement les limites de l'opération de qualification mais encore celles de l'outil catégoriel et donc conceptuel. Cette technique montre en effet que dans certains cas le droit préfère s'avouer en partie vaincu dans sa confrontation au réel plutôt que de remettre en cause les cadres sur lesquels s'appuie la qualification juridique. A ce titre le *sui generis* apparaît comme l'ultime solution de préservation des divisions traditionnelles : puisqu'il semble impossible de subsumer sous des concepts connus les réalités concernées, même en envisageant leur mixité, ces dernières sont mises à l'écart des classifications pour protéger le paradigme en vigueur. Cette revanche du réel sur le droit montre que les faits ne peuvent supporter qu'un degré raisonnable d'artifice. C'est parce que la déformation du réel aurait été trop forte si une qualification connue avait été choisie, même en procédant au morcellement de la chose, que le juriste se résigne à la classer dans ce « fourre-tout » que constitue le *sui generis*. Sous le dirigisme de Vichy la plupart des réalités sont légitimes à revendiquer un tel statut car les modèles conçus sous le libéralisme ne sont pas préparés pour les accueillir. L'économie dirigée soulève donc une question essentielle qui met en avant, avec une acuité jamais encore égalée, « l'opposition de la nature et de la loi, de la *physis* et du *nomos*, [et] peut être considérée comme exprimant l'interrogation fondamentale sur le rapport entre réalité naturelle et entités juridiques, interrogation permanente y compris dans sa propension à dénoncer le droit comme puissance d'illusion et d'oubli de la nature »<sup>4165</sup>. A ce titre, le dirigisme met à l'épreuve la force de résistance des concepts juridiques face aux évolutions du réel, poussant le juriste à faire le choix entre deux possibilités : maintenir en vigueur les notions existantes sous leurs définitions et leurs régimes traditionnels ou au contraire remplacer les anciens modèles conceptuels par de nouveaux qu'il juge plus à même de rendre compte des faits qu'il se donne pour objectif de saisir. Mais il peut trouver un compromis entre le *statu quo* scientifique (première solution) et la révolution paradigmatique (seconde solution) en faisant évoluer certains des concepts classiques.

## **§ 2/ Des évolutions pragmatiques**

Le droit ne doit pas attendre des réalités qu'elles s'adaptent à lui ; c'est à lui de s'adapter à elles. C'est ce que Bernard Chenot rappelle en 1953 en tirant les leçons du dirigisme économique de Vichy pour défendre l'existentialisme juridique. Il faut, écrit-il « renoncer absolument à l'illusion que les faits sociaux vont suivre les constructions juridiques »<sup>4166</sup>. Pour soumettre au droit les nouvelles réalités qu'engendre l'évolution de la société, le juriste peut faire évoluer son système conceptuel et

---

<sup>4165</sup> SEVE (R.), « L'institution juridique : imposition et interprétation », *Revue de métaphysique et de morale*, 1990, p. 311.

<sup>4166</sup> « L'Existentialisme... », art. cit., p. 67.

catégoriel, de manière souple ou de façon radicale. Il fait le choix de la souplesse lorsqu'il opte pour une rupture dans la continuité en conservant les concepts et les catégories traditionnels tout en redéfinissant leurs essences et leurs contours ou uniquement leurs régimes. Au contraire, il fait le choix de la radicalité lorsqu'il opte pour une rupture pure et simple en renouvelant les cadres de classification juridique pour substituer aux anciens modèles, de nouveaux, jugés plus adaptés aux exigences des circonstances. Dans les deux cas, le réel est battu car le droit refuse de capituler devant lui mais il n'a pas à rougir de sa défaite puisque le droit a dû, pour l'emporter, se conformer davantage à ses particularités.

Face aux réalités de la direction de l'économie, les autorités compétentes pour dire le droit s'inscrivent dans la continuité du droit administratif classique en ayant recours aux concepts en vigueur sous le libéralisme : il n'y a donc pas de révolution paradigmatique. Mais, comme nous l'avons vu<sup>4167</sup>, le juge, qu'il soit judiciaire ou administratif, obscurcit le contour de ces notions en contredisant plus ou moins explicitement les définitions traditionnellement admises par la doctrine. Il adopte certaines qualifications qui ne répondent pas aux critères habituels et il en exclut d'autres pour lesquels ils sont pourtant remplis. A ces incohérences s'ajoutent celles que provoque le législateur en ayant recours à certains concepts – établissements d'utilité publique, sociétés commerciales, associations<sup>4168</sup> – pour intégrer des réalités qui, sous le libéralisme, leur auraient été étrangères. Il y a donc un décalage entre les définitions classiques élaborées par la doctrine grâce à l'étude systématique de la jurisprudence et de la législation de l'économie libérale, et celles auxquelles le juge et le législateur semblent se référer sous le dirigisme. Le défaut de concordance est difficile à interpréter car ces derniers n'ont pas l'habitude d'exposer les raisons qui les poussent à préférer tel ou tel concept.

Il est toutefois possible d'avancer deux hypothèses. Ou l'erreur vient du juge et du législateur (c'est à mauvais escient qu'ils utiliseraient sous le dirigisme certaines notions juridiques), ou elle vient de la doctrine (les définitions élaborées par elle sous le libéralisme seraient devenues obsolètes). Se soumettant à la souveraineté des autorités législatives et juridictionnelles et tenant compte de l'imperfection des constructions traditionnelles, une partie des auteurs milite pour une évolution pragmatique de certains concepts du droit administratif. En 1942, Max Gouffier s'étonne par exemple des critiques de la jurisprudence *Monpeurt*, selon laquelle une institution qui pourrait être classée dans la catégorie des personnes privées est autorisée à édicter des actes administratifs unilatéraux, alors que la définition classique des décisions administratives exclut cette possibilité. Il écrit : « si l'on veut

---

<sup>4167</sup> Voir *supra* (partie 1).

<sup>4168</sup> Voir *supra* (pp. 235-237 et 261-264).

bien (...) faire abstraction des préjugés que met en l'esprit la routine trop coutumière du droit, on finira par convenir que cette [évolution] répond au contraire à un besoin nouveau de l'économie dirigée »<sup>4169</sup>.

Puisqu'ils rejettent l'un et l'autre le conceptualisme dogmatique<sup>4170</sup>, Bernard Chenot et Jean Rivero confirment la nécessité pour le droit de s'adapter aux faits. Il revient à la doctrine de rechercher dans les décisions du juge et dans les mots employés par le législateur les indices qui lui permettront de transformer les constructions qu'elle façonne pour rendre compte, en temps réel, de l'état du droit, éventuellement bouleversé par l'évolution des faits sociaux. La tâche est difficile dans la mesure où « l'œuvre [de systématisation] demeure, comme toute œuvre humaine, condamnée à un perpétuel inachèvement, à un perpétuel recommencement »<sup>4171</sup> : le juriste doit « mettre constamment au point [son] appareil de classification »<sup>4172</sup> en mettant chaque jour à l'épreuve les théories auxquelles il a l'habitude de donner crédit, sans jamais les adorer comme des lois immuables. Il faut d'ailleurs que les évolutions pragmatiques des concepts juridiques soient suffisamment régulières pour que la science du droit y trouve une source de jouvence.

Sous le dirigisme économique de Vichy, c'est semble-t-il dans ce but de revitalisation que le Conseil d'Etat confirme<sup>4173</sup> la possibilité pour une personne privée de gérer un service public<sup>4174</sup>, même en dehors du procédé de la concession, et au-delà du phénomène de la collaboration extra-contractuelle des administrés avec l'Administration<sup>4175</sup>. A la veille de la Seconde guerre mondiale, l'incertitude demeurait puisque cette possibilité n'avait été admise qu'une seule fois par le juge, en 1938, dans l'arrêt *Caisse primaire « Aide et protection »*<sup>4176</sup>. Une partie de la doctrine interprétait d'ailleurs cette décision comme un « accident »<sup>4177</sup> qui n'aurait pas dû faire jurisprudence. Elle l'expliquait par la spécificité technique de l'activité en cause – le service des assurances sociales –, suffisamment proche de celle des services d'assurances privées pour que les gouvernants jugent non seulement utile mais surtout nécessaire qu'il soit, comme ces derniers, pris en charge par des institutions relevant du droit commun. En augmentant considérablement, pour des raisons d'opportunité<sup>4178</sup>,

---

<sup>4169</sup> « Vers... », art. cit., p. 10.

<sup>4170</sup> Voir *supra* (p. 686).

<sup>4171</sup> RIVERO « Jurisprudence... », art. cit., p. 36.

<sup>4172</sup> CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit., p. 68. Voir aussi : RIVERO, « Apologie... », art. cit., p. 102.

<sup>4173</sup> En ce sens : CELIER, « Le service... », art. cit. ; LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 8-12 ; LECLERCQ, « La mission... », art. cit., pp. 9-10 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 19 ; WALINE, « Vicissitudes... », art. cit., p. 23.

<sup>4174</sup> Voir *supra* (p. 235).

<sup>4175</sup> Voir *supra* (pp. 464-465).

<sup>4176</sup> CE, Ass., 13 mai 1938, préc.

<sup>4177</sup> MORANGE, « Le déclin... », art. cit., p. 47. Voir aussi WALINE, « Trois... », art. cit., p. 19.

<sup>4178</sup> Voir *supra* (pp. 527-531).

le nombre des personnes privées auxquelles la loi délègue des missions de service public, l'économie dirigée confirme la jurisprudence *Caisse primaire « Aide et protection »*, en dépit de la critique des auteurs pour qui les services publics devraient être réservés aux personnes publiques, seules formées, selon eux, à la culture de l'intérêt général<sup>4179</sup>. Le dirigisme de Vichy va même plus loin car les services publics délégués aux personnes privées sont souvent, non pas de simples services publics de gestion, mais des tâches de réglementation ou même de répression, services publics d'autorité, c'est-à-dire impliquant l'usage de prérogatives de puissance publique<sup>4180</sup>, dont on aurait pu croire qu'elles auraient dû rester l'apanage de l'Administration<sup>4181</sup>.

Sous le dirigisme de Vichy, c'est semble-t-il dans le même but de revitalisation que le Conseil d'Etat change les définitions de l'établissement public, du domaine public, de l'autorité administrative, de l'acte administratif unilatéral et de l'acte matériel public, sans que la juridiction judiciaire ne tente de résister à ces réformes. La transformation du contour de ces trois dernières catégories modifie le régime du concept de personne privée : les agissements des organismes privés ne sont plus nécessairement exclus de l'application du droit administratif<sup>4182</sup>. Mais c'est aussi la même préoccupation qui pousse certains auteurs et certains juges de droit commun de première ou seconde instance à proposer de modifier le contour d'autres catégories telles que le contrat administratif, la voie de fait, l'acte personnel, l'agent public, le fonctionnaire, le denier public et le bien public, malgré le refus du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation de revenir sur les définitions traditionnelles. Nous avons vu qu'en ce qui concerne ces derniers concepts, l'attitude des juges s'explique par le double souci de satisfaire la bonne administration de la justice et de préserver la liberté de l'Etat de choisir le mode de gestion de ses services<sup>4183</sup>. Pour ces notions, c'est donc pour des raisons impérieuses que les autorités juridictionnelles se contentent de l'imperfection des qualifications juridiques.

S'agissant des concepts dont la définition est révisée par le Conseil d'Etat, il faut s'interroger sur la nature de l'évolution pragmatique : est-elle structurelle ou conjoncturelle ? En d'autres termes, a-t-elle étendu ses effets en dehors de l'économie dirigée ou les a-t-elle au contraire limités à elle ? Cette question est fondamentale pour comprendre la place du dirigisme économique de Vichy dans l'histoire du droit administratif. Elle revient à se demander si, dans l'évolution de cette matière, ce phénomène constitue un moment décisif pour la confection de son visage actuel, ou seulement une

---

<sup>4179</sup> Pour Louis Salleron (« La production... », art. cit.), la généralisation des personnes de droit privé poursuivant un but de service public « mène à une impasse ». Pour Marcel Waline (« Trois... », art. cit., pp. 19-20), cette technique est « un explosif bien dangereux », dès lors qu'elle a pour effet de confier la garde « des ouvrages avancés de l'administration » à « des partisans, à des "irréguliers", des sortes de francs-tireurs plus ou moins commissionnés par elle ».

<sup>4180</sup> Voir *supra* (p. 287).

<sup>4181</sup> Cf. LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., pp. 9-10.

<sup>4182</sup> Voir *supra* (pp. 271-288 et 327-331).

<sup>4183</sup> Voir *supra* (pp. 485-502 et 527-531).

parenthèse sans influence sur l'état du droit positif. Répondre à cette question nécessite de déterminer si les évolutions du droit administratif sous le dirigisme économique ont été étendues d'une part à l'interventionnisme économique et d'autre part aux autres aspects de l'activité administrative. En d'autres termes, le droit administratif du dirigisme est-il un droit d'exception par rapport à celui du libéralisme ? Parce qu'elle est du même ordre, la question doit être élargie au problème de l'évolution des méthodes du juge administratif : la transformation de certaines des techniques de contrôle juridictionnel, en excès de pouvoir et en cassation<sup>4184</sup>, sous le dirigisme a-t-elle produit des effets sur le contentieux administratif du libéralisme ?

Le droit de l'interventionnisme d'après-guerre<sup>4185</sup> confirme la possibilité pour les personnes privées d'être chargées unilatéralement, en vertu d'une délégation législative, de services publics économiques<sup>4186</sup> et d'agir en qualité d'autorités administratives : celles-ci peuvent édicter des actes administratifs unilatéraux et commettre des dommages relevant de l'application des règles de la responsabilité administrative, dans les mêmes conditions que sous le dirigisme, c'est-à-dire dans le cadre de l'accomplissement de leur mission de service public et avec l'utilisation de prérogatives de puissance publique<sup>4187</sup>. Les évolutions des méthodes juridictionnelles du juge administratif sous le dirigisme économique de Vichy ont également été étendues à l'interventionnisme d'après-guerre. Le Conseil d'Etat « s'est estimé, à juste raison, tenu par les textes accordant un large pouvoir discrétionnaire à l'Administration » et a pu, comme en économie dirigée, « se sentir gên[é], dans l'exercice de [son] contrôle, par la technicité des matières et des mécanismes sur lesquels il devait porter »<sup>4188</sup>. Le déclin du détournement de pouvoir est confirmé dans le contentieux de la légalité<sup>4189</sup> ainsi que la

---

<sup>4184</sup> Voir *supra* (pp. 570-597).

<sup>4185</sup> Sur cette question, en particulier sur l'influence du droit public économique sur le droit administratif général et réciproquement, spécialement du point de vue du contrôle juridictionnel : *Le juge administratif et le contentieux économique*, AJDA sept. 2000 (n° spéc.) (avec les contributions de Christine Bréchon-Moulènes, Jean-Yves Chérot, Philippe Terneyre et Laurent Richer) ; BOCKEL (A.), « Actualité et perspectives du contrôle de l'interventionnisme économique », AJDA 1983 pp. 8-13 ; DELMAS-MARSALET, « Le contrôle... », art. cit. ; DELVOLLE, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 56-65 ; DRAGO (R.), « Aspects du contrôle exercé par le juge administratif sur la politique économique », in *Mélanges Van der Mesh*, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 3, pp. 455-475 ; GAUDEMET, « Réflexions... », art. cit. ; GAUDEMET (P.-M.), « La planification économique et les transformations du droit public français », in *Mélanges Van der Mesh*, *op. cit.*, tome 3, pp. 493-508 ; H. T. C. « De l'arrêt *Sté Maison Genestal* à l'arrêt *Crédit Foncier de France* : la jurisprudence des interventions économiques de l'Etat », AJDA 1971 pp. 196-199 ; LAUBADERE, « Existe... », art. cit. ; MEGRET, « Le contrôle... », art. cit. ; RIVERO, « Action... », art. cit. ; SAVY, « Le contrôle... », art. cit. ; SOTO, « Recours... », art. cit. ; VENEZIA, « Sur... », art. cit.

<sup>4186</sup> CE Sect., 6 oct. 1961, *Fédération nationale des huileries métropolitaines moyennes et artisanales*, préc. (organismes professionnels privés chargés de participer à l'application de la réglementation économique) ; TC, 25 mai 1988, *Sté Georges Maurer*, R. p. 488, RDP 1989 p. 251 (Banque centrale de compensation) ; CE Ass., 1<sup>er</sup> mars 1991, *Le Cun*, R. p. 70, AJDA 1991 p. 358, note Maugué et Schwartz, RFDA 1991 p. 612, concl. de Saint-Pulgent (Conseil des bourses de valeur).

<sup>4187</sup> Voir par ex. : CE Sect., 6 oct. 1961, *Fédération nationale des huileries métropolitaines moyennes et artisanales*, préc.

<sup>4188</sup> LINOTTE, PIETTE et ROMI, *Droit...*, *op. cit.*, p. 32.

<sup>4189</sup> CE, 15 mars 1946, *Compagnie d'exportation de Madagascar*, préc. ; CE, 27 mai 1949, *Blanchard et Dachary*, préc. ; CE Sect., 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie de soufre française*, R. p. 377, D. 1951 p. 661, note Waline, S. 1952 III

limitation, sur certains points, du contrôle de l'appréciation juridique des faits en excès de pouvoir<sup>4190</sup>, comme en cassation<sup>4191</sup>. Mais, attentif à l'équilibre des intérêts en présence, le Conseil d'Etat a parallèlement repris du dirigisme, en excès de pouvoir, la sanction des motifs trop généraux<sup>4192</sup>, la technique de l'erreur manifeste d'appréciation<sup>4193</sup> et le contrôle de l'adéquation du contenu de la décision aux faits<sup>4194</sup>, et, en cassation, le contrôle de la dénaturation des faits<sup>4195</sup> et celui de la qualification juridique des faits<sup>4196</sup>.

Les évolutions pragmatiques des concepts du droit administratif provoquées par le dirigisme de même que les changements concernant les méthodes juridictionnelles du juge administratif ont surtout été étendues au-delà de l'interventionnisme économique. L'existence de personnes publiques spéciales ne présentant pas le caractère d'établissements publics est confirmée<sup>4197</sup> ainsi que celle de personnes privées chargées unilatéralement, par la loi, de la gestion d'un service public<sup>4198</sup>, pouvant

---

p. 33, concl. Barbet. Sur ce point, voir : SAVY, « Le contrôle... », art. cit., p. 9 ; SOTO, « Recours... », art. cit., pp. 77-78.

<sup>4190</sup> Voir par ex. : CE Sect., 14 oct. 1960, *Syndicat agricole et viticole de Lalande-de-Pomerol*, R. p. 529, concl. Bernard (délivrance des appellations contrôlées). Sur ce point, voir : DELMAS-MARSALET, « Le contrôle... », art. cit., pp. 146 et 148-149 ; LAUBADERE, *Droit...*, op. cit., pp. 110-112.

<sup>4191</sup> Voir par ex. : CE, 27 févr. 2002, *M. M.*, n°217187 (appréciation souveraine de l'Ordre des pharmaciens sur le point de savoir si l'intéressé avait mis en danger la santé de ses clients).

<sup>4192</sup> Voir par ex. : CE Sect., 15 juin 1951, *Galetzky*, R. p. 337 (délivrance de cartes professionnelles aux étrangers).

<sup>4193</sup> Voir par ex. : CE Sect., 9 mars 1968, *Sté Maison Genestal*, R. p. 62, concl. Bernard, AJDA 1968 p. 633, note J. D.-M., JCP 1968 II n°1581, note Blancher, D. 1969 p. 456, note Fromont, DS 1968 p. 295, note Besson (octroi d'autorisations et d'avantages). Sur ce point, voir : SAVY, « Le contrôle... », art. cit., pp. 23-24.

<sup>4194</sup> Voir par ex. : CE Sect., 9 avr. 1999, *Sté The Coca-Cola Company*, R. p. 119, AJDA 1999 p. 611, note Bazex et Thiry (contentieux des concentrations). Sur ce point, voir : CHEROT (J.-Y.), « Les méthodes du juge administratif dans le contentieux de la concurrence », AJDA sept. 2000 (n° spéc.) pp. 694-695.

<sup>4195</sup> Voir par ex. : CE, 30 janv. 1980, *Valery*, n°11675, R. T. p. 864 (sanction infligée à un praticien par l'Ordre des chirurgiens-dentistes).

<sup>4196</sup> Voir par ex. : CE, 21 juill. 1948, *Dlle Roques*, R. p. 338 (sanction infligée à un praticien par l'Ordre des pharmaciens).

<sup>4197</sup> Voir *supra* (p. 259).

<sup>4198</sup> CE, 2 févr. 1951, *Dlle Bodin*, préc. (caisses de sécurité sociale) ; CE, 7 déc. 1960, *Jardin*, R. p. 681 (syndicats d'initiative) ; TC, 20 nov. 1961, *Centre régional de lutte contre le cancer « Eugène-Marquis »*, préc. (centres de lutte contre le cancer) ; CE Sect., 28 juin 1963, *Narcy*, R. p. 401, AJDA 1961 p. 91, note de Laubadère, RDP 1963 p. 1186, note M. Waline (centres techniques industriels) ; CE, 23 juin 1965, *SETA*, RDP 1966 p. 343 (une caisse de retraite médicale) ; CE, 25 mars 1966, *Ville de Royan*, R. p. 237 (casinos dans la mesure où leurs activités participent au développement du tourisme local) ; CE Sect., 13 juill. 1968, *Capus*, R. p. II, D. 1968 p. 674, concl. Bertrand, JCP 1969 II n°15179, note Ourliac et de Juglart, AJDA 1968 p. 577, note J. D. M. (sociétés d'aménagement foncier et rétablissement rural) ; CE Sect., 19 déc. 1969, *Etablissements Delannoy*, R. p. 596, RDP 1970 p. 787, concl. Grévisse, RDP 1970 p. 1220, note Waline, JCP 1971 I n°1389, note Robert, D. 1970 p. 268, note Garrigou-Lagrange, RTDSS 1970 p. 170, note Moderne (certaines institutions privées de placement des mineurs délinquants) ; CE Sect., 22 nov. 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, R. p. 577, concl. Théry, AJDA 1975 p. 19, note Franc et Boyon, D. 1975 p. 739, note Lachaume, RDP 1975 p. 1109, note M. Waline (fédérations sportives nationales) ; CE, 15 oct. 1975, *Alepée*, RTDSS 1976 p. 45, note Moderne (un centre départemental de transfusion sanguine) ; CE, 16 févr. 1977, *Dame Archeray*, R. p. 88, D. 1977 p. 633, note Plouvin (Association du sport scolaire et universitaire) ; Cass civ., 19 avr. 1977, *MJC de Boulogne-Billancourt*, D. 1979 p. 197, note Plouvin (Maisons des Jeunes et de la Culture gérées par une association privée) ; TC, 2 mai 1977, *Confédération nationale du crédit mutuel*, R. p. 668 (Confédération du même nom) ; CE, 30 nov. 1977, *Association des chasseurs de Noyant-de-Touraine*, R. p. 466 (associations communales de chasses agréées) ; CE Sect., 13 oct. 1978, *Association départementale pour l'aménagement des structures agricoles du Rhône*, R. p. 368, RDP 1979, concl. Galabert, note Robert, AJDA janv. 1979 p. 22, note Dutheillet de Lamothe et Robineau, D. 1978 IR p. 481, note Delvolvé, D. 1979 p. 249, note Amselek et Waline (associations départementales pour l'aménagement des structures

édicter des actes administratifs unilatéraux<sup>4199</sup> et relevant dans certains cas de l'application des règles de la responsabilité administrative<sup>4200</sup>. La nouvelle définition du domaine public est reprise<sup>4201</sup>. En excès de pouvoir, la technique de la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation, apparue sous le dirigisme de Vichy, est transposée à d'autres contentieux que ceux de l'économie<sup>4202</sup>, ainsi que la sanction des motifs trop généraux<sup>4203</sup>. L'évolution du recours en cassation engendrée par le dirigisme est elle aussi confirmée dans d'autres domaines que les interventions de la puissance publique sur le marché, aussi bien en ce qui concerne le moyen de la dénaturation des faits<sup>4204</sup> que celui de la qualification juridique des faits<sup>4205</sup>. Malgré la confirmation de la jurisprudence *Martin du Magny* en 1949 en ce qui concerne les décisions du Jury d'honneur<sup>4206</sup>, le principe est affirmé selon lequel le moyen tiré d'un détournement de pouvoir n'est pas admis à l'appui d'un recours en cassation<sup>4207</sup>, dans la continuité des arrêts rendus par le Conseil d'Etat après 1953<sup>4208</sup>, dans le cadre du dirigisme<sup>4209</sup>.

Le droit administratif du dirigisme économique, et plus largement celui de l'interventionnisme économique qui, avec le premier, forme le droit administratif économique, apparaît donc comme un « droit administratif pilote » pour reprendre l'expression de Didier Linotte, Dorian Piette et Raphaël Romi. Il ne faut pas en effet le voir comme le résultat de l'apparition de « règles spécialement applicables aux relations économiques publiques, mais, plus simplement, [comme] l'ébauche de progrès

---

agricoles) ; CE, 15 oct. 1982, *Mlle Mardirossian*, R. p. 348 (Fondation nationale pour le développement de la cité internationale universitaire de Paris) ; CE, 23 mars 1983, *Sté anonyme Bureau Véritas*, R. p. 134, CJEG 1983 p. 313, note Dupiellat, D. 1984 IR p. 345, note Moderne et Bon (organismes chargés du contrôle préalable à la délivrance ou au maintien des certificats de navigabilité des aéronefs civils) ; Cass. soc., 5 juill. 1984, *Compagnie générale des matières nucléaires c. Bréniac et autres*, DS 1985 p. 45, note Lachaume (Compagnie du même nom) ; CE, 7 déc. 1984, *Centre d'études marines avancées*, préc. (Institut français du pétrole) ; TC, 2 mai 1988, *Bon*, R. p. 688, AJDA 1988 p. 39, note Plouvin, DS 1989 p. 648, note Lachaume (Société nationale de construction pour les logements des travailleurs) ; CE, 29 juin 1988, *Pennec*, RDP 1989 p. 250 (Caisse autonomie de retraite des médecins français) ; TC, 26 mars 1990, *AFPA*, R. p. 635 (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) ; CAA Bordeaux, 2 nov. 1993, *Association régionale de formation professionnelle des industries du bois*, R. T. p. 619 (Association du même nom) ; TC, 24 sept. 2001, *Bouchot-Plainchant c. Fédération départementale des chasseurs de l'Allier*, R. p. 746, AJDA 2002 p. 155, concl. Arrighi de Casanova (fédérations départementales de chasseurs).

<sup>4199</sup> Voir par ex. : CE Sect., 22 nov. 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, préc.

<sup>4200</sup> Voir par ex. : CE, 13 oct. 1978, *Association départementale pour l'aménagement des structures agricoles du Rhône*, préc.

<sup>4201</sup> Voir par ex. : CE Ass., 11 mai 1959, *Dauphin*, R. p. 294, S. 1959 p. 117, concl. Mayras, AJDA 1959 II p. 228, note Dufau, JCP 1959 II n°11269, note Lanversin (l'allée des Alyscans appartenant à la ville d'Arles fait partie du domaine public car elle a fait l'objet d'aménagements spéciaux en vue de son usage pour le service public culturel et touristique).

<sup>4202</sup> Voir par ex. : CE Sect., 15 févr. 1961, *Lagrange*, préc. (contentieux de l'équivalence des emplois dans la fonction publique).

<sup>4203</sup> Voir par ex. : CE, 19 mai 1950, *Coquard*, R. p. 302 (licenciement des fonctionnaires)

<sup>4204</sup> Voir par ex. : CE Sect., 5 juin 1953, *Hiff*, R. p. 264 (contrôle des décisions de la Cour des comptes).

<sup>4205</sup> Voir par ex. : CE, 27 juin 1947, *Le Bris*, R. T. p. 611, D. 1948 J. p. 558, note P.-L. J. (contrôle des décisions des commissions d'épuration).

<sup>4206</sup> CE Ass., 18 févr. 1949, *Fauchon*, R. p. 82 (« sans qu'il soit besoin d'examiner le mérite du moyen pris d'un prétendu détournement de pouvoir, la décision du Jury d'honneur doit être annulée pour vice de forme »).

<sup>4207</sup> CE, 17 juin 1953, *Caignon* [2 esp.], R. p. 289 ; CE, 17 févr. 1956, *Basignan et Largentier*, R. p. 75 ; CE Sect., 21 déc. 1956, *Lustre*, R. p. 495.

<sup>4208</sup> Année de l'arrêt *Abbé Giloteaux* (préc.).

<sup>4209</sup> Voir *supra* (p. 595).

localisés et destinés, plus tard, à être étendus aux autres matières du droit administratif »<sup>4210</sup>. Pour le dire autrement, ce droit ne constitue pas une branche autonome, distincte du droit administratif général, malgré certains traits d'originalité liés à son objet<sup>4211</sup>, mais « un “secteur de pointe” où les solutions juridiques classiques sont confrontées à des situations nouvelles et s'efforcent de trouver le moyen d'y faire face »<sup>4212</sup>. Comme nous le supposions<sup>4213</sup>, le dirigisme de Vichy a donc été pour le droit administratif un immense laboratoire d'expérimentation qui engendra certaines innovations juridiques, tout comme le sera à son tour l'interventionnisme d'après-guerre<sup>4214</sup>. Philippe Baylac remarque ainsi que « la difficile absorption par le droit administratif classique » de la direction de l'économie sous Vichy a conduit à « la recomposition du droit administratif » par la « reformulation de certaines notions »<sup>4215</sup>.

Mais ces évolutions doivent elles-mêmes être inscrites dans la continuité de celles auxquelles donnèrent naissance d'autres secteurs « pilotes » du droit administratif dans la période de l'entre-deux-guerres. Pour Charles Blaevet l'arrêt *Monpeurt* apparaît ainsi « beaucoup moins comme une révolution que comme le terme d'une évolution »<sup>4216</sup>. Il observe en effet que dans cette décision le Conseil d'Etat adopte un point de vue exclusivement matériel pour caractériser l'acte unilatéral émanant d'un comité d'organisation<sup>4217</sup>. Pour répondre à cette question de qualification, le juge n'éprouve en effet pas le besoin de déterminer la nature de cette institution ; il se contente d'analyser le type d'activité dont elle est chargée. Or l'auteur remarque que ce n'est pas la première fois que le Conseil

---

<sup>4210</sup> *Droit...*, *op. cit.*, p. 39. Dans la même logique, Stéphane Bernard parle du droit public économique comme d'un « droit d'avant-garde » pour le droit administratif (*Droit...*, *op. cit.*, p. 5). Plus largement, c'est la qualité du droit économique vis-à-vis du droit commun au droit privé et au droit public. Voir par ex. : HAUSER (J.), « L'apport du droit économique à la théorie générale de l'acte juridique », in *Mélanges Derrupé*, *op. cit.*, pp. 1-7.

<sup>4211</sup> Sur ce particularisme des règles de droit administratif économique par rapport aux règles de droit administratif classique, accentué sous l'interventionnisme d'après-guerre, voir, outre les références citées *supra* (p. 710, note 4185) : BORRICAND (J.), « La non-rétroactivité des textes réglementaires en matière économique et fiscale », D. 1978 (chr.) pp. 275-286 ; CUBERTAFOND (B.), « Importance de la loi en droit public économique », AJDA 1977 pp. 468-482 ; DELVOLVE (P.), « Le principe de non-rétroactivité dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat », in *Mélanges Marcel Waline*, *op. cit.*, tome 2, pp. 355-368 ; HAURIOU (A.), « Le droit administratif de l'aléatoire », in *Mélanges Trotabas*, *op. cit.*, pp. 197-225 ; TRUCHET, « La distinction... », art. cit., pp. 1026-1041. Voir aussi les références citées *supra* (p. 421, note 2461).

<sup>4212</sup> LINOTTE, PIETTE et ROMI, *Droit...*, *op. cit.*, p. 37.

<sup>4213</sup> Voir *supra* (pp. 60-62).

<sup>4214</sup> Sur cette question, voir les références citées *supra* (p. 710, note 4185). Des concepts apparus en matière économique dans l'interventionnisme d'après-guerre ont ainsi été étendus à l'ensemble du droit administratif (*cf.* MESCHERIAKOFF, *Droit public...*, *op. cit.*, p. 13). La catégorie des directives (*cf.* les références citées *supra*, p. 196, note 1130), produit du droit administratif économique (CE Sect., 11 déc. 1970, *Crédit foncier de France c. Dlle Gaupillat et Dame Ader*, préc.) ne lui est par exemple plus spécifique (CE, 20 janv. 1971, *Union départementale des sociétés mutualistes du Jura*, R. p. 45).

<sup>4215</sup> *La législation...*, *op. cit.*, pp. 58-77, spéc. pp. 58 et 65-66.

<sup>4216</sup> « Les comités... », art. cit., p. 306. Dans le même sens, voir DETTON, « La protection... », art. cit., pp. 56 et 66-70 ; FABRE, *Le Conseil...*, *op. cit.*, pp. 218-219.

<sup>4217</sup> BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., pp. 299-300.

d'Etat se démarque du raisonnement classique fondé sur des considérations organiques. Pour caractériser les actes matériels et juridiques des personnes publiques, il tient compte de la nature de l'activité dans l'accomplissement de laquelle ils ont été pris et des procédés dont ils manifestent l'usage<sup>4218</sup>. Surtout, pour définir la nature des activités juridiques exercées en dehors des concessions et des cas particuliers de collaboration entre l'Administration et les administrés, il ne s'arrête plus, depuis 1938, à l'identité de leur gestionnaire<sup>4219</sup>. Sous le dirigisme de Vichy, le juge administratif ne fait donc que pousser un peu plus loin la logique matérielle. Puisqu'il est admis qu'une personne même privée puisse exercer un service public, il n'est pas aberrant que l'autorité publique lui octroie des pouvoirs exorbitants pour mener à bien sa mission dont l'exercice peut donc conduire à l'application du droit administratif. Dans l'arrêt *Monpeurt*, et plus encore dans l'arrêt *Morand* qui implique une personne dirigeante dont il ne fait pas de doute qu'elle est privée, le Conseil d'Etat ne fait que constater cette évolution du mode de gestion des activités administratives.

Mais le dirigisme de Vichy ne fait pas que poursuivre un processus d'évolution enclenché sous le libéralisme, il contribue à l'accélérer en admettant que l'activité de certaines personnes privées puisse être soumise au droit public. Cette branche juridique encadre en effet l'organisation des pouvoirs publics et les relations entre les gouvernants et les gouvernés. Or, dans le modèle classique de l'organisation de la société, les personnes privées se rangent dans la seconde catégorie. Les soumettre au droit administratif revient à les considérer, au moins du point de vue fonctionnel, comme des gouvernants, ce qui bouleverse la répartition traditionnelle des fonctions sociales au sein de l'Etat. Pour qu'une transformation aussi importante puisse se produire, il fallait que la société traverse une crise majeure, telle que la Seconde guerre mondiale. En 1953, Bernard Chenot rappelle ainsi que « la stabilité des notions juridiques est le privilège des civilisations mortes, une relative stabilité est le luxe des périodes calmes. C'est alors que tout évolue d'un mouvement si lent que n'apparaît pas la précarité des solutions quotidiennes. Juges et législateurs peuvent se permettre de rester fidèles à des habitudes qu'on prend pour des dogmes »<sup>4220</sup>. Et l'auteur ajoute, visant directement l'expérience du dirigisme : « tout change si des forces nouvelles viennent à être utilisées. (...) Que les nouveaux aspects de la guerre moderne exigent une mobilisation totale des activités industrielles et commerciales, le pouvoir improvise alors, au jour le jour, des règles de droit et des institutions sans avoir souci de laisser évoluer les théories anciennes au souffle lent des âges. (...) C'est le mouvement de la vie qui montre le néant des notions *a priori* et souligne la discordance entre les théories d'hier et

---

<sup>4218</sup> Voir *supra* (pp. 272, 279-280, 309-311, 327-328 et 457-465).

<sup>4219</sup> Voir *supra* (p. 464).

<sup>4220</sup> « L'Existentialisme... », art. cit., p. 66.

le comportement quotidien des institutions et des hommes, engagés les unes et les autres dans les dures nécessités de l'existence. »<sup>4221</sup>

Après la guerre, le juge renforce rétrospectivement l'importance de la place du dirigisme économique de Vichy dans l'histoire du droit administratif en confirmant la puissance du critère organique pour la qualification des contrats administratifs, des agents publics, des biens publics et des deniers publics<sup>4222</sup>, concepts dont la définition aurait pu évoluer, selon les vœux d'une partie de la doctrine, par l'extension de la solution des arrêts *Monpeurt et Bouguen*. Dès lors, le dirigisme ne contribua pas seulement à accélérer l'évolution du droit administratif, il donna aussi au juge et au législateur l'occasion de la contenir.

L'incertitude des frontières, marque de la direction de l'économie sous le régime de Vichy, ne doit donc pas être surestimée : elle est seulement la conséquence d'une législation et d'une jurisprudence qui, dans l'urgence de l'instant et dans l'imprévisibilité de l'avenir, tentent de faire face aux événements par des moyens, parfois jamais encore expérimentés. C'est ainsi qu'Albert Croquez, commentant la loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle* à l'heure où aucun juge ne s'était encore prononcé sur son application, conclut qu'elle est « à refaire ou à refondre complètement » constatant qu'« elle contient, [toutefois] avec de bonnes intentions, des dispositions moins judicieuses ou peu correctement rédigées »<sup>4223</sup>. Mais cet avocat aux Conseils admet qu'il faut être « indulgent »<sup>4224</sup>. S'inspirant d'une formule de son « maître, M. de Vareilles Sommières », il voit dans les lois du dirigisme économique « un trésor de pièces d'or, mélangé de quelques pièces fausses » qui ouvre « des voies nouvelles, en y omettant les aménagements élémentaires pour les rendre praticables et pour y éviter les accidents »<sup>4225</sup>. C'est en interprétant de manière constructive les contradictions et les silences du législateur de Vichy, que la jurisprudence et la doctrine firent

---

<sup>4221</sup> *Ibid.*, pp. 66-67. Bernard Chenot évoque dans la même logique d'autres révolutions du passé : « que la vapeur soit mise en service ou l'électricité, que changent les habitudes de vivre au point d'intégrer l'hygiène et le sport dans les conditions d'une vie acceptable, et déjà se déplace la ligne qui passait entre le droit privé et le droit public, les institutions se transforment, le droit de propriété évolue ». L'auteur fait même un pari sur l'avenir : « l'énergie atomique et les formes nouvelles de l'organisation internationale vont à leur tour vider de leur sens les plus respectables signes » (*ibid.*, p. 66).

<sup>4222</sup> Voir par ex., pour les contrats : CE Sect., 13 déc. 1963, *Syndicat des praticiens de l'art dentaire du département du Nord*, préc. ; pour les agents : CE, 28 avr. 1950, *Charbonnier*, préc. ; pour les deniers : CE, 24 juin 1964, *Ministre de l'Éducation nationale c. Chambre syndicale nationale des industries et de la répartition des produits pharmaceutiques et vétérinaires*, R. p. 354 ; pour les biens : CE Sect., 8 mai 1970, *Sté Nobel-Bozel*, R. p. 312, AJDA 1970 p. 349, note Denoix de Saint-Marc et Labetoulle.

<sup>4223</sup> « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 100. Le texte de la loi du 16 août 1940 aurait été rédigé à la hâte, en trois jours, par Jacques Barnaud, Jean Bichelonne, Henri Lafond et Pierre Laroque, sur les directives de René Belin (cf. FORTUNET, « Pierre... », art. cit., p. 612 ; MACHELON, « Les comités... », art. cit., pp. 73-74 ; MARCOU, « Le corporatisme... », art. cit., p. 70 ; MARGAIRAZ, *L'Etat...*, op. cit., tome 1, p. 408 ; MASSOT, « Le Conseil... », art. cit., p. 327, note 29).

<sup>4224</sup> CROQUEZ, « L'organisation... », art. cit., 1941 I, p. 100.

<sup>4225</sup> *Ibid.*

évoluer le droit administratif, de manière pragmatique mais surtout structurelle. Ces évolutions renforcent la légitimité scientifique des cadres classiques de cette matière puisqu'ils parviennent à remplir leur office en s'adaptant aux circonstances, sans disparaître malgré les transformations du réel. Elles prouvent ainsi la capacité de résistance des concepts classiques du droit administratif aux révolutions paradigmatiques.

## ***Sous-section 2 : La capacité de résistance conceptuelle***

Cette capacité de résilience des notions traditionnelles du droit administratif ne tient pas seulement aux potentialités qu'offre leur part d'indétermination (Sous-section 1), elle tient aussi, et surtout, à leur enracinement dans la tradition scientifique (Sous-section 2). L'une et l'autre de ces caractéristiques se font pleinement jour sous le dirigisme de Vichy.

### **§ 1/ La force du flou conceptuel**

Sous l'Etat français, plusieurs auteurs critiquent le flou dans lequel le législateur et le juge plongent le justiciable en ne précisant pas les contours exacts des catégories auxquelles ils recourent. A propos des deniers des comités d'organisation, Albert Croquez parle ainsi d'une nature « hybride, mais qui ne saurait étonner dans une matière où, sous prétexte de faire du nouveau, on se meut parfois dans l'incohérence »<sup>4226</sup>. A propos des sociétés professionnelles qu'il ne parvient pas à classer dans l'une des espèces classiques de sociétés commerciales, Georges Ripert regrette quant à lui que « le texte de la loi [n'ait] pas été arrêté avec ce soin minutieux qu'exigent les bonnes œuvres juridiques » et ne peut s'empêcher de « penser qu'il pourrait être utile de faire collaborer quelques juristes à l'œuvre législative »<sup>4227</sup>. Jean Vandamme est encore plus préoccupé par la situation. Il s'interroge : « Pourquoi avoir appelé “sociétés” des institutions qui manquent des caractéristiques essentielles des sociétés ? Simple querelle de mots, dira-t-on. Que non pas ! Le désordre dans les mots est éminemment propre à créer le désordre dans les idées et à favoriser par là des agissements contraires au droit, d'où dérive plus sûrement l'anarchie que l'organisation qu'on se proposait de réaliser »<sup>4228</sup>. Gaston Lagarde refuse lui aussi de se satisfaire de qualifications incertaines. Il dénonce le « trouble » qu'en-

---

<sup>4226</sup> « Les comités... », art. cit., p. 17.

<sup>4227</sup> « Deux... », art. cit., p. 6.

<sup>4228</sup> « Les sociétés... », art. cit., § 12. Marcel Waline s'inscrit dans la même logique à propos des établissements professionnels, observant que la loi du 17 novembre 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*, qui a donné naissance à cette nouvelle catégorie de personnes morales, « se tient (...) dans un vague qui, pour être prudent, n'en est pas moins incommode, et risque de créer une insécurité juridique regrettable » (« La loi... », art. cit., p. 21).

traîne le dirigisme dans les notions juridiques, alléguant qu'il « doit être possible d'organiser la profession sans désorganiser le droit »<sup>4229</sup>. Bien sûr, il admet qu'il est toujours envisageable de considérer chaque incohérence comme un « cas exceptionnel » ne remettant pas en cause les principes, mais il reste conscient que « chaque exception en appelle une autre, aussi peu justifiée que les précédentes »<sup>4230</sup>. C'est ce risque qui inquiète le plus ce professeur de droit : « tous ceux qui ont la charge d'inculquer à nos jeunes étudiants des idées claires, le goût de l'ordre et du travail bien fait, demandent grâce »<sup>4231</sup>.

Pourtant, même s'il nuit à la clarté du droit administratif, le « brouillage »<sup>4232</sup> conceptuel n'est pas un obstacle à son développement. Bien au contraire, le critiquer, c'est, pour reprendre une formule de Charles Céliier, « transformer en crime un des mérites principaux »<sup>4233</sup> de cette matière. Le désordre a parfois des vertus<sup>4234</sup>. Le dirigisme économique de Vichy révèle que c'est grâce à l'incertitude des notions classiques du droit administratif que cette branche parvient à s'adapter à l'évolution de la vie sociale tout en conservant ses anciens modèles. Cette équivoque donne à ces cadres de classification une indispensable flexibilité, commune à tous les concepts juridiques, mais dont a particulièrement besoin le droit administratif.

La vie sociale, spécialement son aspect économique<sup>4235</sup>, est trop « infiniment multiple, complexe, changeante »<sup>4236</sup> et le droit « trop humain »<sup>4237</sup>, pour qu'il soit possible d'édicter par avance une règle juridique différente pour chaque situation<sup>4238</sup>. Cela est d'autant plus vrai qu'« à y regarder de près, on ne saurait même découvrir deux faits sociaux absolument identiques, pas plus qu'on ne saurait découvrir deux faits sociaux absolument simples, purs de tout mélange et de toute connexité »<sup>4239</sup>. Or le droit a besoin de recouvrir toutes les situations qui peuvent se présenter afin qu'il puisse réguler tous les aspects de la réalité : il « manquerait à sa fonction sociale d'ordre s'il s'abstenait de donner aux hommes vivant en société – et aux juges chargés d'arbitrer leurs différends – la règle, peut-être imparfaite, mais sûre, donc préétablie, de leurs rapports »<sup>4240</sup>. C'est en se rendant

---

<sup>4229</sup> « Les sociétés... », art. cit., p. 27.

<sup>4230</sup> *Ibid.*

<sup>4231</sup> *Ibid.*

<sup>4232</sup> LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 269.

<sup>4233</sup> « L'autonomie... », art. cit.

<sup>4234</sup> Cf. MENARD (C.), « Les vertus du désordre », in CHEVALLIER, *Désordre(s)*, op. cit., pp. 309-319.

<sup>4235</sup> Voir *supra* (pp. 398-399). Rappelons que la matière économique est profondément instable, du fait des variations de la conjoncture et des changements de la politique au pouvoir.

<sup>4236</sup> DABIN, *Théorie...*, op. cit., p. 281.

<sup>4237</sup> CARBONNIER (J.), *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 2014, 10<sup>e</sup> édit., p. 8.

<sup>4238</sup> En ce sens, voir DABIN, *La technique...*, op. cit., pp. 104-105 (« ni l'autorité publique, ni aucune intelligence sur terre n'est capable de prévoir et de résoudre le nombre infini des cas issus de la fécondité de la vie »).

<sup>4239</sup> DABIN, *La technique...*, op. cit., p. 104.

<sup>4240</sup> DABIN, *Théorie...*, op. cit., p. 270.

flexible qu'il parvient à « épouser (...) la plasticité de la vie »<sup>4241</sup> et ainsi accomplir sa mission<sup>4242</sup>. C'est pourquoi les concepts juridiques et les catégories qui leur donnent corps « comportent toujours, inéluctablement, une part d'indétermination »<sup>4243</sup>, certes plus ou moins importante, dans leur définition et leur contour<sup>4244</sup>. Cette dose d'incertitude et d'imprécision permet à chaque division du droit de toujours « rester assez ouverte pour pouvoir accueillir »<sup>4245</sup>, au besoin, de nouvelles situations. C'est pourquoi, sur un même niveau de classement, « si l'une des catégories est limitative, l'autre doit être résiduelle »<sup>4246</sup>.

Pour les concepts qui constituent, même sous le dirigisme, « l'ossature »<sup>4247</sup> du droit commun aux organismes publics et aux organismes privés, comme l'acte juridique, le contrat, l'acte unilatéral<sup>4248</sup>, la personne juridique, la personne physique ou la personne morale<sup>4249</sup>, cette dose d'indétermination est moindre puisqu'ils sont définis avec rigueur et identifiables à des critères précis pour garantir la prévisibilité de l'application des normes<sup>4250</sup>. Mais elle reste suffisante pour rendre possible l'opération de qualification qui est toujours « assise à la fois sur des éléments rationnels du droit (...) et sur des appréciations subjectives des hommes chargés de qualifier en droit des réalités de fait »<sup>4251</sup>. Dans la délimitation du contour des catégories juridiques, il faut donc toujours trouver un équilibre entre la nécessité de la souplesse notionnelle et le besoin de sécurité juridique<sup>4252</sup>. En accueillant des actes juridiques dont le contenu est, tout ou partie, déterminé par l'autorité de direction, la notion de contrat, prouve ainsi qu'elle possède une certaine flexibilité malgré la rigueur de sa définition<sup>4253</sup>, de même que la notion de personne morale, en acceptant d'englober des organismes pourtant soumis au pouvoir hiérarchique d'autres entités personnalisées<sup>4254</sup>. Mais le fait que chaque concept possède intrinsèquement une certaine flexibilité ne suffit pas pour que le droit, et spécifiquement sa branche

---

<sup>4241</sup> *Ibid.*, p. 281.

<sup>4242</sup> Sur l'importance de la souplesse des concepts en droit économique, voir *supra* (p. 421).

<sup>4243</sup> LOCHAK, « L'agencement... », art. cit., p. 104.

<sup>4244</sup> Définir un concept revient à déterminer les contours de la catégorie qui l'incarne, c'est-à-dire les critères qui permettent de l'identifier par opposition aux autres. Sur l'épineuse question de la définition des concepts juridiques : CHAMPEIL-DESPLATS, *Méthodologies...*, *op. cit.*, pp. 297-319 ; DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, pp. 111-162.

<sup>4245</sup> BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 132.

<sup>4246</sup> *Ibid.* Par exemple les personnes juridiques qui ne sont pas incarnées dans un corps biologique sont nécessairement des personnes morales : leur catégorie est donc résiduelle alors que celle des personnes physiques est limitative. De même, la catégorie des meubles est ouverte alors que celle des immeubles est réduite puisqu'on admet que ce qui n'est pas un immeuble est un meuble (art. 576 du Code civil).

<sup>4247</sup> CORNU, *Droit...*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>4248</sup> Voir *supra* (pp. 270-271).

<sup>4249</sup> Voir *supra* (p. 169).

<sup>4250</sup> Danièle Lochak définit ces concepts comme des « notions conceptuelles au contenu prédéterminé et non ambigu », soulignant qu'ils « recouvrent des situations ou des objets relativement bien délimités, même si des contestations peuvent surgir à leurs pourtours » (« L'agencement... », art. cit., p. 96).

<sup>4251</sup> BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 131.

<sup>4252</sup> Sur ce point : DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>4253</sup> Voir *supra* (pp. 368-379).

<sup>4254</sup> Voir *supra* (pp. 181-188).

administrative, puisse s'adapter en permanence à la complexité du réel. Il faut qu'à côté des notions rigides ayant une certaine plasticité figurent des concepts qui ont pour qualité essentielle d'être souples.

Ces concepts « indéterminés »<sup>4255</sup> par essence sont des « notions à contenu variable »<sup>4256</sup> qui constituent « les organes flexibles », « la chair » du système juridique<sup>4257</sup> et participent ainsi au « flou du droit »<sup>4258</sup>. Ils incarnent des catégories auxquelles sont attachées des conséquences précises alors même que leur consistance n'est pas clairement fixée. En droit privé, le législateur a souvent recours à ce type de concepts pour donner une plus grande liberté d'appréciation aux tribunaux<sup>4259</sup>. Mais c'est en droit administratif qu'ils sont les plus nombreux car en l'absence de règles préexistantes fixées par la loi le Conseil d'Etat a été obligé de « résoudre les litiges qui lui étaient soumis au coup par coup ; pour ne pas donner l'impression d'improviser et de statuer arbitrairement, il a dû, pour justifier ses solutions et les fonder en droit, les motiver par références à des règles générales, à des principes énoncés en faveur d'espèces singulières mais susceptibles de recevoir une application plus large ; dans la mesure, néanmoins, où le juge n'est pas un organe constitutionnellement habilité à créer du droit, il s'est gardé de formuler des règles trop précises, qui lui auraient fait encourir le reproche de se substituer au législateur, et a préféré se borner à énoncer des principes vagues à base de notions floues »<sup>4260</sup> qui lui permettent, selon Roger Latournerie, de se tenir « à égale distance des affirmations trop dogmatiques et d'un pur empirisme livré aux improvisations »<sup>4261</sup>. Aussi la haute juridiction administrative se limite-t-elle « dans le plus grand nombre des cas (...) à affirmer, très sobrement,

---

<sup>4255</sup> Sur cette question, voir BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, pp. 117-123 ; DABIN, *La technique...*, *op. cit.*, pp. 137-143 ; FORTSAKIS, *Conceptualisme...*, *op. cit.*, pp. 313-320 ; LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, pp. 138-149 ; LOCHAK, « L'agencement... », art. cit., pp. 96-98.

<sup>4256</sup> PERELMAN (C.) et VANDER ELST (R.) [dir.], *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1984. Même s'ils s'en rapprochent par leur indétermination, les concepts flous sont à distinguer des « standards » qui sont des « normes d'appréciation de conduite sociale correcte dans une situation, à un moment et en un lieu donnés » (BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 117) : les premiers sont des notions juridiques dont le contenu est indéterminé alors que les seconds sont des règles de droit dont la formulation est floue. En imposant en certaines circonstances de se comporter, hier, « en bon père de famille », aujourd'hui, « raisonnablement » (cf. art. 26 de la loi du 4 août 2014 *pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, JO 5 août, p. 12949), le législateur a par exemple recours à la technique du standard. Sur cet outil juridique qui permet l'adaptation des règles de droit aux évolutions de la vie sociale, voir : BERGEL (J.-L.) [dir.], *Les standards dans les divers systèmes juridiques*, *Cahiers de méthodologie juridique*, 1988 ; BLOUD-REY (C.), « Standard », in ALLAND et RIALS, *Dictionnaire...*, *op. cit.*, pp. 1439-1441 ; EISENMANN, « Essai... », art. cit., pp. 200-201 ; RIALS (S.), *Le juge administratif français et la technique du standard : essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, thèse droit, Paris II, 1978, Paris, LGDJ, 1980.

<sup>4257</sup> CORNU, *Droit...*, *op. cit.*, p. 85.

<sup>4258</sup> DELMAS-MARTY (M.), *Le flou du droit : du Code pénal aux droits de l'homme*, Paris, PUF, 2004.

<sup>4259</sup> Sur ce point, voir FORTIER (V.), « La fonction normative des notions floues », *RRJ* 1991 pp. 755-768 ; HAID (F.), *Les notions indéterminées dans la loi : essai sur l'indétermination des notions légales en droit civil et pénal*, thèse droit, Aix-Marseille III, 2005. Le Code civil contient beaucoup de concepts de ce genre, par exemple ceux de « faute », de « bonne foi », de « bonnes mœurs » ou encore d'« intérêt de l'enfant ».

<sup>4260</sup> LOCHAK, « L'agencement... », art. cit., p. 105.

<sup>4261</sup> « Essai... », art. cit., p. 199.

l'existence de la catégorie, en se réservant de statuer, espèce par espèce, sur ses caractères constitutifs »<sup>4262</sup>. C'est à propos de ces concepts indéterminés du droit administratif que joue l'interaction des deux lois d'évolution que Didier Truchet identifie dans sa contribution aux *Mélanges Chapus*<sup>4263</sup> : la loi d'extension selon laquelle « toute notion déjà constituée a vocation à s'appliquer de plus en plus largement »<sup>4264</sup> et la loi de divergence selon laquelle « toute notion (...) confrontée à une matière nouvelle tend à subir les distorsions que les particularités de celle-ci lui imposent »<sup>4265</sup>. Ces deux principes, qui participent à la complexité du droit administratif<sup>4266</sup>, expliquent les hypothèses de *statu quo* scientifiques et d'évolutions pragmatiques sous le dirigisme.

Malgré les apparences, la distinction entre les concepts rigides et les concepts indéterminés ne recoupe pas celle, introduite en doctrine par Georges Vedel en 1948<sup>4267</sup>, qui oppose les notions conceptuelles et les notions fonctionnelles<sup>4268</sup>. Selon les propres explications de l'auteur, « les premières peuvent recevoir une définition complète selon les critères logiques habituels et leur contenu est abstraitement déterminé une fois pour toutes »<sup>4269</sup> ; elles possèdent « une réelle unité conceptuelle » dans la mesure où « elles *sont* indépendamment de ce à quoi elles *servent* »<sup>4270</sup> ; « l'utilisation de toutes ces notions dépend de leur contenu ; le contenu ne dépend pas de l'utilisation »<sup>4271</sup>. Au contraire, les notions fonctionnelles sont celles « qui procèdent directement d'une fonction qui leur confère seule une véritable unité »<sup>4272</sup> ; « elles permettent au juge de résoudre un certain nombre de problèmes du même type au jour le jour, tout en réservant l'avenir »<sup>4273</sup> ; « elles ne sont pas un pur mot, car elles s'inspirent d'une idée ou d'un faisceau d'idées que l'on peut formuler ; mais elles constituent des notions "ouvertes", prêtes à s'enrichir de tout l'imprévu du futur »<sup>4274</sup>. Dans la pensée de Georges Vedel, toutes les notions, qu'elles soient conceptuelles ou notionnelles, possèdent une définition mais les critères des premières se réfèrent à leur contenu alors que ceux des secondes se

---

<sup>4262</sup> *Ibid.*

<sup>4263</sup> « A propos de l'évolution du droit administratif : "loi d'extension" et "loi de divergence" », in *Mélanges Chapus*, *op. cit.*, pp. 633-645.

<sup>4264</sup> *Ibid.*, p. 635.

<sup>4265</sup> *Ibid.*, p. 639.

<sup>4266</sup> Cf. BRAIBANT, « Du simple... », art. cit. ; CAILLOSSE (J.), « Savoir juridique et complexité : le cas du droit administratif », in DOAT (M.), LE GOFF (J.) et PEDROT (P.) [dir.], *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Rennes, PUR, 2007, pp. 163-179 ; PONTIER (J.-M.), « Le droit administratif et la complexité », AJDA 2000 pp. 187-195.

<sup>4267</sup> « De l'arrêt *Septfonds* à l'arrêt *Barinstein* (la légalité des actes administratifs devant les tribunaux judiciaires) », JCP 1948 I n°682 § 11 ; « La juridiction... », art. cit., § 4.

<sup>4268</sup> Sur cette distinction : FORTSAKIS, *Conceptualisme...*, *op. cit.*, pp. 315-320 ; TUSSEAU (G.), « Critique d'une métanotation fonctionnelle : la notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », RFDA 2009 pp. 641-656.

<sup>4269</sup> VEDEL, « La juridiction... », art. cit., § 4.

<sup>4270</sup> *Ibid.* L'auteur souligne.

<sup>4271</sup> *Ibid.*

<sup>4272</sup> *Ibid.*

<sup>4273</sup> VEDEL, « De l'arrêt... », art. cit., § 11.

<sup>4274</sup> *Ibid.*

rappellent uniquement à leur fonction<sup>4275</sup>. Tous les concepts rigides ne sont pas des notions conceptuelles et tous les concepts indéterminés ne sont pas des notions fonctionnelles. La personne morale, par exemple, concept rigide, se définit au moins en partie en considération de ce à quoi elle sert : elle est une entreprise juridique, artificiel centre individuel d'imputation<sup>4276</sup>. A l'opposé, il est possible de donner du service public, concept indéterminé, une définition indépendante de la fonction que le droit lui assigne : il est une activité d'intérêt général assurée ou assumée par une personne publique<sup>4277</sup>. Tous les concepts-critères auxquels les juges administratif et judiciaire ont recours sous le dirigisme économique de Vichy pour trancher la question du droit applicable et de la juridiction compétente sont des notions conceptuelles, y compris la voie de fait<sup>4278</sup>, car, malgré l'incertitude de leurs contours, ils ne sont dépourvus ni d'unité logique, ni de définition.

L'expérience de l'économie dirigée révèle l'importance et l'intérêt de l'indétermination de ces concepts-critères. Celle-ci trouve son origine dans l'imprécision de certains des « termes-clés »<sup>4279</sup> ou des « notions axiologiques »<sup>4280</sup> qui se trouvent au centre de leur définition. La « cause du trouble » des notions de voie de fait et d'acte personnel réside ainsi dans l'indéfinition des mots « détachable », « manifestement », « insusceptible », « grave » et « fondamentale ». Le flou des autres concepts-critères – acte administratif unilatéral, acte matériel public, contrat administratif, agent public, denier public, domaine public, ouvrage public, travail public – provient de celui qui affecte les notions qui permettent de les identifier et qui, plus largement, servent de fondements au droit et au contentieux administratifs<sup>4281</sup> : la personne publique, l'intérêt public, le service public et les procédés publics (dans le cadre unilatéral : prérogative de puissance publique ; dans le cadre contractuel : clause ou contexte exorbitant du droit commun). Sous le dirigisme, il est en effet difficile de dire si les organismes de direction et les entreprises sont des personnes publiques ou des personnes

---

<sup>4275</sup> Pour éviter le pléonasma de l'expression « notion conceptuelle », il aurait donc peut-être été plus clair d'opposer notions substantielles (définissables par la substance, c'est-à-dire le contenu) et notions fonctionnelles (définissables uniquement par la fonction).

<sup>4276</sup> Voir *supra* (p. 169). Les caractères d'entreprise juridique et de centre d'imputation font référence à l'activité et à la responsabilité juridiques que le concept permet à la réalité qualifiée d'entreprendre et de supporter.

<sup>4277</sup> Voir *supra* (p. 119). La définition ne préjuge pas du régime juridique et juridictionnel applicable. Certains auteurs parlent du service public comme d'une notion fonctionnelle mais en attribuant un autre sens à la formule. Pour eux elle est synonyme de notion indéterminée (par ex. : JANICOT (L.), « L'identification du service public géré par une personne privée », RFDA 2008 p. 79) ou renvoie à la théorie fonctionnelle du service public (par ex. : GUGLIELMI, KOUBI et LONG, *Droit...*, *op. cit.*, pp. 80-82). Sur cette théorie, voir *supra* (pp. 464-465, spéc. note 2461).

<sup>4278</sup> C'est à partir de ce concept, et de celui d'acte de gouvernement, que Georges Vedel théorisa la distinction entre les notions conceptuelles et les notions fonctionnelles, considérant qu'ils constituent les archétypes des secondes (« De l'arrêt... », art. cit., § 11 ; « La juridiction... », art. cit., § 4). Il faut pourtant admettre que chacun de ces concepts (pour la voie de fait, voir : FORTSAKIS, *Conceptualisme...*, *op. cit.*, p. 318 ; WALINE, « Empirisme... », art. cit., p. 368) répond à une définition qui se réfère à son contenu (voir *supra*, pp. 290, 308 et 336).

<sup>4279</sup> FORTSAKIS, *Conceptualisme...*, *op. cit.*, p. 319.

<sup>4280</sup> *Ibid.*

<sup>4281</sup> Voir *supra* (p. 469).

privées<sup>4282</sup>, si les finalités poursuivies par les acteurs du marché et les autorités dirigeantes sont d'intérêt général ou d'intérêt privé<sup>4283</sup>, si les tâches de direction, les activités de production et de distribution des biens ainsi que la gestion des intérêts professionnels sont des services publics ou des activités privées<sup>4284</sup> et enfin si les procédés employés par les personnes dirigeantes et les acteurs du marché sont des procédés publics ou des procédés privés<sup>4285</sup>. Nous avons vu que l'unité supérieure des concepts permet de mettre en avant l'arbitraire des classifications traditionnelles<sup>4286</sup>. Parmi les personnes morales, seul l'Etat, parce qu'il est titulaire de la souveraineté, est par nature une personne publique ; parmi les intérêts juridiques, seuls ceux qui sont vitaux semblent être par nature d'intérêt public ; parmi les activités juridiques, seules les fonctions régaliennes de l'Etat, parce qu'elles correspondent aux attributs de la souveraineté, sont par nature des services publics ; parmi les procédés juridiques, seuls les pouvoirs exercés par l'Etat dans le cadre de ses fonctions régaliennes, puisqu'ils constituent des pouvoirs souverains, sont par nature des procédés publics. Toutes les autres personnes morales, tous les autres intérêts juridiques, toutes les autres activités juridiques et tous les autres procédés juridiques sont arbitrairement répartis entre le public et le privé selon des considérations politiques, exprimées par les gouvernants et dont les juges se font les porte-paroles. Une institution, une activité ou un procédé peut en effet changer de nature si telle est la volonté du pouvoir en place<sup>4287</sup>.

L'imprécision des notions-fondements du droit administratif permet au juge d'« encaisser » les changements politiques sans que ces derniers ne bouleversent sa jurisprudence<sup>4288</sup>. Elle se manifeste de manières différentes selon le concept-fondement en cause. Si la catégorie des personnes publiques a une géométrie variable c'est parce que le concept qui l'incarne est indéfini, tout comme d'ailleurs celui qui incarne la catégorie des personnes privées qui lui est opposée. Le rattachement d'une réalité à l'un ou l'autre ne s'opère qu'aux moyens d'indices qui peuvent être contradictoires et dont l'importance peut varier en fonction des circonstances<sup>4289</sup>. Si la catégorie des services publics possède la même qualité, c'est parce que le concept qui lui est attaché se définit selon des critères qui sont politiquement neutres en ce qu'ils permettent de traduire l'intention de l'Administration, quelles que soient les idées politiques au pouvoir : l'intérêt général et le rattachement à une personne publique sont en effet des coquilles vides qui permettent d'intégrer le contenu de n'importe quelle activité.

---

<sup>4282</sup> Voir *supra* (pp. 145 et 220-264).

<sup>4283</sup> Voir *supra* (pp. 126-137 et 139-146).

<sup>4284</sup> Voir *supra* (pp. 119-147).

<sup>4285</sup> Voir *supra* (pp. 145, 230 – note 1334 –, 382 et 479-485).

<sup>4286</sup> Voir *supra* (pp. 601-628).

<sup>4287</sup> Voir *supra* (pp. 120, 479-485, 530-531 et 668).

<sup>4288</sup> Cf. CHEVALLIER, « Changement... », art. cit., p. 313 ; LOCHAK, « L'agencement... », art. cit., pp. 103-106.

<sup>4289</sup> Voir *supra* (p. 227).

Comme pour la catégorie des personnes publiques, tout dépend en réalité de la volonté des gouvernants de soumettre, de ne pas soumettre ou encore de ne plus soumettre l'institution ou l'activité en cause à un régime spécifique, celui des personnes publiques, ou celui des services publics<sup>4290</sup>. Enfin, si la catégorie des procédés publics a la même propriété, c'est parce que les concepts qui les incarnent ne sont définis que de manière négative : ils sont étrangers aux procédés privés, sans nécessairement être dérogatoires au droit privé<sup>4291</sup>. Comme celles de fonctions administratives et d'autorités administratives<sup>4292</sup>, cette catégorie est donc résiduelle. Son contenu n'est pas déterminé par les propres caractéristiques du concept qui lui est associé puisque celui-ci ne possède par défaut que celles que n'a pas la notion de la catégorie opposée. Les procédés publics ne sont que les procédés juridiques que ne sont pas les procédés privés. La doctrine a montré qu'il était possible de distinguer deux types de procédés exorbitants, dans le domaine contractuel comme dans le domaine extra-contractuel<sup>4293</sup> : ceux qui sont étrangers aux lois civiles et commerciales et ceux qui sont seulement inhabituels dans les rapports de droit privé<sup>4294</sup>. Les prérogatives de puissance publique, qui peuvent toutes être inscrites dans la filiation du pouvoir de décision unilatérale<sup>4295</sup>, font partie de la seconde catégorie car un tel pouvoir se retrouve par exception dans les relations entre particuliers, spécialement en droit de la famille<sup>4296</sup>. Les clauses exorbitantes du droit commun se partagent quant à elles entre les deux catégories. Mais il est difficile de caractériser davantage les prérogatives de puissance publique et les clauses exorbitantes du droit commun<sup>4297</sup> autrement qu'en dressant le catalogue des procédés juridiques reconnus comme telles, à un moment donné, par le droit positif<sup>4298</sup>.

---

<sup>4290</sup> Voir *supra* (pp. 508-514 et 527-531).

<sup>4291</sup> Dans le silence de la loi, un contrat dont aucune partie n'est une personne publique est une convention de droit privé, même dans l'hypothèse où il contient une ou plusieurs clause(s) exorbitante(s) du droit commun (voir *supra*, pp. 309-311). C'est pourquoi les clauses exorbitantes du droit commun ne sont pas à proprement parler des procédés de puissance publique.

<sup>4292</sup> Voir *supra* (pp. 307-308).

<sup>4293</sup> Avec Georges Dupuis (*Les privilèges...*, *op. cit.*, pp. 10-16), nous adoptons une définition restrictive des prérogatives de puissance publique en réservant cette qualification aux privilèges d'action, excluant les privilèges de protection (*contra* : CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, p. 470 et MODERNE, *Recherches...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 36-71).

<sup>4294</sup> Cf. PEQUIGNOT, *Contribution...*, *op. cit.*, pp. 170-177 ; ROUSSET, *L'idée...*, *op. cit.*, pp. 141-143 ; VEDEL, « Remarques... », art. cit., pp. 545-553 ; VENEZIA, « Puissance... », art. cit.

<sup>4295</sup> En ce sens, voir ANTOINE, *Prérogatives...*, *op. cit.*, pp. 4-6 ; CHIFFLOT, « Les prérogatives... », art. cit., pp. 179-180 ; HECQUARD-THERON, « De la prérogative... », art. cit. ; VENEZIA, « Puissance... », art. cit., p. 369.

<sup>4296</sup> Voir *supra* (p. 377).

<sup>4297</sup> Aujourd'hui, la signification de la clause exorbitante du droit commun est encore plus obscure puisque le juge lui donne le caractère d'une notion fonctionnelle en la définissant comme la « clause qui, notamment par les prérogatives reconnues à la personne publique contractante dans l'exécution du contrat, implique, dans l'intérêt général, qu'il relève du régime exorbitant des contrats administratifs » (TC, 13 oct. 2014, *Sté Axa France IARD c. MAIF*, R. p. 471, AJDA 2014 p. 2180, note Lessi et Dutheillet de Lamothe, CMP 2014, com. n°322, Eckert, DA 2015 com. n°3, Brenet, JCP A 2015 n°2010, note Pauliat, RDP 2015 p. 869, note Basset, RFDA 2014 p. 1068, concl. Desportes).

<sup>4298</sup> En ce sens : CHAPUS, *Droit administratif...*, *op. cit.*, tome 1, pp. 470 et 552 ; CHIFFLOT, « Les prérogatives... », art. cit., p. 174 ; MODERNE, *Recherches...*, *op. cit.*, tome 2, pp. 23-71 ; PEQUIGNOT, *Contribution...*, *op. cit.*, pp. 170-177 ; VEDEL, « Remarques... », art. cit., pp. 545-553.

Grâce au flou conceptuel, le juge administratif reste maître des constructions qu'il façonne puisque les concepts indéterminés ont « pour vocation naturelle d'être (...) toujours déterminables et redéterminables »<sup>4299</sup>. En choisissant de ne pas définir avec précision une notion, il préserve ainsi l'avenir en se réservant la possibilité de modifier le contenu de la catégorie qui lui donne corps pour adapter sa géométrie aux évolutions de la vie sociale et donner ainsi une application plus ou moins large au régime juridique qui lui correspond. L'évolution de la définition de l'établissement public sous le dirigisme de Vichy, confirmée après la guerre, même en dehors de l'interventionnisme économique, est sur ce point caractéristique. Comme nous l'avons vu, ce changement est indirect puisque la définition classique est maintenue mais que le juge s'autorise à y déroger dans les cas où il estime que la qualification est inopportune<sup>4300</sup> : les contours de la catégorie perdent donc en clarté. Cette indétermination favorise « le caractère téléologique de la démarche du juge administratif »<sup>4301</sup> considérablement renforcé lorsque les concepts en cause sont des notions fonctionnelles<sup>4302</sup> : il peut classer les éléments du réel en tenant compte du résultat qu'il veut atteindre. Le flou conceptuel consolide donc le rôle politique du Conseil d'Etat qui se révèle particulièrement important sous le dirigisme économique de Vichy<sup>4303</sup>. Mais ce faisant il rend imprévisible les classifications des éléments du réel et l'application des règles de droit, ce qui compromet la sécurité juridique et entretient la crainte d'un gouvernement des juges<sup>4304</sup>. Cette attitude est pourtant nécessaire pour éviter les dénis de justice puisque la malléabilité des concepts leur permet « à la fois d'embrasser tous les cas, prévisibles ou non, et d'attribuer à chacun d'eux le traitement approprié »<sup>4305</sup>. Rappelons ainsi que les choix de qualification, souvent discutables, opérés par les juges sous le dirigisme de Vichy s'expliquent par le souci de soumettre la réalité considérée à l'application d'une règle de droit et à la compétence d'un juge de l'Etat<sup>4306</sup>.

« Peu enclin au verbiage »<sup>4307</sup>, le juge administratif prend souvent le parti de ne pas dévoiler les critères d'identification des notions qu'il utilise pour éviter de se lier à ceux qu'il pourrait donner. En leur qualité de faiseurs de systèmes, les membres de la doctrine s'efforcent de les deviner. Ignorant

---

<sup>4299</sup> BERGEL, *Méthodologie...*, *op. cit.*, p. 117.

<sup>4300</sup> Voir *supra* (pp. 259-260).

<sup>4301</sup> LOCHAK, « L'agencement... », art. cit., p. 90. Sur ce point, voir aussi : LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 138-139.

<sup>4302</sup> Cf. LOCHAK, *Le rôle...*, *op. cit.*, p. 138-139.

<sup>4303</sup> Voir *supra* (pp. 504-507).

<sup>4304</sup> Sur ce point, en ce qui concerne plus spécifiquement la notion de service public : NIZARD, « A propos... », art. cit. ; WALINE, note sous LATOURNERIE, « Sur... », art. cit. ; WALINE, « Empirisme... », art. cit., pp. 368-370. Pour Marcel Waline, « le service public est ce que les juridictions déclarent être service public » ; dès lors, il est « plus facile de récupérer le mercure échappé d'un vieux baromètre, que de saisir la notion de service public dans une définition » (note sous LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., pp. 717 et 718).

<sup>4305</sup> DABIN, *Théorie...*, *op. cit.*, pp. 281-282.

<sup>4306</sup> Voir *supra* (pp. 470-485).

<sup>4307</sup> LIET-VEAUX, « La théorie des... », art. cit., p. 154. Sur ce trait caractéristique de la jurisprudence administrative, voir les références citées *supra* (p. 662, note 3846).

la véritable signification des concepts pour le droit positif, les auteurs peuvent être amenés à se contredire, faisant le choix de sens différents pour une même notion, ce qui accentue l'incertitude des contours des catégories en cause. La cacophonie révèle la polysémie des concepts. Une distinction doit en effet être faite entre la dénomination d'une notion, qui est unique, et sa signification, qui peut être multiple et qui varie « selon les acteurs qui l'emploient, les contextes, les intérêts en jeu, etc. »<sup>4308</sup>. Or, comme l'enseigne Raymond Carré de Malberg, « le danger des mots à double sens, c'est d'amener la confusion dans les idées » : en droit, « la terminologie ne peut être satisfaisante qu'à la condition de comporter un terme propre à chaque concept spécial »<sup>4309</sup>.

Le service public constitue, dans l'histoire du droit administratif, l'exemple-type de la notion tiraillée entre plusieurs acceptions. La communauté des juristes ne découvre pas sous le dirigisme économique de Vichy la polysémie du concept. Avant la guerre l'ambiguïté de certaines jurisprudences et de certains écrits de doctrine s'expliquait déjà par l'emploi de ce terme dans des sens différents, tantôt comme synonyme d'organisme public (sens organique, formel ou institutionnel) et tantôt comme synonyme d'activité publique (sens matériel ou fonctionnel)<sup>4310</sup>. L'économie dirigée impose de clarifier le langage juridique. Puisque certaines personnes dirigeantes sont privées et que d'autres sont innommées, il faut toujours préciser, pour la logique du raisonnement, si l'on a recours à la première ou à la seconde signification du mot, et exclure l'acception organique quand il est question de parler de ce type d'organismes de direction<sup>4311</sup>. Mais l'ambiguïté n'affecte pas seulement le concept de service public : elle touche, d'une manière générale, toutes les notions du droit administratif qui mettent en concurrence ou en relation des aspects organique et matériel. Les qualifications juridiques peuvent ainsi varier selon la valeur donnée à l'un ou à l'autre ou encore à la combinaison de l'un et de l'autre. Ainsi, la nature des agissements et des ressources des personnes dirigeantes dépend, pour certains auteurs, uniquement du caractère des institutions en cause, pour d'autres, uniquement de celui de l'activité qu'elles exercent et/ou des procédés qu'elles emploient, et, pour les derniers,

---

<sup>4308</sup> TUSSEAU, « Critique... », art. cit., p. 653.

<sup>4309</sup> *Contribution...*, op. cit., tome 1, p. 86.

<sup>4310</sup> Cf. HARADA, *La contribution...*, op. cit., pp. 58-87, 236-243 et 588-598 (l'auteur concentre sa réflexion sur le contenu des discours des commissaires du gouvernement).

<sup>4311</sup> Telle est la préoccupation de plusieurs auteurs. Spécifiquement en ce qui concerne le dirigisme économique de Vichy : BLAEVOET, note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, art. cit., p. 125 ; BLAEVOET, « Les comités... », art. cit., pp. 293-298 ; BRIMO, note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], art. cit., p. 45 ; CELIER, « Le service... », art. cit. ; CELIER, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen et Musin* [2 esp.], art. cit. ; DESMOULIEZ, « La responsabilité... », art. cit. ; MATHIOT, « L'intégration... », art. cit., p. 55 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 19 ; WALINE, note sous CE, 21 oct. 1949, *Compagnie d'assurance « La Mutuelle du Mans » c. Ministre de l'Agriculture*, art. cit. Plus largement, en tenant compte de l'évolution du concept de service public : CELIER, *Droit...*, op. cit., p. 102 ; CHARLIER, « La technique... », art. cit., pp. 58-60 ; CHENOT, *Services...*, op. cit., pp. 17-19 ; LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., p. 106 ; LIET-VEAUX, « La théorie du... », art. cit., p. 257 ; WALINE, « Vicissitudes... », art. cit., p. 24.

d'une juste pondération de ces deux types de considération<sup>4312</sup>. Parfois la politique interfère dans le juridique ce qui participe au flou conceptuel : un même organisme peut être qualifié de public ou de privé selon le point de vue adopté<sup>4313</sup>. En définitive seul compte le sens retenu par le droit positif mais le législateur et le juge, seules autorités compétentes pour le définir, ne viennent que rarement au secours de la doctrine. Il ne faudrait pourtant pas croire que ces troubles sémantiques nuisent à la stabilité des concepts. Il faut en effet constater pour chaque notion, la persistance du mot, et donc de l'idée qu'il incarne, malgré les différents sens qui peuvent lui être attribués. C'est dans la tradition scientifique que les concepts classiques du droit administratif puisent cette force de résistance.

## **§ 2/ La force de la tradition scientifique**

Le sujet de la durée de vie des constructions du droit – et donc des concepts sur lesquels cette science s'appuie – n'est pas absent de la littérature juridique. Nombre d'auteurs<sup>4314</sup>, n'ignorant pas qu'il faut opposer « les lois immuables qui dérivent de la nature des choses et les lois arbitraires établies par la volonté des hommes »<sup>4315</sup>, sont conscients du fait qu'aucun modèle juridique ne peut prétendre à la « pérennité » ou même à la « permanence »<sup>4316</sup>. Roger Latournerie est celui qui, en droit public, a théorisé ce principe avec le plus de précision. Il écrit : les notions « doivent se résigner, à toute époque, à voir leur carrière liée à la persistance des conditions qui ont présidé à leur naissance ; reflet, dans la pensée et dans la pratique, de rapports entre des données bien éloignées d'avoir, au moins pour une large part, la constance des lois naturelles, elles trahiraient leur mission si elles prétendaient survivre, à tout prix, à la disparition d'un équilibre externe dont elles faisaient profession de donner, dans leur propre structure, l'homologue et l'expression adéquate »<sup>4317</sup>. A chaque fois qu'il veut utiliser un concept, le juriste doit donc systématiquement vérifier s'il possède toujours les qualités qui en font son mérite et qu'il lui appartient de concilier : « adhérence aux données » (capacité de ne pas trahir les réalités, dans l'image qu'ils en donnent) ; « fécondité » suffisante (capacité d'in-

---

<sup>4312</sup> Voir *supra* (chapitre 1 du titre 2 de la partie 1 et pp. 466-467). La même logique se retrouve, dans le discours de certains auteurs, lorsqu'il s'agit de caractériser la branche juridique du dirigisme ou de l'interventionnisme (voir *supra*, p. 422).

<sup>4313</sup> Voir *supra* (pp. 667-671).

<sup>4314</sup> Voir surtout : du côté des publicistes, LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., pp. 195-196 et 215-219 ; du côté des privatistes, GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 3, pp. 249-256.

<sup>4315</sup> GIGNOUX (C.-J.), « Crépuscule du contrat », *Revue des deux mondes*, juill. 1952, p. 170.

<sup>4316</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 215. Bernard Chenot (« L'Existentialisme... », art. cit., pp. 60-61 et 68) et Jean Rivero (« Apologie... », art. cit., p. 102 ; « Jurisprudence... », art. cit., p. 36) envisagent l'un et l'autre la possibilité d'un renouvellement des constructions juridiques.

<sup>4317</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 215.

tégrer non seulement les réalités existantes mais encore les nouvelles réalités à découvrir) ; « simplicité » suffisante (capacité d'être facilement accessible et utilisable) ; et, enfin, « précision » suffisante (capacité de ne pas être confondu avec les autres notions)<sup>4318</sup>.

Un équilibre doit être trouvé entre un changement trop régulier des concepts, qui risque de compromettre à la fois la légitimité des modèles scientifiques et la prévisibilité des solutions juridiques<sup>4319</sup>, et un refus systématique de réforme qui risque de nuire à l'aptitude du droit de faire œuvre de science. Mais il faut que les modifications soient suffisamment fréquentes pour que le droit puisse se renouveler : « ce serait (...) commettre (...) la plus insigne erreur que de voir, dans [la] mortalité des théories une sorte d'impuissance velléitaire et de versatilité blâmable ; il faut y reconnaître, bien au contraire, les signes d'une vitalité puissante, s'exprimant, dans des "climats" divers, sous des formes incessamment adaptées à leurs variations »<sup>4320</sup>. En les transformant quand la nécessité l'impose le juriste parvient en effet « à des constructions juridiques de plus en plus parfaites »<sup>4321</sup>. Or il est de son « devoir (...) de perfectionner sans cesse son outillage (...) et, à la lumière de la science et de l'expérience, de rechercher la formule serrant d'aussi près que possible la vérité, tout en donnant le maximum de praticabilité » au droit<sup>4322</sup>. C'est ainsi que « l'impraticabilité d'aujourd'hui peut disparaître demain, grâce au progrès de la science » juridique<sup>4323</sup>.

Sous le dirigisme de Vichy, le sujet de la survivance des constructions juridiques façonnées sous le libéralisme est omniprésent dans les écrits des auteurs qui proposent certaines révolutions paradigmatiques du droit administratif soit par adoption d'une troisième voie, pour rompre la binarité d'une classification traditionnelle, soit par substitution, à une ancienne division conceptuelle, d'une nouvelle<sup>4324</sup>. Pour eux, de tels changements s'imposent par l'incapacité des modèles classiques à remplir leur office avec le changement de régime économique. Il faut, écrit Paul Nollet, « adapter [le droit] aux nécessités de la pratique en créant au besoin de nouvelles catégories juridiques »<sup>4325</sup>.

---

<sup>4318</sup> *Ibid.*, pp. 216-219. Voir aussi LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., pp. 93-100. Sur chacune de ces conditions, voir FORTSAKIS, *Conceptualisme...*, *op. cit.*, pp. 301-307.

<sup>4319</sup> En 1944, René de Lacharrière met l'accent sur la nécessité de maintenir une « certaine constance » du système juridique pour que « le justiciable puisse connaître d'avance l'étendue de ses droits et l'issue éventuelle d'un recours contentieux » (« La gestion... », art. cit., p. 12).

<sup>4320</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 215.

<sup>4321</sup> GENY, *Science...*, *op. cit.*, tome 3, p. 184.

<sup>4322</sup> DABIN, *Théorie...*, *op. cit.*, p. 281.

<sup>4323</sup> *Ibid.*, p. 299.

<sup>4324</sup> Voir *supra* (pp. 239-249 et 409 avec les renvois).

<sup>4325</sup> « L'application... », art. cit., p. 141. Dans le même esprit : TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, p. 167.

C'est par une analyse substantielle (appelée aussi analyse matérielle) des concepts juridiques que ces auteurs arrivent à cette conclusion. Cette méthode de recherche prône l'empirisme et ose la « déconstruction » du droit positif pour une « reconstruction » du système juridique sur des bases plus solides<sup>4326</sup>. Elle a été théorisée par Gérard Farjat<sup>4327</sup> à propos du droit économique dont les racines théoriques les plus marquées se trouvent sous le dirigisme de Vichy<sup>4328</sup>. Elle « pousse à critiquer les concepts juridiques en ne les tenant pas pour des acquis incontestables » afin de les « soumettre à une forme de test : traduisent-[ils] fidèlement la réalité, sont-[ils] en adéquation aux faits ? »<sup>4329</sup>. L'idée est de confronter aux données du réel les constructions en vigueur dans la science du droit, en les regardant telles qu'elles devraient être et non telles qu'elles sont, au moment de l'étude. Cette méthode s'oppose à une analyse formelle (appelée aussi analyse positive ou positiviste) des notions juridiques qui s'enferme dans le dogmatisme du positivisme en écartant « toute comparaison des faits et du droit » et, surtout, en se refusant « à reconnaître d'autres réalités que la réalité juridique du droit formel »<sup>4330</sup>.

Si pour les auteurs « révolutionnaires » une analyse formelle des concepts juridiques est nécessaire pour comprendre, à un moment donné, le fonctionnement du système normatif, la priorité doit être donnée à l'analyse substantielle, car, « en se cantonnant à la technique et en se refusant la libre recherche scientifique », la première démarche ignore « le droit en formation »<sup>4331</sup>. Au contraire, la seconde tient compte de l'évolution de la vie sociale en veillant « à retranscrire dans de nouvelles catégories juridiques les données de fait pour que le droit soit plus conforme à la réalité »<sup>4332</sup>. Parce que le raisonnement n'est pas seulement juridique, mais aussi sociologique<sup>4333</sup>, l'analyse substantielle a donc « un effet dynamique, moteur » et à ce titre contribue au « progrès du droit »<sup>4334</sup>. Elle se fonde sur une observation plus poussée du réel et modifie les rapports classiques entre le droit et le fait. La vie sociale est en effet envisagée dans toute sa complexité, libérée des constructions juridiques en vigueur qui, pour les partisans de l'analyse substantielle, n'en renvoient qu'une « vision caricaturale », « simplificatrice, et donc simpliste »<sup>4335</sup>. L'accent est mis sur les sources matérielles du droit,

---

<sup>4326</sup> BOY (L.), *Droit économique*, Lyon, L'Hermès, 2002, pp. 52-59.

<sup>4327</sup> *Droit économique, op. cit.*, pp. 399-411 ; « L'importance... », art. cit. Pour des études critiques de la question : BOY (L.) et PIROVANO (A.), « Ambiguïtés du droit économique (Éléments d'une méthodologie) », *Procès*, 1981, n°7, pp. 7-36 ; RACINE et SIIRIAINEN, « Retour... », art. cit. ; SUEUR, « Droit... », art. cit.

<sup>4328</sup> Voir *supra* (pp. 390-399).

<sup>4329</sup> RACINE et SIIRIAINEN, « Retour... », art. cit., p. 261.

<sup>4330</sup> FARJAT, *Droit économique, op. cit.*, p. 401.

<sup>4331</sup> *Ibid.*

<sup>4332</sup> RACINE et SIIRIAINEN, « Retour... », art. cit., p. 267.

<sup>4333</sup> Cf. FRISON-ROCHE (M.-A.) et TERRE (F.) [dir.], *Sociologie du droit économique*, in *L'année sociologique*, 1999, n°2.

<sup>4334</sup> RACINE et SIIRIAINEN, « Retour... », art. cit., p. 266.

<sup>4335</sup> *Ibid.*

grandes oubliées de l'analyse formelle, bien que connues des juristes<sup>4336</sup>. L'analyse substantielle opère un « mouvement de rétroaction des faits sur le droit »<sup>4337</sup>. Certes, le droit s'impose aux faits, mais contrairement à ce que soutiennent les positivistes<sup>4338</sup>, pour les substantialistes, les faits doivent eux-mêmes modeler le droit, car celui-ci doit être « proche de la réalité et traduire fidèlement ce qui est réellement vécu »<sup>4339</sup>. L'analyse substantielle se réalise ainsi en deux temps : « après la découverte des faits substantiels, ceux-ci rétro-agissent sur le droit pour permettre la construction de nouvelles institutions et techniques juridiques »<sup>4340</sup>, mieux adaptées que les anciennes pour rendre compte de l'évolution des faits sociaux.

Sous le dirigisme économique de Vichy, le décalage entre le discours doctrinal de la continuité (*statu quo* scientifiques ou évolutions pragmatiques) et celui de la rupture (révolutions paradigmatiques) s'explique par cette opposition entre l'analyse formelle et l'analyse substantielle. En procédant par la première, les partisans de la continuité confirment la valeur des concepts classiques du droit administratif en constatant leur subsistance dans la législation et dans la jurisprudence et en n'acceptant que les adaptations de définition ou de régime consacrées par le droit positif. Au contraire, en privilégiant l'analyse substantielle, les partisans de la rupture du droit administratif s'appuient sur leur propre interprétation du réel et mettent l'accent sur l'inadéquation des anciens modèles, dont l'autorité n'est pourtant pas démentie par le droit positif. La démarche est avant-gardiste. Bien qu'aucune des autorités compétentes pour dire le droit ne confirme explicitement la validité des thèses révolutionnaires (autonomie absolue ou relative des concepts de droit professionnel ou économique, disparition du droit privé face aux assauts du droit public et substitution de la distinction corporations-fondations à la distinction organismes publics-organismes privés), les auteurs qui les défendent soulignent l'incohérence des qualifications traditionnelles retenues par le juge et le législateur et proposent de nouveaux modèles pour résoudre les difficultés. Surtout, ils jouent sur la signification des silences et des ambiguïtés des arrêts (en particulier *Monpeurt et Bouguen*), des jugements et des lois pour convaincre la communauté des juristes que la révolution a déjà commencé à produire ses effets dans le droit positif et qu'il suffit donc de le reconnaître en réformant le système conceptuel. L'idée est très clairement formulée par la doctrine de l'autonomie absolue du droit professionnel et du droit économique qui les considère comme des droits en gestation, dont les règles sont provisoirement

---

<sup>4336</sup> GENY (F.), *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, LGDJ, 1919, 2<sup>nd</sup>e éd., 2 vol. ; RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ, 1955.

<sup>4337</sup> RACINE et SIIRIAINEN, « Retour... », art. cit., p. 267.

<sup>4338</sup> Cf. ATIAS (C.) et LINOTTE (D.), « Le mythe de l'adaptation du droit au fait », D. 1977 (chr.) pp. 251-258.

<sup>4339</sup> RACINE et SIIRIAINEN, « Retour... », art. cit., p. 261.

<sup>4340</sup> *Ibid.*, p. 267.

réparties entre le droit public et le droit privé<sup>4341</sup>. Claude Champaud parle ainsi du droit économique comme du droit « dont l'existence a précédé de long temps la conscience qu'en ont pris les juristes »<sup>4342</sup>.

En bouleversant les divisions conceptuelles classiques, l'analyse substantielle provoque une « remise en cause des habitudes juridiques »<sup>4343</sup>. Elle est « perturbatrice », « source (...) de désordre » pour le droit<sup>4344</sup>. On pourrait même la soupçonner d'être l'unique cause du brouillage des frontières sous le dirigisme de Vichy. La crise du droit administratif engendrée par la transformation du rôle de la puissance publique sur le plan économique n'a-t-elle pas en effet une origine purement doctrinale<sup>4345</sup> ? Mais l'analyse substantielle a aussi, et surtout, le souci de la remise en ordre. Elle propose des solutions pour résoudre les difficultés qu'elle met en lumière et prépare ainsi les changements de modèles juridiques. Une telle analyse correspond au « moment d'instabilité paradigmatique » sans lequel « il n'est pas de révolution scientifique qui se fasse », car, comme le souligne Boris Barraud, « entre deux ordres, il est impossible de ne pas trouver le désordre »<sup>4346</sup>.

Pourtant, malgré la force des arguments des révolutionnaires, le droit positif reste inchangé sous le dirigisme économique de Vichy : les réformes du système conceptuel ne vont pas au-delà de certaines évolutions pragmatiques. D'autres qui auraient été possibles sont d'ailleurs rejetées. La stabilité conceptuelle s'explique par la fidélité des juristes aux constructions traditionnelles. Thomas Kuhn démontre que toute science est réticente à changer de paradigmes, même quand ceux-ci se montrent incapables de remplir leur mission. Comme il le remarque, « très souvent les scientifiques acceptent d'attendre » plutôt que d'abandonner un modèle qui semble défectueux car « rejeter un paradigme sans lui en substituer simultanément un autre, c'est rejeter la science elle-même »<sup>4347</sup>. D'où la difficulté pour les réformateurs de convaincre les conservateurs de la nécessité d'un changement. Pour qu'une révolution paradigmatique ait lieu, deux conditions doivent être réunies.

---

<sup>4341</sup> Voir *supra* (pp. 410-412). Elle apparaît aussi sous la plume de la doctrine de l'autonomie relative. En 1943, Charles Céliér parle ainsi d'un « droit professionnel naissant » (« L'autonomie... », art. cit.). Avec plus de prudence, Georges Desmouliéz parle d'un ensemble de règles « inclin[ant] volontiers à faire partie d'un droit professionnel encore inexistant », dont il se demande quelle sera l'originalité (« Les comités... », art. cit.).

<sup>4342</sup> « Contribution... », art. cit., p. 216.

<sup>4343</sup> LUBY (M.), « Le droit économique aujourd'hui : brèves sur un droit typique et conquérant », *Revue Lamy droit des affaires*, juin 2006, p. 82.

<sup>4344</sup> RACINE et SIIRIAINEN, « Retour... », art. cit., p. 264.

<sup>4345</sup> Voir *supra* (p. 466).

<sup>4346</sup> « Droit... », art. cit., p. 1131.

<sup>4347</sup> *La structure...*, *op. cit.*, pp. 119 et 117.

Il faut d'abord que naisse au sein de la communauté scientifique « le sentiment de plus en plus précis de l'inadéquation croissante entre les instruments techniques en usage et les besoins à satisfaire »<sup>4348</sup>. Cette prise de conscience progresse à mesure que les anomalies des constructions existantes apparaissent à l'épreuve du réel et « un moment vient, plus ou moins vite, où ces inconvénients élèvent dans l'esprit du [juriste], un doute sur [leur] mérite (...) ou même l'amène à les mettre en réforme »<sup>4349</sup>. Un point de rupture, que les physiciens appellent « critère de Griffith »<sup>4350</sup>, est alors atteint : la nécessité d'un changement de paradigme s'impose. Pour les constructions juridiques, la limite de la résistance est trouvée dans la saturation ou dans l'abandon des catégories d'un même niveau de classement. Dans les deux cas, la souplesse des concepts ne suffit pas pour que les modèles s'adaptent<sup>4351</sup> : dans le premier, les catégories sont prêtes à exploser car leurs contours sont trop étirés pour accueillir les nouveaux éléments du réel dont on force l'entrée ; dans le second, elles sont sur le point d'imploser car leurs frontières sont trop comprimées par les nouvelles réalités qui trouvent place à l'extérieur, dans le domaine du *sui generis*<sup>4352</sup>. Mais la prise de conscience de la situation est toujours lente car, comme le souligne Gérard Farjat, « de même que le droit d'aujourd'hui s'est fait dans l'ombre de celui d'hier, le droit de demain se fait [toujours] dans l'ombre de celui d'aujourd'hui »<sup>4353</sup>. Or, les lois juridiques, puisqu'elles sont humaines, « à la différence des lois scientifiques, ne reçoivent jamais de démenti dans les faits ; l'insuffisance des doctrines [de sciences dures] peut être établie dans les faits, expérimentalement, mais il est toujours possible de soutenir que le système juridique antérieur était préférable »<sup>4354</sup>. Pourtant, même lorsqu'elle est admise, la défaillance d'une construction juridique n'entraîne pas nécessairement son abandon.

Il faut également qu'un nouveau modèle soit capable de remplacer l'ancien et que la communauté scientifique soit convaincue que, gagnant en efficacité sans perdre en clarté, il s'agisse d'un

---

<sup>4348</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 215.

<sup>4349</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>4350</sup> Ce critère désigne la contrainte maximale qu'un matériau peut supporter sans se rompre. Voir GRIFFITH (A. A.), « The phenomena of rupture and flow in solids », *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series A, Containing Papers of a Mathematical or Physical Character*, Vol. 221, 1921, pp. 163-198, <http://mbarkey.eng.ua.edu/courses/AEM644/Griffith1921fracture.pdf>. A propos des concepts juridiques, Roger Latournerie parle de « point limite de dilatation » (« Essai... », art. cit., p. 213).

<sup>4351</sup> Plus la flexibilité des concepts est faible (et donc plus leur rigidité est grande) plus la limite de résistance est atteinte rapidement.

<sup>4352</sup> Le phénomène est comparable à l'augmentation des dérogations à une règle de principe : le champ d'intervention du *sui generis* « grignote » peu à peu celui des catégories traditionnelles et « finit par le supplanter » (ROUYERE, *Recherche...*, *op. cit.*, p. 484, cité par THERON, « Les catégories... », art. cit., p. 2416). La multiplication des catégories *sui generis* est donc le signe des limites de l'adéquation du droit aux faits (*cf.* THERON, « Les catégories... », art. cit., pp. 2417-2418).

<sup>4353</sup> *Droit économique*, *op. cit.*, p. 401.

<sup>4354</sup> *Ibid.*

meilleur paradigme<sup>4355</sup>. Tant que ces exigences ne sont pas réunies les juristes préfèrent « plier les faits aux concepts » plutôt que de « [re]modeler les concepts sur les faits »<sup>4356</sup>, car, comme le souligne Marcel Waline en commentant l'arrêt *Monpeurt*, « on ne peut bouleverser que pour des motifs graves les notions qui paraissaient acquises »<sup>4357</sup>. La commodité de l'habitude les conduit ainsi, pour ne pas troubler « la tranquillité des professeurs et la stabilité des catégories juridiques »<sup>4358</sup>, à confirmer des constructions, peut-être imparfaites, mais dont la pratique a montré les mérites. Il faut dire que leur esprit n'est pas docile à la réforme puisqu'ils sont, sans en avoir toujours conscience<sup>4359</sup>, disciplinés et conservateurs<sup>4360</sup>.

En droit, comme dans tout autre domaine, la continuité rassure<sup>4361</sup>. Ainsi que le note Roger Bonnard en 1943 : « peu de juristes se consacrent à la révision des concepts de leur science ; [bien souvent] ils acceptent sans critique ni essai de rénovation [ceux qui sont] consacrés par l'usage »<sup>4362</sup>. Les constructions qui ont été jugées valides à un moment donné s'imposent donc aux juristes avec la même « valeur positive »<sup>4363</sup> qu'une norme, par la force de la tradition. Ils tendent même « à s'en faire des idoles » qu'ils adorent, selon l'expression de François GénY qui en faisait déjà le constat au début du XX<sup>ème</sup> siècle<sup>4364</sup>.

---

<sup>4355</sup> Cf. LACHARRIERE, « La gestion... », art. cit., p. 12 (les « principes une fois posés (...) ne [devront] jamais [être] remis en question sans nécessité ni sans qu'il y soit substitué d'autres principes aussi clairs »). La clarté, qui permet la prévisibilité juridique, n'étant pas la simplicité, les règles d'organisation du nouveau paradigme, jugé meilleur, pourront être plus complexes que celles de l'ancien.

<sup>4356</sup> GENY, *Science...*, op. cit., tome 1, p. 184.

<sup>4357</sup> « Trois... », art. cit., p. 20. Dans le même sens, voir DUVERGER, « Essai... », art. cit., p. 276.

<sup>4358</sup> CHENOT, « La notion... », art. cit., p. 82.

<sup>4359</sup> Cf. MATHIEU, *Les représentations...*, op. cit., pp. 270-271.

<sup>4360</sup> Cf. ATIAS, *Epistémologie...*, op. cit., pp. 146-149 ; BARRAUD, *La recherche...*, op. cit., 369-371 ; CHENOT, « Existentialisme... », art. cit., p. 66 ; WALINE, « Trois... », art. cit., p. 20.

<sup>4361</sup> Cf. CORNIOU (J.-P.), *Le Web, 15 ans déjà... et après ?*, Paris, Dunod, 2009, p. 3, cité par BARRAUD, *La recherche...*, op. cit., p. 369 (parmi la société dans son ensemble, « la tentation, rassurante, est de s'accrocher aux formes existantes et familières qui nous ont accompagnées jusqu'alors. Il est plus facile de penser adaptation que rupture. »).

<sup>4362</sup> « Les concepts... », art. cit., pp. 230-231. Comme exceptions, l'auteur cite Léon Duguit et Maurice Hauriou en droit public et François GénY en droit privé. Ce dernier affirme d'ailleurs à propos des concepts juridiques : « on doit, sans hésiter, les multiplier, les changer ou les infléchir, pour les mieux adapter aux faits » ; et il ajoute : « souvent même, quand une situation nouvelle aura surgi, et s'il paraît utile de mettre en cause, pour la régir, notre procédure d'analyse abstraction, il sera mieux de recourir franchement à une construction nouvelle, plutôt que de faire éclater, par un emploi abusif, des moules intellectuels, qui en épouseront mal les contours effectifs » (GENY, *Science...*, op. cit., tome 3, p. 211, nous soulignons). De son côté, Léon Duguit écrit : « il n'y a rien de définitif en ce monde ; tout passe, tout change ; et le système juridique qui est en train de s'élaborer actuellement fera place un jour à un autre » (*Les transformations...*, op. cit., p. 6).

<sup>4363</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 211.

<sup>4364</sup> GENY, *Science...*, op. cit., tome 1, pp. 131-132. Dans le même esprit, Georges Ripert considère que « tout juriste est le successeur d'un pontife » et que « les Universités et les tribunaux sont les édifices consacrés au culte » (*Le régime...*, op. cit., p. 6). Et il ajoute : « les juristes sont les défenseurs de l'ordre établi, non pas seulement par devoir, mais aussi par conviction de la beauté de cet ordre » (*ibid.*).

Se penchant sur la signification épistémologique de la distinction du droit public et du droit privé, Christian Atias observe ainsi qu'elle appartient « à la formation et à la culture des juristes »<sup>4365</sup>. C'est pourquoi il juge son abandon « difficile et coûteux », estimant qu'« il y faudrait sans doute plusieurs générations »<sup>4366</sup>. Dans cette logique, sous le dirigisme de Vichy, Achille Mestre préfère « ajouter une unité nouvelle à la liste des personnes administratives », et par conséquent étendre le champ d'application du droit public, plutôt que de reconnaître l'existence d'un « droit nouveau qualifié de professionnel et indépendant des disciplines traditionnelles »<sup>4367</sup>. Il rappelle en effet que l'histoire donne à la *summa divisio* une autorité qu'il faut se garder d'« ébranler »<sup>4368</sup>.

Henri Essique est encore plus clair dans sa démonstration. Alors qu'il s'interroge sur la place du droit de la répartition des produits industriels dans le système juridique, il condamne la tendance révolutionnaire qui consiste à proclamer qu'« un droit nouveau est né » et qu'« il faut, de gré ou de force, s'y habituer et perdre la manie de raisonner en 1943 comme en 1939 »<sup>4369</sup>. Il loue en effet « le précieux héritage de [ses] ancêtres »<sup>4370</sup>, jurant fidélité aux principes qui lui ont été enseignés. Il écrit : « nos cadres (...), issus de siècles d'expérience, d'analyse patiente, de travaux d'élite, forment un monument qui nous a abrité si longtemps, qui a fait notre gloire, qui correspond tant à notre tournure d'esprit faite de logique et de clarté, que la pioche stérile du démolisseur nous paraît sacrilège »<sup>4371</sup>. Et il ajoute : « il est si facile de détruire, si démagogique de proclamer la faillite, mais si difficile de reconstruire, et surtout de bien reconstruire ! » ; « croit-on pouvoir, en quelques années, refaire de fond en comble, ce qui fut édifié par tant de peines ? »<sup>4372</sup> L'auteur dénonce d'ailleurs l'illogisme et surtout l'hypocrisie de ceux qui proclament la révolution et qui invoquent, pour combler les lacunes du nouveau système, le bénéfice « de certaines idées ou de certains principes antérieurs », prétendant ainsi « rompre avec le passé », et venant « ensuite humblement puiser aux sources qu'on déclarait tarées »<sup>4373</sup>.

---

<sup>4365</sup> « Un point... », art. cit., p. 40.

<sup>4366</sup> *Ibid.*

<sup>4367</sup> MESTRE, note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 3.

<sup>4368</sup> *Ibid.*

<sup>4369</sup> *Le droit...*, *op. cit.*, p. 38.

<sup>4370</sup> *Ibid.*, p. 39. L'auteur parle même de « patrimoine » (*ibid.*).

<sup>4371</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>4372</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

<sup>4373</sup> *Ibid.*, p. 40.

Ainsi, chacune des distinctions droit public-droit privé<sup>4374</sup>, institutions publiques-institutions privées<sup>4375</sup> et juridiction judiciaire-juridiction administrative<sup>4376</sup> tend à avoir « le statut d'une vérité d'évidence »<sup>4377</sup> qu'entretient le découpage binaire des programmes universitaires dans les facultés de droit<sup>4378</sup>. Bien que le dirigisme économique révèle la fragilité de la pertinence de telles oppositions, elles sont toutes « le produit d'une trop longue histoire, chargé d'une trop forte sensibilité »<sup>4379</sup> pour que les juristes se risquent à les abandonner<sup>4380</sup>. L'attitude des auteurs qui rejettent les solutions de rupture pure et simple sous l'économie dirigée est d'ailleurs significative. Les discussions qui portent sur la frontière entre le public et le privé contribuent « à la réactiver et à la réactualiser »<sup>4381</sup> : « tout

<sup>4374</sup> Sur l'importance de l'argument de l'autorité du passé comme outil de justification de la *summa divisio* : AUBY, « Le rôle... », art. cit., pp. 19-21 ; BEAUD, « La distinction... », art. cit. ; TROPER, « La distinction... », art. cit., p. 184.

<sup>4375</sup> Jean-Marie Pontier remarque que les étudiants en droit « apprennent cette distinction comme quelque chose de rassurant et d'évident, et aucun doute n'est émis sur l'existence » de la frontière (« La personnalité... », art. cit., p. 979).

<sup>4376</sup> Voir ainsi, s'inscrivant dans la tradition, par la mise en avant de l'expérience positive du dualisme juridictionnel, et réfléchissant aux moyens d'en corriger les imperfections afin de sauvegarder l'unité de la justice dans le respect de l'identité propre à chaque ordre : BENOIT (F.-P.), « Juridiction judiciaire et juridiction administrative », JCP 1964 I n°1838 ; CAILLOSSE (J.), « Les justifications du maintien actuel du dualisme juridictionnel », AJDA 2005 pp. 1781-1786 et in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 181-197 ; CHAPUS, « Dualité... », art. cit. ; DRAGO (R.), « Actualité du principe de séparation en France et dans les Etats de la CEE », AJDA 1990 pp. 581-584 ; GENEVOIS (B.), « Juge administratif et juge judiciaire : ressemblances et différences », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 155-175 ; LABETOULLE (D.), « L'avenir du dualisme juridictionnel : point de vue d'un juge administratif », AJDA 2005 pp. 1770-1777 et in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 207-221 ; LONG (M.), « L'état actuel de la dualité de juridiction », RFDA 1990 pp. 689-693 ; MAZARS (M.-F.), « Le dualisme juridictionnel en 2005 : point de vue d'un juge judiciaire », AJDA 2005 pp. 1777-1781 et in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 223-232 ; SARGOS (P.), « Points communs et divergences des deux ordres de juridiction », AJDA 1990 pp. 585-590 ; SERRE (P.), *La dualité juridictionnelle à l'épreuve de l'érosion de la distinction entre le droit public et le droit privé*, thèse droit, Aix-en-Provence, 2016 ; STIRN (B.), « Ordres de juridiction et nouveaux modes de régulation », AJDA 1990 pp. 591-594 ; STIRN (B.), « Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel », *Justices*, janv.-juin 1996, pp. 41-51 (l'auteur met en avant la nécessité de « rechercher les échanges et les enrichissements réciproques » entre les deux ordres de juridictions pour « dépasser la querelle de principe » et ainsi « bien vivre le dualisme ») ; VAN LANG, « Mirages... », art. cit. ; VAN LANG (A.), « Le dualisme juridictionnel pourrait-il disparaître ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 275-283. Pour un approfondissement de la question du poids de la tradition sur ce point, voir PLESSIX, *Droit...*, op. cit., 2<sup>e</sup> édit., p. 384.

<sup>4377</sup> AUBY, « Le rôle... », art. cit., p. 20.

<sup>4378</sup> Cf. ANCEL (P.), « L'enseignement du droit, instrument de la *summa divisio* : quelques réflexions en guise d'introduction à la table ronde », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 207-213 ; BOUDOT (M.), « L'enseignement du droit, un instrument de la *summa divisio* ? », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 245-253 ; CAILLOSSE, « Droit... », art. cit., p. 960 ; CAILLOSSE, *La constitution...*, op. cit., p. 245. Sur l'histoire de la séparation universitaire des privatistes et des publicistes, voir aussi : CAPORAL (S.), « La *summa divisio* des facultés », in BONNET et DEUMIER, *De l'intérêt...*, op. cit., pp. 215-239.

<sup>4379</sup> CAILLOSSE, *La constitution...*, op. cit., p. 233. Voir aussi CAILLOSSE, « Droit... », art. cit., p. 956. L'argument historique est à double tranchant. Il permet de justifier une distinction en l'enracinant solidement dans le passé mais il peut aussi révéler son obsolescence en situant ses origines dans un contexte qui peut apparaître comme dépassé ou même fragiliser ses fondements. Sur l'histoire du dualisme juridique, voir les références citées *supra* (p. 365, note 2050). Sur celle du dualisme juridictionnel, voir en particulier : BENOIT (F.-P.), « Les fondements de la justice administrative », in *Mélanges Marcel Waline*, op. cit., tome 2, pp. 283-295 ; BURDEAU (F.), « A propos des origines historiques du dualisme juridictionnel », in VAN LANG, *Dualisme...*, op. cit., pp. 17-23 ; CHEVALLIER, *L'élaboration...*, op. cit. ; CHEVALLIER (J.), « Du principe de séparation au principe de dualité », RFDA 1990 pp. 712-723 ; DELVOLLE (P.), « Paradoxes du (ou paradoxes sur le) principe de séparation des autorités administrative et judiciaire », in *Mélanges Chapus*, op. cit., pp. 135-145 ; LAIDIE (Y.), *Le statut de la juridiction administrative*, thèse droit, Dijon, 1993 ; VEDEL (G.), « La loi des 16-24 août 1790 : Texte ? Prétexte ? Contexte ? », RFDA 1990 pp. 698-711.

<sup>4380</sup> De manière plus anecdotique, mais tout aussi symbolique, l'autorité du passé sert aussi d'argument au maintien de la méthode juridique du plan binaire. Sur ce point, voir les références citées *supra* (p. 630, note 3623), en particulier l'article de Mathieu Touzeil-Divina, au titre évocateur (« Le plan en deux parties... parce que c'est comme ça », art. cit.).

<sup>4381</sup> CHEVALLIER, « Présentation... », art. cit., pp. 15-16. Dans le même sens, voir CAILLOSSE, « Droit... », art. cit., pp. 956-958 ; CAILLOSSE, *La constitution...*, op. cit., pp. 234-239.

se passe comme s'il s'agissait en fin de compte de mieux gérer la distinction, par le tracé d'une nouvelle frontière (...) ainsi que par l'approfondissement des implications de l'appartenance à l'une ou l'autre des deux sphères ; (...) les mouvements (...), non seulement ne remettent pas en cause, mais encore n'ont de sens que par rapport à [cette] distinction qu'ils présupposent et dans le cadre de laquelle ils se déploient »<sup>4382</sup>. Pour ces auteurs de la continuité, la bipartition public-privé apparaît, même sous le dirigisme, comme « la seule manière légitime de concevoir l'organisation [de la société] » ; pour eux, « elle semble épuiser l'univers du pensable et du dicible »<sup>4383</sup>. Ils l'invoquent comme on réaffirme un mythe fondateur<sup>4384</sup> qu'il serait « sacrilège »<sup>4385</sup> de remettre en cause.

Ce faisant, la stabilité, sous le dirigisme comme sous l'interventionnisme, des concepts classiques du droit administratif, « favorisée par la plasticité des catégories juridiques, remplit une fonction de stabilisation idéologique »<sup>4386</sup>. En effet, comme le rappelle Jean Rivero, ces notions ont été élaborées « au vu d'une certaine conception de l'homme et du pouvoir, que résumait le libéralisme, dans ses deux dimensions, politique et économique ; conception si évidente et nécessaire, aux yeux des auteurs, qu'ils n'ont même pas songé à marquer l'étroite dépendance de leurs constructions à l'égard de ces postulats ; ils ont présenté comme ayant valeur absolue et permanente, un système de droit administratif qui était, en réalité, étroitement fonction d'une idéologie donnée »<sup>4387</sup>. Aux termes de la jurisprudence *Monpeurt-Morand*, en même temps qu'il évite les « dangers d'un ordre corporatiste »<sup>4388</sup>, le Conseil d'Etat maintient « l'acquis libéral »<sup>4389</sup>, d'une part, en ayant recours au concept de service public et en soumettant au droit administratif le pouvoir de réglementation des organismes professionnels même privés, et, d'autre part, en faisant prévaloir la logique du critère organique pour ne pas systématiquement écarter l'application du droit commun. Le juge préserve ainsi « la construction idéologique sous-jacente du système de notions (...) du droit administratif, qui concourt à la légitimation (...) de l'action étatique »<sup>4390</sup>. Il confirme la séparation entre la sphère publique et la sphère privée en reconnaissant que « la scission du contentieux des services publics » de direction ainsi que celle du contentieux des personnes dirigeantes privées ou innommées est « comme le prix à payer pour la sauvegarde des postulats fondamentaux du libéralisme »<sup>4391</sup>. En effet, sans remettre

---

<sup>4382</sup> CHEVALLIER, « Présentation... », art. cit., p. 16.

<sup>4383</sup> *Ibid.*

<sup>4384</sup> Cf. PLESSIX, *Droit...*, *op. cit.*, 1<sup>ère</sup> éd., p. 663 (« la *summa divisio* du droit a tout du mythe : genèse idéale reconstituée pour servir d'évidence fondatrice et relier le concret à l'abstrait, l'éphémère à l'éternel, l'empirisme à la transcendance »). Voir aussi FERRARI et HOURSON, « *Summa...* », art. cit., pp. 264-265.

<sup>4385</sup> CHARLIER, « La technique... », art. cit., p. 47.

<sup>4386</sup> LOCHAK, « La réorganisation... », art. cit., p. 254.

<sup>4387</sup> « Le régime... », art. cit., p. 163. Voir aussi : *ibid.*, pp. 164-165 ; TRICOT, *Essai...*, *op. cit.*, pp. 163-167 ; WALINE, « Trois... », art. cit., pp. 20-22.

<sup>4388</sup> BARJOT, « Introduction... », art. cit., p. 14.

<sup>4389</sup> *Ibid.*

<sup>4390</sup> LOCHAK, « La réorganisation... », art. cit., p. 255.

<sup>4391</sup> *Ibid.*, p. 256.

en cause l'élargissement par les pouvoirs publics du périmètre de l'intérêt général, il continue à considérer, comme sous le libéralisme, que certains services publics, parce que leur objet est industriel ou commercial, ne relèvent pas du domaine « naturel » de l'activité étatique, et que certaines personnes morales, parce que leur forme est privée ou innommée, ne figurent pas dans le cercle « naturel » des organismes publics. Sous le dirigisme économique de Vichy, comme sous l'interventionnisme, le juge considère ainsi que, quand la puissance publique s'aventure dans la sphère des activités réservées en principe à l'initiative privée ou quand elle utilise les mêmes formes institutionnelles que les particuliers ou les entreprises ordinaires, elle doit logiquement être soumise, comme eux, au droit privé et au contrôle des tribunaux judiciaires.

La stabilité des concepts classiques du droit administratif sous le dirigisme économique de Vichy s'explique ainsi par l'autorité du passé libéral. C'est d'ailleurs cette puissance de la tradition que les auteurs révolutionnaires cherchent à combattre pour imposer leurs points de vue. En 1943, Charles Céliér, constatant la naissance du droit professionnel comme « catégorie juridique nouvelle », s'étonne ainsi « que son apparition ait provoqué l'émotion aussi bien des scolastiques accoutumés à leurs concepts bien catalogués, que de certains fonctionnaires peu enclins à voir évoluer et se diversifier les modes d'action de la puissance publique »<sup>4392</sup>. « Avant de passer condamnation, cependant, ajoute-t-il, il faudrait rechercher si ce n'est pas la vie qui a évolué, et si des notions juridiques nouvelles ne sont pas indispensables pour organiser les institutions qu'exigent les problèmes contemporains »<sup>4393</sup>. Au lendemain de la guerre, constatant le maintien des anciennes constructions malgré la révélation de leurs imperfections sous le dirigisme, le même auteur, « avec quelque irrévérence »<sup>4394</sup>, se demande si les juristes ne sont pas « trop vieux »<sup>4395</sup>. Il dénonce le « manque de réalisme du droit contemporain (...) dû à une grande pauvreté d'imagination » qui condamna « le droit social naissant, le droit professionnel, le droit économique » à emprunter « au droit privé ou au droit administratif des recettes usées » alors qu'il aurait fallu combattre la tradition et inventer de nouveaux principes pour traduire fidèlement les évolutions de la vie sociale<sup>4396</sup>.

Dans le même esprit, Henri Culmann s'attache en 1944 à démontrer que « la commodité de la tradition » sur laquelle repose la distinction entre le droit public et le droit privé ne constitue pas

---

<sup>4392</sup> « L'autonomie... », art. cit.

<sup>4393</sup> *Ibid.*

<sup>4394</sup> CHENOT, « L'Existentialisme... », art. cit., p. 59.

<sup>4395</sup> CELIER (C.), « Nos juristes sont-ils trop vieux ? », DS 1948 pp. 121-122.

<sup>4396</sup> *Ibid.*, p. 122.

un fondement assez solide pour exclure l'apparition d'une troisième branche juridique<sup>4397</sup>. Il écrit : « personne ne contestera qu'il fut un temps où toute tradition, quelle qu'elle soit, s'est créée à partir de rien et qu'il est par conséquent loisible à quiconque a des raisons suffisantes de le faire, de jeter les premiers fondements d'une nouvelle tradition »<sup>4398</sup>. Il dénonce en particulier les universitaires qui, pour des raisons pédagogiques<sup>4399</sup>, entretiennent le dogme de la *summa divisio*. « Il n'est pas douteux, affirme l'auteur, que la commodité à laquelle [ils] pensent (...) est la leur, c'est-à-dire une commodité touchant les rapports que peuvent entretenir des maîtres avec leurs élèves. (...) Il n'est pas interdit de penser que d'autres commodités aussi existent, non moins considérables, et notamment celles des pouvoirs publics lorsqu'ils ont à résoudre les problèmes que pose la conduite d'une Nation. S'il [leur] apparaît (...), à un instant donné, plus commode de résoudre des problèmes qui se posent à eux par des institutions qui ne s'accrochent ni au droit public ni au droit privé et qui, par rapport à ces droits, présentent un caractère accusé d'autonomie, ils sont maîtres et leur commodité n'a aucune raison d'être tenue pour moins considérable que la commodité des maîtres de l'enseignement juridique, car [celui-ci] n'est pas un but, c'est un moyen de former les hommes aptes à résoudre certaines catégories de problèmes posés par la vie en société »<sup>4400</sup>. Henri Culmann s'étonne ainsi de l'alternative que les auteurs ont l'habitude de poser s'agissant du droit du dirigisme économique de Vichy<sup>4401</sup>. Pour lui, si le législateur et le juge n'ont pas déterminé la nature juridique de certaines réalités – comme les organismes professionnels –, ce n'est pas parce qu'ils n'ont « pas su » ou qu'ils n'ont « pas pris le soin » de répondre à la question, mais parce qu'ils ont « voulu le faire, cela justement pour ne pas fermer la porte à la création par les soins de la doctrine (...) d'une catégorie juridique nouvelle »<sup>4402</sup>. Mais les pouvoirs publics sont eux-mêmes, malgré eux, soumis à l'autorité du passé. Jean Vandamme dénonce ainsi l'hypocrisie des conservateurs qui approuvent des constructions législatives tout en ayant conscience de leur imperfection. A propos des sociétés professionnelles, il affirme : « en vérité [elles] ne sont pas des sociétés et ne relèvent pas du droit commun des sociétés ; il fallait au moins en convenir, avouer de franches innovations, sans chercher à s'abriter derrière la tradition. Le texte qui [les] soumet (...) «aux lois et usages du commerce»<sup>4403</sup> n'est pas seulement destiné à demeurer sans portée, par la force même d'une inspiration et d'une construction qu'ils démentent, ce qui serait

---

<sup>4397</sup> « Existe... », art. cit., pp. 2-3. Jacques Donnedieu de Vabres parle d'une distinction qui « n'a que la valeur de ces vieux adages qu'on évoque un instant pour les écarter aussitôt » (note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, art. cit., p. 55).

<sup>4398</sup> « Existe... », art. cit., p. 3

<sup>4399</sup> Voir *supra* (pp. 697-698).

<sup>4400</sup> CULMANN, « Existe... », art. cit., p. 3.

<sup>4401</sup> Voir par ex. : WALINE, « La loi... », art. cit., p. 25.

<sup>4402</sup> CULMANN, « Existe... », art. cit., p. 3 (note 3 de la première colonne). L'auteur souligne. Pour lui (*ibid.*), l'alternative ne doit donc pas comporter deux (« impuissance ou omission »), mais trois termes (impuissance, omission ou « volonté consciente »).

<sup>4403</sup> Art. 6 de la loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*.

un moindre mal, mais il place l'institution toute entière dans un faux jour, favorable aux équivoques, aux discussions et propice à tous les trébuchements »<sup>4404</sup>. Et l'auteur de conclure : « s'il est nécessaire que l'économie soit dirigée, qu'elle le soit au moins au grand jour et par des voies directes et certaines »<sup>4405</sup>.

L'autorité du passé est aussi combattue par la doctrine favorable à certaines évolutions pragmatiques. Ainsi, après avoir rappelé que « la tradition est toujours respectable en droit – même en droit administratif ! – et doit bénéficier d'un préjugé favorable », Marcel Waline se dit disposé à accepter que des organismes privés puissent édicter des actes administratifs pour leur propre compte<sup>4406</sup>. Il souligne que « le seul fait que des notions paraissent acquises ne doit pas leur conférer une garantie de pérennité », ajoutant qu'il ne faut pas « condamner *a priori* toute innovation audacieuse » mais « seulement rechercher si elle s'imposait, si elle n'était pas nécessaire pour que le droit évolue *pari passu* avec les faits et les besoins sociaux »<sup>4407</sup>.

Mais la force de la tradition est également redoutée par les auteurs qui défendent la thèse de la continuité pure et simple. Ils sont en effet conscients que l'argument les dessert plus qu'il ne les sert. C'est pourquoi ils le combattent pour n'avoir à se confronter aux révolutionnaires que sur le terrain des principes juridiques. Dans cette logique, Maurice Duverger écrit : « si nous pensons qu'il n'y a pas lieu de substituer à la division traditionnelle des deux grandes branches du droit une classification tripartite, ce n'est point pas paresse d'esprit et révérence vis-à-vis des habitudes acquises. Peu nous importe, au fond, que l'apparition d'un "troisième droit" mérite le reproche qu'on lui a adressé de "brouiller les catégories juridiques". Le droit n'est pas fait pour les juristes, mais les juristes pour le droit. Si le besoin se fait sentir de créer une catégorie juridique nouvelle, tant pris pour les classifications anciennes : il faut adapter les classifications aux institutions et non les institutions aux classifications »<sup>4408</sup>. Et l'auteur ajoute : « la division du droit public et du droit privé n'a rien d'immuable, et nous sommes tout prêt à l'abandonner s'il nous est démontré qu'elle ne répond plus à la nature des choses. Mais, précisément, cette démonstration, telle qu'elle a été faite jusqu'ici, ne nous paraît point convaincante. Nous n'y trouvons aucun motif décisif qui justifie l'autonomie absolue du droit professionnel vis-à-vis du droit public et du droit privé, et son érection en une branche du droit indépendante. »<sup>4409</sup> L'avenir donnera raison à cette doctrine qui, au nom de la tradition ou du

---

<sup>4404</sup> « Les sociétés... », art. cit., § 22.

<sup>4405</sup> *Ibid.*

<sup>4406</sup> « Trois... », art. cit., p. 20.

<sup>4407</sup> *Ibid.*

<sup>4408</sup> « Essai... », art. cit., p. 276.

<sup>4409</sup> *Ibid.*, pp. 276-277.

bien-fondé des constructions classiques, rejette la thèse du changement de paradigme en droit administratif. Ses notions traditionnelles, menacées par le dirigisme de Vichy, survivront en effet jusqu'à nos jours, sans d'ailleurs subir, à l'exclusion des concepts d'agent public<sup>4410</sup> et de contrat administratif<sup>4411</sup>, d'autres évolutions que celles provoquées par ce phénomène<sup>4412</sup>.

.....

Les concepts classiques du droit administratif se révèlent particulièrement solides sous le dirigisme économique de Vichy. Bien que le phénomène mette en lumière la fragilité de leurs fondements<sup>4413</sup>, ceux-ci s'imposent comme sous le libéralisme. En réglant les questions de qualification par des *statu quo* scientifiques et ne concédant que certaines évolutions pragmatiques, le juge et le législateur donnent raison aux auteurs qui défendent la thèse de la continuité. La solidité des divisions traditionnelles ne tient pas seulement au besoin de tout juriste de recourir à l'outil conceptuel car le changement de notions prôné par une partie de la doctrine sous le dirigisme aurait permis de satisfaire cette nécessité. Cette stabilité conceptuelle face aux transformations politiques s'explique par la puissance des notions classiques du droit administratif. Ceux-ci parviennent à se maintenir par « la force des habitudes » et en s'adaptant aux évolutions du réel grâce à leur « mérite intrinsèque » tenant à leur élasticité<sup>4414</sup>.

---

<sup>4410</sup> CE Sect., 4 juin 1954, *Affortit et Vingtain* [2 esp.], préc. (tous les agents contractuels des personnes publiques qui participent directement à l'exécution d'un service public administratif sont des agents publics) ; TC, 25 mars 1996, *Berkani*, préc. (tous les agents des services publics administratifs sont des agents publics, quels que soient la nature de leur fonction et le mode de leur recrutement).

<sup>4411</sup> CE Sect., 13 oct. 1961, *Campanon-Rey*, préc. (tous les contrats passés par les personnes publiques avec les usagers de ses services publics industriels et commerciaux sont des contrats privés).

<sup>4412</sup> En 1955, dans l'arrêt *Effimieff* (préc.), le Tribunal des conflits fait évoluer la notion de travaux publics en admettant qu'elle puisse être retenue pour des travaux même financés par des fonds privés et effectués au profit de particuliers, dès lors qu'ils sont exécutés sous la maîtrise d'une personne publique dans le cadre d'une mission de service public. Toutefois, ce concept de travaux publics est étranger au dirigisme économique de Vichy.

<sup>4413</sup> Voir le chapitre 1 du présent titre.

<sup>4414</sup> LATOURNERIE, « Essai... », art. cit., p. 194.



## Conclusion de la partie 2

Malgré des circonstances propices à la rupture encouragée par certains auteurs, le dirigisme économique de Vichy ne provoque aucune révolution paradigmatique en droit administratif. Ce sont uniquement des solutions de *statu quo* scientifiques ou d'évolutions pragmatiques qui s'imposent. Le juge et le législateur, approuvés par une partie de la doctrine, perçoivent les avantages du maintien du système conceptuel et catégoriel classique. Même en économie dirigée, celui-ci leur permet, au détriment parfois de la clarté des classifications, tout à la fois de garantir une bonne administration de la justice et de sauvegarder un équilibre entre les intérêts en présence. Mais pour qu'un tel système puisse se maintenir malgré la chute du libéralisme qui l'avait fait naître, il fallait qu'il en ait la force. Bien que profondément arbitraires, les divisions classiques se révèlent capables d'absorber les changements politiques provoqués par le dirigisme. Leur solidité tient d'abord au fait que le juriste ne peut se passer de l'outil conceptuel pour donner application aux règles de droit. Mais elle tient surtout, d'une part, à la souplesse de leur contour qui favorise l'intégration de nouvelles réalités et, d'autre part, à l'autorité que lui confère une tradition dont les juristes, conservateurs, refusent de se démarquer.



# **CONCLUSION GENERALE**



Le dirigisme économique de Vichy n'est pas une parenthèse dans l'Histoire du droit administratif, mais constitue, au contraire, un moment décisif de l'évolution de ses concepts. Jamais les notions traditionnelles de cette matière n'auront été autant mises à l'épreuve que sous ce régime.

Pour faire face à la situation qu'ils analysent comme l'apogée d'une crise du droit administratif dont les origines remontent bien avant la guerre, les auteurs se divisent, ainsi que les juges. Certains proposent une révolution paradigmatique de la discipline, avec suppression de certains concepts classiques, remplacés par de nouveaux, ou création, entre le droit public et le droit privé, d'une troisième branche du droit, nécessitant la reconnaissance non seulement d'un autre ordre de juridictions, mais encore d'une autre catégorie de concepts, ne relevant ni du droit public ni du droit privé. D'autres rejettent cette solution et maintiennent, malgré les originalités de l'économie dirigée, les classifications juridiques traditionnelles. Ils ne se positionnent toutefois pas tous de la même manière. En faveur d'un *statu quo* scientifique, certains considèrent soit que le dirigisme met fin à la théorie selon laquelle une chose ne pourrait pas avoir un double visage, soit qu'il est possible de se satisfaire de qualifications imparfaites en forçant, sans remettre en cause son unité, chaque réalité du dirigisme à rentrer dans une catégorie classique, soit encore qu'il faut admettre que certaines données de l'économie dirigée sont d'une nature *sui generis*. En faveur d'une évolution pragmatique, d'autres proposent de revoir les définitions ou les conséquences juridiques traditionnellement admises des concepts, pour les adapter aux nouvelles données du réel.

En définitive, les thèses de la substitution des concepts et de la troisième voie sont rejetées par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation. Bien que les conditions aient été propices à une rupture, tous les problèmes de qualification sont résolus dans la continuité. Dans la plupart des cas, le *statu quo* scientifique s'impose, aussi bien sur le plan des définitions que sur celui des conséquences juridiques. Mais certaines évolutions pragmatiques ont lieu. La définition de certains concepts change, soit pour agrandir leur champ d'application afin d'intégrer de nouvelles réalités (autorité administrative, acte administratif unilatéral, acte matériel public et domaine public), soit au contraire pour maintenir leur périmètre dans leurs limites traditionnelles (établissement public) afin de laisser ces nouvelles réalités en dehors, provoquant ainsi l'extension des concepts qui ne sont pas de droit administratif ou l'apparition de catégories *sui generis*, contraints de les accueillir. Le régime juridique traditionnellement attaché au concept de personne privée se transforme également par l'effet de l'évolution de la définition de l'autorité administrative : il est admis que l'activité extra-contractuelle d'une institution de ce type peut être soumise au droit administratif.

Le maintien du système traditionnel s'explique de deux manières. En premier lieu, les notions classiques du droit administratif parviennent, même sous le dirigisme, à sauvegarder la bonne administration de la justice ainsi que l'équilibre fondamental entre les intérêts en présence. En second lieu, bien qu'elles soient profondément arbitraires, les distinctions conceptuelles de cette matière sont particulièrement solides. La force de résistance des notions classiques du droit administratif réside dans leur part d'indétermination, leur contenu, jamais définitivement fixé, restant toujours capable de se renouveler, de sorte que le périmètre de chaque concept peut s'adapter aux évolutions de la vie sociale. Mais c'est surtout l'autorité du passé qui les protège. Les juristes sont conservateurs. Ils préfèrent préserver, malgré leurs imperfections, des classifications qu'ils savent utiliser et dont ils connaissent les effets, plutôt que de les remplacer par de nouvelles, qui n'ont jamais démontré dans la pratique leur efficacité, bien qu'elles soient jugées meilleures par certains auteurs ou juges « révolutionnaires ». L'incertitude des frontières qui, sous le dirigisme économique de Vichy, apparaît comme la marque de la direction du marché, se révèle être une véritable technique à la disposition des juristes. Quelle que soit la nature du régime auquel il est confronté, et en dehors même des questions touchant à l'économie, le droit peut non seulement, en tant que système normatif, remplir sa fonction prescriptive, mais encore, en tant que science, préserver les acquis, mêmes discutables, de la discipline.

De cette étude, il est possible de tirer trois principaux enseignements pouvant ouvrir à d'autres perspectives de recherche.

***La frontière : lieu de querelles et de rapprochements scientifiques.*** En donnant naissance à de nouvelles réalités et en brouillant les limites des concepts juridiques, le dirigisme économique de Vichy provoque dans le droit un conflit de compétence territoriale. Dans une certaine mesure, les juristes se comportent face aux questions de qualification comme des nations en guerre<sup>4415</sup>. En économie dirigée, publicistes et privatistes se livrent bataille d'un point de vue doctrinal. Tous ont des ambitions de conquête et des réactions de défense. Les indépendantistes, qui cherchent à faire sécession de l'une ou l'autre des parties, revendiquent des matières et aspirent à la reconnaissance d'un droit ni privé ni public. Enjeu d'existence, la définition est au cœur des débats car « définir, c'est (...) délimiter, c'est-à-dire séparer ; c'est situer et opposer pour "individualiser" »<sup>4416</sup>. Comme le rappelle André Gounelle, « la frontière en dessinant des contours, confère une forme, un visage, et donc une réalité concrète, visible, tangible »<sup>4417</sup>. Pour chaque belligérant, « en quête d'un dedans pour interagir

---

<sup>4415</sup> Cf. RIVERO, « Le régime... », art. cit., pp. 164-165.

<sup>4416</sup> EISENMANN, « Quelques... », art. cit., p. 30.

<sup>4417</sup> GOUNELLE (A.), « La notion de frontière à partir de Paul Tillich », *Autres temps*, 1992, n°33-34, [https://www.persee.fr/doc/chris\\_0753-2776\\_1992\\_num\\_33\\_1\\_1504](https://www.persee.fr/doc/chris_0753-2776_1992_num_33_1_1504), p. 55. Sur le rôle conceptuel de la frontière, en particulier en droit international, voir également : *La frontière*, Paris, A. Pedone, 1980 ; CULIOLI (A.), « La frontière », *Cahiers Charles V*,

avec un dehors », il s'agit de tracer des frontières pour se différencier afin de fixer, comme dans les relations internationales, « les périmètres de l'exercice d'une souveraineté et [d'une] identité politique en tant que cadre de la définition d'une citoyenneté »<sup>4418</sup>. La frontière est ainsi une « prise de pouvoir » car elle est un moyen de prendre place dans un univers, « de marquer sa présence, son territoire, son autorité », c'est-à-dire « les bornes de sa propriété »<sup>4419</sup>. A ce titre, entraînant la séparation de « deux mondes organisés chacun à sa manière »<sup>4420</sup>, elle est fondatrice d'altérité, et invite à déterminer les critères, les causes et les conséquences de la distinction qu'elle implique<sup>4421</sup>. La question se manifeste à différents égards sous le dirigisme de Vichy : juridiquement, sur le plan normatif – champ d'application des règles de droit, sur le plan juridictionnel – sphère d'attribution des ordres de juridictions et, sur le plan académique – domaine de qualification des disciplines universitaires, mais aussi politiquement, sur le plan des rapports entre l'Etat et la société – secteur de compétence respectif des personnes publiques et des personnes privées. En même temps la frontière est génératrice d'ordre car, en droit comme ailleurs, « ce qui est infini, sans limites, est aussi indéfini, insaisissable » : « si tout le monde s'occup[ait] de tout, s'il n'exist[ait] pas de répartition des responsabilités ni de division du travail, on aur[ait] un fouillis inextricable, incompréhensible et invivable »<sup>4422</sup>.

Mais la frontière n'est pas seulement « une ligne de démarcation qui isole », elle est aussi une zone de « continuité spatiale »<sup>4423</sup>, « lieu d'ouverture ou de passage », où s'opèrent des rencontres et où se révèlent, derrière les points de désaccord, les liens d'attachement<sup>4424</sup>. Lorsqu'enfin les définitions se fixent durablement et que les anciennes lignes de front deviennent de « paisibles frontières »<sup>4425</sup>, il ne faut pas se priver de les franchir car, comme l'écrit l'historien Jean-Pierre Vernant, « pour être soi, il faut se projeter vers ce qui est étranger, se prolonger dans et par lui ; demeurer dans son identité, c'est se perdre et cesser d'être ; on se construit par le contact, l'échange, le commerce

---

1986, n°8, pp. 161-169 ; FOUCHER (M.), *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, 2<sup>e</sup> édit. ; RAFFESTIN (C.), « Eléments pour une théorie de la frontière », *Diogène*, 1986, n°134, pp. 3-21 ; RAFFESTIN (C.), « La frontière comme représentation : discontinuité géographique et discontinuité idéologique », *Relations internationales*, 1990, n°63, pp. 295-303 ; RAFFESTIN (C.), « Autour de la fonction sociale de la frontière », *Espaces et Sociétés*, 1992, n°70-71, pp. 157-164.

<sup>4418</sup> FOUCHER (M.), « Frontières : rejet, attachement, obsession », *Pouvoirs*, 2018, n°165, p. 5. Pour André Heilbronner, « se définir, [c'est] tracer des frontières » (« Le pouvoir... », art. cit., p. 35). Marcel Waline observe que l'opération est essentielle pour le juriste car « distinguer, c'est le seul moyen de ne pas confondre » (« La loi... », art. cit., p. 25).

<sup>4419</sup> CUBERTAFOND, « Pour... », art. cit., p. 504. Dans le même sens, voir RAFFESTIN, « Eléments... », art. cit., pp. 3-4 ; RAFFESTIN, « La frontière... », art. cit., p. 296.

<sup>4420</sup> GOUNELLE, « La notion... », art. cit., p. 58.

<sup>4421</sup> Ces trois « clefs de lecture » (FERRARI et HOURSON, « *Summa...* », art. cit., p. 263) de la frontière sont celles que Jean-Bernard Auby met en avant dans son article « Droit public-droit privé : l'inépuisable questionnement » (DA 2015 rep. 2).

<sup>4422</sup> GOUNELLE, « La notion... », art. cit., pp. 55 et 56.

<sup>4423</sup> SIMONIAN-GINESTE (H.), « Préface », in SIMONIAN-GINESTE (H.) [dir.], *La (dis)continuité en droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2014, p. 14.

<sup>4424</sup> GOUNELLE, « La notion... », art. cit., p. 55.

<sup>4425</sup> FOUCHER, « Frontières... », art. cit., p. 6.

avec l'autre »<sup>4426</sup>. Parce qu'il invite au « décloisonnement »<sup>4427</sup> des branches juridiques par la remise en cause des distinctions classiques et la mise en évidence de l'unité supérieure des concepts, le dirigisme économique s'inscrit dans cette logique en servant d'argument à la recherche de droit comparé interne.

Ces relations de voisinage « heureuses et fécondes »<sup>4428</sup> stimulent l'imagination de la doctrine. Pour atténuer la rigueur des distinctions classiques sans pour autant les rejeter, les auteurs redoublent d'inventivité. Ils n'hésitent pas, pour caractériser l'essence des réalités du dirigisme, à remettre en cause le dogme de la logique aristotélicienne fondée sur le principe de non-contradiction (une chose ne peut pas à la fois être et ne pas être), en ayant recours à la technique de l'échelle (logique du flou) ou en admettant qu'une chose peut ne pas avoir qu'un seul visage (logique de la polyvalence). Sans en avoir conscience, ils adoptent ainsi des solutions analogues à celles sur lesquelles réfléchissent les scientifiques d'autres disciplines qui ignorent sans doute que certains de leurs modèles sont parfois utiles pour comprendre le droit.

***La crise : source de réflexions et d'évolutions juridiques.*** Les querelles de frontières provoquées par le dirigisme sont le signe d'une profonde « crise »<sup>4429</sup> doctrinale que certains auteurs tentent de minimiser en parlant plutôt d'un sentiment général de « malaise »<sup>4430</sup>. Le mot « crise » vient du grec *Kresis* qui, par opposition à *Krasis* qui signifie « confusion », décrit à la fois un jugement (une analyse de la situation) et une décision (un choix pour l'avenir)<sup>4431</sup>. A l'origine, le terme est utilisé en médecine pour relever « un changement soudain dans l'état d'un malade »<sup>4432</sup> correspondant au « point critique »<sup>4433</sup> où la maladie entre dans sa phase décisive<sup>4434</sup>. Ce n'est semble-t-il qu'à partir

---

<sup>4426</sup> Texte gravé sur une plaque de cuivre placée sur le pont de l'Europe entre Kehl et Strasbourg, franchissant le Rhin, cité par *ibid.*, p. 5.

<sup>4427</sup> Cf. KALOUDAS (C.), « Le décloisonnement des catégories en droit administratif », in WERNERT (G.) [dir.], *Les catégories en droit*, Paris, Mare & Martin, 2017, pp. 163-179.

<sup>4428</sup> GOUNELLE, « La notion... », art. cit., p. 56.

<sup>4429</sup> L'idée est omniprésente dans les travaux doctrinaux des années 1950. Voir en particulier : CORAIL, *La crise...*, *op. cit.* ; DRAGO, *Les crises...*, *op. cit.* ; LAUBADERE, « Réflexions... », art. cit. ; L'HUILLIER, « A propos... », art. cit. ; LIET-VEAUX, « La théorie du... », art. cit.

<sup>4430</sup> LATOURNERIE, « Sur... », art. cit., p. 68.

<sup>4431</sup> Sur la définition notionnelle de la « crise », voir : *La notion de crise*, *Communications*, 1976, n°25 : en particulier les contributions de René Thom (« Crise et catastrophe », pp. 34-38) et d'Edgar Morin (« Pour une crisologie », pp. 149-163) ; CROCQ (L.), « Krisis, crisis, crise : métamorphoses d'un concept », *Revue de médecine psychosomatique*, 1991, n°27, pp. 11-38 ; PORTAL (T.), *Crises et facteur humain : les nouvelles frontières mentales des crises*, Bruxelles, De Boeck, 2009, pp. 13-31.

<sup>4432</sup> PORTAL, *Crises...*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>4433</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>4434</sup> Le langage médical est d'ailleurs utilisé par Roger Latournerie dont nous rappelons le titre du célèbre article précité : « Sur un Lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? ou Jouvence ? ».

du XVII<sup>ème</sup> siècle qu'il est exporté hors du domaine médical pour analyser les phénomènes économiques, juridiques<sup>4435</sup>, politiques et sociaux<sup>4436</sup>. Depuis, au sens figuré, il désigne le moment où face à un processus dont l'issue est incertaine, trancher devient crucial pour éviter la catastrophe. L'emploi du terme au lendemain de la Seconde guerre mondiale par la doctrine administrativiste est lourd de sens car il traduit la situation de détresse dans laquelle elle se trouve. La crise d'identité qu'elle traverse résulte d'une « perturbation extérieure »<sup>4437</sup> d'un « état [du droit administratif] considéré (au moins relativement) comme normal »<sup>4438</sup>. Cet élément déclencheur réside dans le dirigisme économique de Vichy en ce qu'il provoque un véritable « dérèglement »<sup>4439</sup> des constructions doctrinales, en dévoilant « des contradictions qui étaient jusqu'alors cachées »<sup>4440</sup> bien qu'il eût été possible d'en percevoir les signes dès l'interventionnisme d'avant-guerre. Avec l'économie dirigée, le système conceptuel classique du droit administratif « entre dans une phase aléatoire, où les formes que prendront son avenir immédiat sont incertaines »<sup>4441</sup>. Comme le souligne Paul Couzinet en 1954, « les notions de base les plus importantes, celles sur lesquelles cependant l'unanimité paraissait établie, sont remises en question »<sup>4442</sup> et avec elles, tous les principaux chapitres du droit administratif<sup>4443</sup>. Le bouleversement est brusque car le dirigisme s'installe dans l'urgence pour faire face aux conséquences brutales de l'invasion allemande puis de la défaite française. A ce titre la Seconde guerre mondiale constitue pour le droit administratif « la mise au grand jour, à la surface et à la lumière, de la part immergée d'un iceberg qui inopinément émerge »<sup>4444</sup>. La situation est paradoxale : on assiste à « ce spectacle déroutant d'une discipline prenant tous les jours plus d'importance, mais dont on ignore la nature profonde, dont le fondement cesse d'être immédiatement perceptible et dont les limites sont incertaines : un domaine dans lequel il faut entrer, mais dont nul ne détient la clé ni ne connaît les contours »<sup>4445</sup>.

---

<sup>4435</sup> Voir spécifiquement : *Crises dans le droit, Droits*, 1986, n°4.

<sup>4436</sup> Analysant l'élargissement du champ d'application de la notion : PARROCHIA (D.), *La forme des crises : logique et épistémologie*, Seyssel, Champ Vallon, 2008 ; STARN (R.), « Métamorphoses d'une notion. Les historiens et la "crise" », *Communications*, 1976, n°25, pp. 4-18. Sur la question de la gestion par le droit des crises extra-juridiques, en particulier économiques : CATILLON (V.), *Le droit dans les crises bancaires et financières systémiques*, thèse droit, Paris IX, 2009, Paris, LGDJ, 2011 ; *Droit de la crise : crise du droit ? Les incidences de la crise économique sur l'évolution du système juridique*, Paris, PUF, 1997 ; LARRIEU (J.) [dir.], *Crise(s) et droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2012.

<sup>4437</sup> MORIN, « Pour... », art. cit., p. 155.

<sup>4438</sup> THOM, « Crise... », art. cit., p. 35. La crise se définit en effet toujours « par rapport à des périodes de stabilité relative » (MORIN, « Pour... », art. cit., p. 162).

<sup>4439</sup> MORIN, « Pour... », art. cit., p. 156.

<sup>4440</sup> GAUDIBERT (P.), « Crise(s) et dialectique », *Communications*, 1976, n°25, p. 118. L'auteur rappelle que « la crise est d'abord ce qui révèle, libère et fait éclater des contradictions » (*ibid.*).

<sup>4441</sup> MORIN, « Pour... », art. cit., p. 156.

<sup>4442</sup> Préface à CORAIL, *La crise...*, *op. cit.*, p. V.

<sup>4443</sup> En ce sens : FORTSAKIS, *Conceptualisme...*, *op. cit.*, p. 127.

<sup>4444</sup> GAUDIBERT, « Crise(s)... », art. cit., p. 118. Tel est pour l'auteur la définition de la « crise ».

<sup>4445</sup> WEIL (P.), *Le droit administratif*, Paris, PUF, 1964, 1<sup>ère</sup> éd., p. 26.

Comme toute crise, celle-ci a un « aspect d'éveil » ; « elle montre que ce qui allait de soi, ce qui semblait fonctionnel, efficace, comporte au moins des carences et des vices »<sup>4446</sup>. Elle déclenche ainsi un « déblocage des activités intellectuelles, dans la formation d'un diagnostic, dans la correction d'une connaissance trop insuffisante ou faussée, dans la contestation d'un ordre établi ou sacralisé, dans l'innovation et la création »<sup>4447</sup>. Le dirigisme lance un ultimatum aux juristes, contraints de choisir entre un maintien, un abandon ou une évolution des concepts traditionnels du droit administratif. Puisque toutes les possibilités sont envisageables, la réflexion doctrinale se libère. Les auteurs, mais aussi les juges, soumettent les anciens modèles à des tests d'aptitude et expérimentent de nouvelles solutions capables de les améliorer, voire de les remplacer. La crise juridique que l'économie dirigée provoque est « une sorte de laboratoire pour étudier comme *in vitro* les processus évolutifs »<sup>4448</sup>. Elle est aussi « facteur [de] progrès »<sup>4449</sup>, et en cela « bénéfique »<sup>4450</sup>, puisque le droit administratif en ressort renforcé, prêt à affronter les futures évolutions du réel.

Le sentiment de crise chez les publicistes ne disparaît pourtant pas avec le retour du libéralisme. Subissant les assauts de nouvelles perturbations extérieures, comme l'essor du droit européen et le développement du droit de la régulation, moins radicales que le dirigisme mais tout autant déstabilisantes pour la doctrine, le droit administratif est fragilisé dans ses fondements : sa spécificité à l'égard du droit commun s'estompe de plus en plus et le système original de ses sources disparaît peu à peu<sup>4451</sup>, ce qui remet sur le métier la question du maintien du dualisme juridictionnel<sup>4452</sup>. Il n'est pourtant pas certain ici que le mot « crise » soit approprié. Le terme doit en effet être réservé aux perturbations temporaires puisqu'une crise est toujours « un état évolutif, conçu comme transitoire »<sup>4453</sup>. Un état de crise permanente ne peut donc pas exister<sup>4454</sup>. Il semble que le droit administratif ait aujourd'hui à subir l'usage abusif du terme que le sociologue Edgar Morin dénonçait dès 1976 en soulignant qu'il tend de plus en plus à signifier « indécision », au contraire de son sens originare, désignant désormais « le moment où, en même temps qu'une perturbation, surgissent les incertitudes »<sup>4455</sup>. L'actuelle « crise » du droit administratif est donc d'une nature différente de celle que

---

<sup>4446</sup> MORIN, « Pour... », art. cit., p. 159.

<sup>4447</sup> *Ibid.*

<sup>4448</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>4449</sup> THOM, « Crise... », art. cit., p. 38.

<sup>4450</sup> *Ibid.*

<sup>4451</sup> Sur ces deux phénomènes dont le premier est en gestation sous le dirigisme (voir *supra*, pp. 386-389) : CAUCHARD (M.-P.), « La crise du droit administratif : entre discontinuité et continuité », in SIMONIAN-GINESTE, *La (dis)continuité...*, op. cit., pp. 124-131 ; JAMIN et MELLERAY, *Droit...*, op. cit., pp. 135-217 (l'intérêt est aussi porté sur le droit civil).

<sup>4452</sup> Voir les références citées *supra* (pp. 610-612).

<sup>4453</sup> THOM, « Crise... », art. cit., p. 35.

<sup>4454</sup> René Thom affirme : « il est tout aussi absurde de parler de crise permanente, [que] de parler de révolution permanente en politique » (« Crise... », art. cit., p. 36).

<sup>4455</sup> « Pour... », art. cit., p. 149.

cette matière traversa avec le dirigisme. En ne « dégénérant »<sup>4456</sup> pas en catastrophe<sup>4457</sup>, elle suit le même destin mais pour des raisons qui ne sont pas identiques. Si celle d'aujourd'hui ne risque pas un tel dénouement, c'est parce qu'elle n'est pas à proprement parler une crise et si celle d'hier n'a pas dû le subir, c'est parce qu'elle finit par « se résorber »<sup>4458</sup>, à la fois par la disparition de son élément déclencheur – la guerre –, et par le choix de solutions qui permirent de le surmonter. Comme toute véritable crise, cette dernière « entraîna avec sa fin des séquelles »<sup>4459</sup> : les auteurs durent se résigner à accepter que le critère unique du droit administratif n'existe pas.

Construit sur trois notions fondamentales – la personne publique, la puissance publique et le service public –, relatives, la première à l'organisme agissant, la deuxième aux moyens utilisés et la dernière aux buts poursuivis, « le droit administratif reste tout entier appuyé sur elles : oscillant par un mouvement alternatif, pendulaire, au gré des écoles doctrinales et des tendances jurisprudentielles, d'une notion à l'autre, il les croise, les entrelace selon un équilibre variable et évolutif »<sup>4460</sup>. Comme l'observe Francis-Paul Benoît, les « critères » de compétence du juge administratif ou d'application du droit administratif ne sont que « des formulations correspondant à des prises de conscience successives de l'état, à un moment donné, de l'évolution constante des solutions du droit positif » : « tous les critères théoriques se chevauchent donc nécessairement et s'annoncent les uns les autres, et ceci parce que le droit positif, qu'ils tentent de définir, s'est toujours formé par une évolution continue et sans ruptures brutales »<sup>4461</sup>.

***Le droit (administratif) : instrument et entrave du changement politique.*** La crise du droit administratif des années 1940-1950 trouve son origine dans le choix du régime de Vichy de mettre en place une politique d'économie dirigée. Elle pose donc la question fondamentale des rapports entre changement politique et droit administratif<sup>4462</sup> et, plus largement, entre pouvoir et norme. Le droit administratif est, pour reprendre la formule de Jacques Chevallier, placé « au cœur de processus contradictoires »<sup>4463</sup> dont il est possible de percevoir la complexité sous le dirigisme de Vichy. Les gouvernants utilisent le droit pour modifier les règles de fonctionnement du marché, conscients que « la

---

<sup>4456</sup> THOM, « Crise... », art. cit., p. 35.

<sup>4457</sup> Cf. BIENVENU, « Le droit... », art. cit.

<sup>4458</sup> THOM, « Crise... », art. cit., p. 35.

<sup>4459</sup> *Ibid.*

<sup>4460</sup> CHEVALLIER, « Changement... », art. cit., p. 313.

<sup>4461</sup> *Le droit...*, *op. cit.*, p. 401.

<sup>4462</sup> Sur ce thème, voir surtout : CHEVALLIER, « Changement... », art. cit. L'auteur répond à VEDEL (G.), « Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif. Le rôle du juge », in *Mélanges Marcel Waline*, *op. cit.*, tome 2, pp. 777-793. Voir aussi : LOCHAK, « La réorganisation... », art. cit.

<sup>4463</sup> « Changement... », art. cit., p. 296.

médiation juridique est indispensable pour inscrire le changement politique dans les faits et dans les mentalités »<sup>4464</sup> et que la transcription juridique d'un tel changement participe à sa légitimation.

Même s'il a la préférence du régime, le droit public n'est pas le seul ensemble de règles que le pouvoir convoque pour mener à bien sa politique. Comme sous le libéralisme, selon la logique de la gestion privée des services publics, ce dernier s'appuie aussi sur le droit commun qu'il juge parfois plus approprié à la satisfaction de l'intérêt général selon la « règle de la proportionnalité des moyens aux fins », mise en avant par Roger Latournerie<sup>4465</sup>. Les prérogatives de puissance publique et les clauses exorbitantes du droit commun sont des moyens d'action dont disposent les autorités publiques pour « réaliser leurs volontés beaucoup plus vite, beaucoup plus efficacement et beaucoup mieux que ne pourraient le faire de simples particuliers »<sup>4466</sup>, mais rien n'empêche ces autorités de préférer les procédés privés quand ils permettent d'arriver aux mêmes résultats. En suivant l'intention du législateur, le juge, qu'il soit administratif, judiciaire ou répartiteur de compétences, consolide les choix du gouvernement même s'il lui oppose les termes de sa « politique jurisprudentielle »<sup>4467</sup>, attentif à la protection des droits des administrés et à la bonne administration de la justice, et qu'il s'autorise, dans le silence de la loi, à décider du droit applicable en faisant prévaloir, dans certaines circonstances, le critère fonctionnel ou le critère organique sur le critère formel<sup>4468</sup>.

Mais le droit est aussi un enjeu idéologique en tant que « cible du débat politique »<sup>4469</sup>. Les thèses de la publicisation du droit privé et de l'apparition d'un nouveau droit sont défendues et combattues sur le terrain de principes juridiques instrumentalisés par la doctrine à des fins idéologiques. Habilement, pour ne pas prendre parti, le juge refuse de trancher certaines questions de qualification, incitant le commentateur à faire une lecture contextualisée de ses décisions pour saisir toute la portée

---

<sup>4464</sup> *Ibid.*, p. 297.

<sup>4465</sup> « Sur... », art. cit., pp. 129-131. Sur cette question, voir aussi NIZARD, « A propos... », art. cit., pp. 150-152. Cette règle est rappelée par Pierre Laurent à propos du service public industriel et commercial qu'il ne présente que comme « un moyen par lequel la puissance publique entend répondre à un besoin d'intérêt général, et qu'elle choisit lorsque les procédés du droit public lui paraissent mal adaptés à la tâche qui lui incombe » (concl. sur CE Ass., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, S. 1957 J. p. 39).

<sup>4466</sup> MODERNE, *Recherches...*, *op. cit.*, tome 2, p. 2.

<sup>4467</sup> WEIL, « Le Conseil... », art. cit.

<sup>4468</sup> Le critère organique, dans le domaine contractuel, pour écarter l'application du droit administratif malgré la présence de clauses exorbitantes du droit commun, en relevant l'absence de personnes publiques parties à la convention ; le critère fonctionnel, également dans le domaine contractuel, pour imposer l'application du droit administratif, malgré l'absence de clauses exorbitantes du droit commun, en relevant que la convention a pour objet de confier au cocontractant la gestion d'un service public ou constitue une modalité d'exécution du service public ; le critère fonctionnel, dans divers domaines, pour imposer l'application du droit commun, en relevant que le service public en cause n'est pas administratif mais industriel et commercial.

<sup>4469</sup> CHEVALLIER, « Changement... », art. cit., p. 301.

de sa jurisprudence<sup>4470</sup>. Mais toutes les fois qu'il est contraint de se prononcer positivement, rejetant toutes les propositions de révolutions paradigmatiques, il s'inscrit dans la continuité, répartissant les réalités du dirigisme entre le droit public et le droit privé et entre le juge administratif et le juge judiciaire, en n'acceptant que des « ajustements à la marge »<sup>4471</sup> des notions traditionnelles du droit administratif. La stabilité de ce cadre conceptuel témoigne de la relative neutralité des outils juridiques, capables d'absorber, sous Vichy, le passage brutal d'une économie libérale à une économie dirigée et de permettre, à la Libération, le retour progressif au libéralisme.

Le système n'est toutefois pas « immuable »<sup>4472</sup>. Il s'adapte, mais de manière insensible, « sans coupures brutales »<sup>4473</sup>, grâce aux mutations de définition ou de régime consenties par le juge, afin de le mettre « au goût du jour »<sup>4474</sup>, dans la logique d'une sorte de « "prétorianisme" rampant et réaliste »<sup>4475</sup>. Le changement politique alimente ainsi la « dynamique d'évolution » du droit administratif, mais, dans le même temps, « l'existence d'un champ juridique spécialisé, formé de professionnels du droit administratif, se réclamant de traditions bien établies et s'appuyant sur un savoir propre, agit comme élément de frein et de résistance au changement : les représentations, les valeurs, le référentiel que partagent ces professionnels, théoriquement investis d'un simple rôle d'application et de mise en cohérence du droit, les conduisent à amortir l'effet de certaines innovations politiques et à assurer la défense de certains principes »<sup>4476</sup>. De manière paradoxale, le droit administratif, au centre du rapport fondamental en science juridique de la continuité et du temps<sup>4477</sup>, apparaît donc, sous le dirigisme économique de Vichy, tout à la fois comme l'instrument et l'entrave de « l'accélération de l'Histoire »<sup>4478</sup>.

---

<sup>4470</sup> A ce titre, les arrêts *Monpeurt* et *Bouguen* auraient pu figurer dans *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative* (CAILLOSSE (J.), CHEVALLIER (J.), LOCHAK (D.) et PERROUD (T.) [dir.], Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019).

<sup>4471</sup> LOCHAK, « La réorganisation... », art. cit., p. 250.

<sup>4472</sup> VEDEL, « Discontinuité... », art. cit., pp. 778 et 779.

<sup>4473</sup> *Ibid.*, p. 778.

<sup>4474</sup> MARCOU, *Le Conseil...*, *op. cit.*, p. 348.

<sup>4475</sup> *Ibid.*

<sup>4476</sup> CHEVALLIER, « Changement... », art. cit., p. 296.

<sup>4477</sup> Sur cette question, voir en particulier : *Le temps et le droit*, Besançon, PUFC, 2003 ; AHC, *Le temps et le droit*, Paris, Dalloz, 2014 ; BARANGER (D.), « Le temps du droit », RA 2000 (n° spéc. 1) pp. 32-40 ; SIMONIAN-GINESTE, *La (dis)continuité...*, *op. cit.* (spécialement la préface et le rapport de synthèse d'Hélène Simonian-Gineste ainsi que les contributions de François Saint-Bonnet – « La continuité entre AETERNITAS et TEMPUS », pp. 19-21 – et de Jacques Viguier – « Continuité juridique et innovation juridique », pp. 349-456 –).

<sup>4478</sup> HALEVY (D.), *Essai sur l'accélération de l'Histoire*, Paris, Les îles d'or : éditions Self, 1948. Sur ce thème analysé du point de vue juridique : SAVATIER (R.), « Le Droit et l'accélération de l'Histoire », D. 1951 (chr.) pp. 29-32.



# Bibliographie

Pour rester au plus près de notre problématique et repérer les sources dont le contenu a pu être influencé par le contexte politique de l'Etat français, nous avons fait le choix d'organiser notre bibliographie de manière chronologique<sup>4479</sup>. Compte tenu de l'impossibilité pratique de déterminer, au-delà de l'année, la date exacte de la parution de certains ouvrages, articles, contributions et notes de jurisprudence, les écrits de doctrine (juridique, historique, économique et politique) ont été répartis en trois périodes : avant 1940 (I), de 1940 à 1944 (II) et après 1944 (III), correspondant, approximativement, à l'avant-Vichy, à Vichy et à l'après-Vichy. Les documents publiés en 1944 dont il est certain que la parution est postérieure à la chute du régime, ont été classés dans la troisième partie. Toujours chronologiquement, les textes officiels (IV) et les avis et décisions juridictionnels (V) sont énumérés à la suite de ce catalogue. Dans chacune de ces nomenclatures deux repères rappellent les dates de début (10 juillet 1940) et de fin (20 août 1944) du régime de Vichy.

## I/ Ecrits de doctrine (avant 1940)

### A/ Ouvrages généraux

AUCOC (L.), *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, Paris, Dunod, 1869, tome 1, XII-XXIII-681 p.

AUCOC (L.), *Conférences sur l'Administration et le droit administratif*, Paris, Veuve Charles Dunod, 1885, 3<sup>e</sup> édit., tome 1, XXXII-838 p.

BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1920, 9<sup>e</sup> édit., XIII-1092 p.

BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau, 1930, 12<sup>e</sup> édit., XXXI-1168 p.

BERTHELEMY (H.), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau et Cie, 1933, 13<sup>e</sup> édit., XIX-1187 p.

BONNARD (R.), *Précis élémentaire de droit public*, Paris, Sirey, 1934, 3<sup>e</sup> édit., 464 p.

BOUCHENE-LEFER (A.-G.-D.), *Principes et notions élémentaires du droit public administratif*, Paris, Cosse et Marchal, 1862, XX-704 p.

---

<sup>4479</sup> Il est intéressant de remarquer le nombre important d'articles et de notes de jurisprudence publiés de manière anonyme sous le régime de Vichy. Le recoupement de certaines sources nous a permis de retrouver le nom de quelques auteurs. Le cas échéant une note l'indiquera.

- CAPITANT (H.), *Introduction à l'étude du droit civil*, Paris, A. Pedone, 1923, 4<sup>e</sup> édit., 455 p.
- DABIN (J.), *La technique de l'élaboration du droit positif spécialement du droit privé*, Paris, Sirey, 1935, XII-367 p.
- DUGUIT (L.), *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1923, 4<sup>e</sup> édit., 613 p.
- DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, E. de Boccard, 1927-1928, 3<sup>e</sup> édit., tomes 1 à 3, XIX-763, 888 et 856 p.
- DURANTON (A.), *Cours de droit français suivant le Code civil*, Paris, G. Thorel et Guilbert, 1844, tome 1, 543 p.
- HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, L. Larose, 1901, 4<sup>e</sup> édit., VI-896 p.
- HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public général*, Paris, Sirey, 1903, 5<sup>e</sup> édit., XXXI-880 p.
- HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Leroux, 1907, 6<sup>e</sup> édit., XVIII-915 p.
- HAURIOU (M.), *Principes du droit public*, Paris, Sirey, 1916, 2<sup>e</sup> édit., XXXII-828 p.
- HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1921, 10<sup>e</sup> édit., VIII-942 p.
- HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, 2<sup>e</sup> édit., 759 p.
- HAURIOU (M.), *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Dalloz, 1933, 12<sup>e</sup> édit., XX-1150 p.
- JACQUELIN (R.), *Les principes dominants du contentieux administratif*, Paris, V. Girard et E. Brière, 1899, 348 p.
- JEZE (G.), *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Marcel Giard puis LGDJ, 1925-1936, 3<sup>e</sup> édit., 4 tomes en 6 vol., XXX-443, XLV-848, XX-519 et XII-848-XVI-255 p.
- LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris, Berger-Levrault et Cie, 1887-1888, 1<sup>ère</sup> édit., 2 vol., XVIII-670 et 675 p.
- LAFERRIERE (E.), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Paris et Nancy, Berger-Levrault et Cie, 1896, 2<sup>e</sup> édit., 2 vol., XIX-724 et 709 p.
- MOREL (R.), *Traité élémentaire de procédure civile*, Paris, Sirey, 1932, 790 p.
- PROUDHON (J.-B.-V.), *Traité du domaine public ou de la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public*, Dijon, Victor Lagier, 1843, tome 1, 2<sup>e</sup> édit., 648 p.
- SCELLE (G.), *Précis de droit des gens*, Paris, Sirey, 1932, XV-312 p.
- WALINE (M.), *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1936, 1<sup>ère</sup> édit., XI-688 p.

WALINE, *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1939, 2<sup>e</sup> édit., XII-715 p.

### **B/ Ouvrages spécialisés**

ALIBERT (R.), *Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, Paris, Payot, 1926, 391 p.

ALIPERT (P.), *L'économie organisée*, Paris, Pascal, 1933, 244 p.

ARBUS (A.), *Etudes sur la voie de fait et ses sanctions dans l'ordre interne et dans l'ordre international*, thèse droit, Paris, 1925, Paris, Dalloz, 1925, 372-XXVII p.

ARNAUD (P.), *Les commissions administratives à caractère juridictionnel*, thèse droit, Paris, 1938, Paris, A. Lapied, 1938, 181 p.

AVRIL (P.), *Les origines de la distinction des établissements publics et des établissements d'utilité publique*, thèse droit, Grenoble, 1900, Paris, Arthur Rousseau, 1900, 336 p.

BALACHOWSKY-PETIT (S.), *La loi et l'ordonnance dans les Etats qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs législatif et exécutif*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, A. Rousseau, 1901, 234 p.

BARRAUD (M.), *Les chambres de métiers en France*, thèse droit, Paris, 1925, Paris, LGDJ, 1925, 429 p.

BARREYRE (A.), *L'évolution et la crise du contrat : étude synthétique et critique*, thèse droit, Bordeaux, 1937, Bordeaux, Bière, 1937, VII-137 p.

BARTHELEMY (A.), *Les agréés près des tribunaux de commerce*, thèse droit, Paris, 1908, Paris, Arthur Rousseau, 1908, 114 p.

BELIARD (J.), *Du privilège des mandataires agréés près les tribunaux de commerce*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, A. Rousseau, 1901, VII-238 p.

BELIN (J.), *Recherches sur la notion d'utilité publique en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1933, Paris, Dalloz, 1933, 299 p.

BERTHELEMY (H.) et RIVERO (J.), *Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938 : législations, réglementation, jurisprudence : supplément à la XIII<sup>e</sup> édition du Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, Rousseau et Cie, 1938, 308 p.

BEZIN (G. de), *Des autorisations et approbations en matière de tutelle administrative*, thèse droit, Toulouse, 1906, Toulouse, Fournier, 1906, 432 p.

BICHOFFE (G.), *Fonction publique et contrat : qu'est-ce qu'un fonctionnaire ?*, thèse droit, Nancy, 1927, Paris, Sirey, 1927, 284 p.

BODIN (C.), *Economie dirigée, économie scientifique*, Paris, Sirey, 1933, 2<sup>e</sup> édit., 141 p.

- BOISSARD (C.), *L'exception d'illégalité devant les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Dijon, 1925, Semur, Imprimerie générale, 1925, 60 p.
- BONNARD (R.), *Des contraventions de grande voirie*, thèse droit, Bordeaux, 1904, Bordeaux, Y. Cadoret, 1904, 238 p.
- BOUVIER-AJAM (M.), *La doctrine corporative*, Paris, Sirey, 1937, 206 p.
- BRAUD (J.), *Les pouvoirs du conseil de l'ordre des avocats*, thèse droit, Bordeaux, 1933, Bordeaux, Delmas, 1933, 211 p.
- BRET (A.), *Une formule nouvelle d'organisation économique : la société d'économie mixte*, thèse droit, Lyon, 1925, Lyon, Imprimerie-express, 1925, 232 p.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.) et LEGAL (A.), *Le pouvoir disciplinaire dans les institutions privées : son organisation et ses effets dans les associations, syndicats, sociétés, entreprises, professions : étude de sociologie juridique*, Paris, Sirey, 1938, 537 p.
- CAHEN (G.), *La loi et le règlement*, thèse droit, Paris, 1903, Paris, A. Rousseau, 1903, XII-431 p.
- CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'Etat : spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Paris, Sirey, 1920, tome 1, XXXVI-837 p.
- CARRE DE MALBERG (R.), *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, XVII-228 p.
- CAVARE (L.), *Les recours de l'administration devant le juge*, thèse droit, Toulouse, 1920, Montauban, J. Prunet, 1920, 245 p.
- CHABERT-OSTLAND (A. de), *Contribution à l'étude des voies de fait en droit administratif : agissements matériels des agents administratifs constituant des voies de fait et leurs conséquences*, thèse droit, Lille, 1907, Paris, V. Giard et E. Brière, 1907, 201 p.
- CHALVON-DEMERSAY (E.), *De l'examen du fait par le Conseil d'Etat sautant en matière de recours pour excès de pouvoir*, thèse droit, Paris, 1922, Paris, F. Pichon et Durand-Auzias, 1922, 110 p.
- CHARDOT (M.), *La collaboration financière des Administrations publiques et des Entreprises privées*, thèse droit, Nancy, 1928, Nancy, Société d'impressions typographiques, 1928, 367 p.
- CHAVANON (C.), *Essai sur la notion et le régime juridique des services publics industriels et commerciaux*, thèse droit, Bordeaux, 1939, Paris, Sirey, 1939, 7-393 p.
- CHEVALLIER (J.-J.), *La compétence juridictionnelle en matière de contraventions de grande voirie*, thèse droit, Nancy, 1925, Nancy, Imprimerie Nancéienne, 1925, 146 p.
- COT (P.-J.), *La responsabilité civile des fonctionnaires publics*, thèse droit, Paris, 1922, Paris, LGDJ, 1922, 334 p.
- COUZINET (P.), *La réparation des atteintes portées à la propriété privée immobilière par les groupements administratifs, questions de compétence*, thèse droit, Paris, 1928, Paris, Sirey, 1928, 340 p.

- DANIEL (A.), *Les chambres de métiers en France*, thèse droit, Rennes, 1922, Rennes, La Presse de Bretagne, 1922, 173 p.
- DECHESNE (L.), *Le capitalisme, la libre concurrence et l'économie dirigée*, Paris, Sirey, 1934, 187 p.
- DELBEZ (L.), *La compétence contentieuse en matière d'emprise sur la propriété privée*, thèse droit, Montpellier, 1926, Paris, Sirey, 1926, 140 p.
- DEPREZ (H.), *Les chambres des avoués*, thèse droit, Paris, 1914, Paris, Arthur Rousseau, 1914, 176 p.
- DESGRANGES (E.), *Essai sur la notion de voie de fait en droit administratif français*, thèse droit, Poitiers, 1937, Paris, Sirey, 1937, 323 p.
- DIVANACH (Y.), *La responsabilité civile des fonctionnaires en droit français*, thèse droit, Rennes, 1935, Rennes, Imprimeries réunies, 1935, 7-360 p.
- DUEZ (P.), *Les actes de gouvernement*, Paris, Sirey, 1935, 215 p.
- DUEZ (P.), *La responsabilité de la puissance publique (en dehors du contrat)*, Paris, Dalloz, 1938, 2<sup>e</sup> édit., 342 p.
- DUFOUR (H.), *Des chambres des notaires*, thèse droit Dijon, 1908, Lille, Lefebvre-Ducrocq, 1908, 211 p.
- DUGUIT (L.), *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, Alcan, 1912, II-206 p.
- DUPEYROUX (H.), *Faute personnelle et faute de service : étude jurisprudentielle sur les responsabilités de l'administration et de ses agents*, thèse droit, Paris, 1922, Paris, A. Rousseau, 1922, 294 p.
- DURKHEIM (E.), *De la division du travail social*, Paris, F. Alcan, 1926, 5<sup>e</sup> édit., XLIV-416 p.
- DUSSAUZE (E.), *L'Etat et les ententes industrielles*, thèse droit, Paris, 1938, Paris, Libraire technique et économique, 1938, 334 p.
- DUVEAU (G.) et PAYEN (F.), *Les règles de la profession d'avocat et les usages du barreau de Paris*, Paris, Sirey, 1936, 584 p.
- FLOUR (J.), *Les rapports de commettant à préposé dans l'article 1384 du Code civil*, thèse droit, Caen, 1933, Paris, Dalloz, 1933, 378 p.
- FONT-REAUXX (P. de), *Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur les décisions des autres tribunaux administratifs*, thèse droit, Poitiers, 1930, Paris, Sirey, 1930, 402 p.
- FRANCQ (R.), *L'économie rationnelle*, Paris, Gallimard, 1929, 256 p.
- FRILEUX (R.), *La question de la suppression de la justice administrative*, thèse droit, Paris, 1903, Paris, Jouve, 1903, 132 p.

- GATINAIS (A.), *L'huissier, auxiliaire de la justice*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Domat-Montchrestien, 1937, 207 p.
- GENY (B.), *Essai d'une théorie générale de la collaboration des administrés avec l'administration en dehors de leurs rapports contractuels*, thèse droit, Nancy, 1930, Paris, Sirey, 1930, 300 p.
- GENY (F.), *Science et technique en droit privé positif*, Paris, Sirey, 1914-1924, 4 vol., XIII-212, XV-422, XVI-522 et XXIX-265 p.
- GENY (F.), *Méthodes d'interprétation et sources en droit privé positif*, Paris, LGDJ, 1919, 2<sup>nd</sup>e éd., 2 vol., XXV-446 et 422 p.
- GOUNOT (E.), *Le principe de l'autonomie de la volonté en droit privé : contribution à l'étude critique de l'individualisme juridique*, thèse droit, Dijon, 1912, Paris, Rousseau, 1912, 470 p.
- GRIVELLE (P.), *De la distinction des actes d'autorité et de gestion*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, A. Pedone, 1901, 132 p.
- GROS (A.), *Survivance de la raison d'Etat*, Paris, Dalloz, 1932, X-390 p.
- GUILLIEN (R.), *L'acte juridictionnel et l'autorité de la chose jugée*, thèse droit, Bordeaux, 1931, Bordeaux, Imprimerie de l'université Y. Cadoret, 1931, 476 p.
- HAGUET (L.), *Des chambres d'agriculture*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1901, 128 p.
- HAURIOU (M.), *La gestion administrative : étude théorique de droit administratif*, Paris, L. Laorse, 1899, IV-94 p.
- HAURIOU (M.), *Aux sources du droit : le pouvoir, le droit et la liberté*, Paris, Bloud et Gay, 1933, 191 p.
- HERSCHER (M.), *Les chambres de commerce*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Librairie technique et économique, 1937, 163 p.
- HIMARIO (C.), *Les clauses exorbitantes du droit commun dans les contrats administratifs*, thèse droit, Paris, 1933, Paris, Les éditions internationales, 1933, 101 p.
- JEZE (G.), *Le statut des fonctionnaires publics*, Paris, M. Giard, 1928, 280 p.
- JOSSERAND (L.), *La transformation du droit des obligations et des contrats depuis la promulgation du Code civil français*, Montréal, Barreau de Montréal, 1934, 29 p.
- JOUVENEL (B. de), *L'économie dirigée : le programme de la nouvelle génération*, Paris, Valois, 1928, 194 p.
- LACROIX (J.), *L'appréciation de la légalité des règlements administratifs par les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Nancy, 1931, Nancy, G. Thomas, 1931, 157 p.
- LADREIT DE LACHARRIERE (R.), *Le contrôle hiérarchique de l'Administration dans la forme juridictionnelle*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Sirey, 1937, 279 p.

- LAHILONNE (G.), *La gestion privée des services publics*, thèse droit, Toulouse, 1931, Toulouse, Audrau et Laporte, 1931, 191 p.
- LAPIE (P.-O.), *Les entreprises d'économie mixte*, thèse droit, Paris, 1925, Paris, Association des étudiants de doctorat, 1925, 172 p.
- LAROQUE (P.) et MASPETIOL (R.), *La tutelle administrative*, Paris, Sirey, 1930, 402 p.
- LAROQUE (P.), *Les usagers des services publics industriels (transports, distributions d'eau, de gaz et d'électricité) en droit français*, thèse droit, Paris, 1933, Paris, Sirey, 1933, 259 p.
- LAUFENBURGER (H.), *L'intervention de l'Etat en matière économique*, Paris, LGDJ, 1939, 371 p.
- LAZARD (D.), *Les ententes économiques imposées et contrôlées par l'Etat*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Sirey, 1937, 287 p.
- LEQUENNE (F.), *Contribution à l'étude du contentieux d'interprétation*, thèse droit, Poitiers, 1931, Poitiers, Librairie de l'Université H. Mansuy, 1931, 203 p.
- LIARD (D.-L.), *L'infraction pénale dans le fonctionnement des services publics*, thèse droit, Paris, 1939, Paris, Sirey, 1939, 140 p.
- LUREAU (P.), *De l'interprétation des règlements administratifs et de l'appréciation de leur légalité par les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Bordeaux, 1930, Bordeaux, Imprimerie de l'Université Y. Cadoret, 1930, 235 p.
- MANOILESCU (M.), *Le siècle du corporatisme : doctrine du corporatisme intégral et pur*, Paris, Félix Alcan, 1938, 2<sup>e</sup> édit., 376 p.
- MARSALES (E.), *Des contraventions de grande voirie et assimilées*, thèse droit, Paris, 1906, Paris, Bonvalot-Jouve, 1906, 396 p.
- MARTY (G.), *De la distinction du fait et du droit : essai sur le pouvoir de contrôle de la Cour de Cassation sur les juges du fait*, thèse droit, Toulouse, 1929, Paris, Sirey, 1929, 388 p.
- MESTRE (A.), *Les personnes morales et le problème de leur responsabilité pénale*, thèse droit, Paris, 1899, Paris, Rousseau, 1899, XIX-360 p.
- MICHEL (J.), *L'entente intersyndicale des producteurs de sucre*, thèse droit, Paris, 1936, Paris, Librairie technique et économique, 1936, 208 p.
- MICHOUD (L.), *La théorie de la personnalité morale*, Paris, LGDJ, 1924, 2<sup>e</sup> édit., 2 vol., IV-513 et 527 p.
- MIGNON (M.), *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du droit public*, thèse droit, Lille, 1938, Grasse, E. Imbert, 1938, 296 p.
- MILFORT (J.), *Essai sur la situation juridique des chambres de métiers locales dans le cadre des institutions du droit public (Etude de droit comparé)*, thèse droit, Strasbourg, 1929, Strasbourg, Librairie universitaire d'Alsace, 1929, 368 p.

- MORIN (G.), *La révolte des faits contre le Code : la révision nécessaire des concepts juridiques (contrat, responsabilité, propriété)*, Paris, Sirey, 1920, XV-254 p.
- MORIN (G.), *La Loi et le contrat, la décadence de leur souveraineté*, Paris, Alcan, 1927, 170 p.
- MOSSE (R.), *L'économie collectiviste*, Paris, LGDJ, 1939, 210 p.
- NEZARD (H.), *Théorie juridique de la fonction publique*, thèse droit, Paris, 1901, Paris, Sirey, 1901, 770 p.
- NOLHIER (L.), *L'aviation marchande et le régime d'économie mixte*, thèse droit, Paris, 1939, Paris, Domat-Montchrestien, 1939, 275 p.
- NOYELLE (H.), *Utopie libérale, chimère socialiste, économie dirigée*, Paris, Sirey, 1933, 235 p.
- OLIVIER-MARTIN (F.), *L'organisation corporative de la France d'ancien régime*, Paris, Sirey, 1938, XIII-565 p.
- OLPHE-GALLIARD (G.), *Histoire économique et financière de la guerre (1914-1918)*, Paris. M. Rivière, 1923, 504 p.
- OUDINET (G.), *De la compétence du juge des référés dans les matières qui ne relèvent pas de la compétence du tribunal civil*, thèse Paris, 1912, Paris, Arthur Rousseau, 1912, 95 p.
- PATUREAU-MIRAND (L.), *L'arrêt Septfonds*, thèse droit, Paris, 1935, Paris, Domat-Montchrestien, 1935, VIII-194 p.
- PAUL-BONCOUR (J.), *Les rapports de l'individu et des groupements professionnels*, thèse droit, Paris, 1900, 395 p.
- PAULME (M.), *Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat*, thèse droit, Paris, 1931, Paris, Sirey, 1931, 204 p.
- PICHAT (A.), *Les décrets en matière législative*, thèse droit, Paris, 1935, Paris, Dalloz, 1935, 255 p.
- PIETTRE (A.), *L'évolution des ententes industrielles en France depuis la crise*, Paris, Sirey, 1936, 243 p.
- PERROUX (F.), *Capitalisme et communautés de travail*, Paris, Sirey, 1938, 346 p.
- PIROU (G.), *Essais sur le corporatisme*, Paris, Sirey, 1938, 172 p.
- POITOU (E.), *La liberté civile et le pouvoir administratif en France*, Paris, Charpentier, 1869, XVI-343 p.
- PUIFFE DE MAGONDEAUX (O. de), *Les ententes industrielles obligatoires et le corporatisme en France*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1937, 164 p.
- RAISSAC (G.), *Les controverses relatives à la juridiction administrative de 1789 à la II<sup>e</sup> République*, thèse droit, Paris, 1937, Paris, Sirey, 1937, 214 p.

- RIBAILLIER (J.), *Les agréés et la représentation devant les tribunaux de commerce*, thèse droit, Poitiers, 1928, Poitiers, Imprimerie du Poitou, 1928, 131 p.
- RIPERT (G.), *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Paris, LGDJ, 1936, 461 p.
- RIVERO (J.), *Les mesures d'ordre intérieur administratives : essai sur les caractères juridiques de la vie intérieure des services publics*, thèse droit, Paris, 1934, Paris, Sirey, 1934, 403 p.
- ROLLET (H.), *Les chambres d'agriculture*, thèse droit, Lyon, 1926, Lyon, Bosc frères et Riou, 1926, 134 p.
- ROUVIERE (J.), *A quels signes reconnaître les contrats administratifs ?*, thèse droit, Paris, 1930, Alençon, Imprimerie alençonnaise, 1930, VIII-188 p.
- SALEILLES (R.), *Le domaine public à Rome et son application en matière artistique*, Paris, Larose et Forcel, 1889, XIV-139 p.
- SARDAN (P.-O. de), *De l'interprétation des décisions administratives par les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Paris, 1924, Paris, Jouve et Cie, 1924, 196 p.
- SARDIN (E.), *La nature juridique des associations syndicales de propriétaires*, thèse droit, Bordeaux, 1939, Rennes, M. Simon, 1939, 319 p.
- SARRANO (D.), *La Cour supérieure d'arbitrage*, thèse droit, Paris, 1938, Paris, Domat-Montchrestien, 1938, 138-16 p.
- SAVARE (L.-A.), *Des chambres de commerce*, thèse droit, Caen, 1904, Caen, A. Domin, 1904, 307 p.
- SCHLOSSER (G.), *Les actes diplomatiques considérés comme actes de gouvernement*, thèse droit, Paris, 1933, Paris, Domat-Montchrestien et F. Loviton, 1933, 133 p.
- STAINOF (P.), *Le fonctionnaire*, Paris, Delegrave, 1933, 98 p.
- SUDRE (J.), *La compétence du Conseil d'Etat en matière de contrat*, Paris, Sirey, 1928, XI-144 p.
- TEITGEN (P.-H.), *La police municipale*, thèse droit, Nancy, 1934, Paris, Sirey, 1934, XXIV-519 p.
- TISSIER (T.-R.), *Des dons et legs aux établissements publics ou d'utilité publique*, thèse droit, Paris, 1890, Paris, E. Dupont, 1890, 321 p.
- VALEUR (R.), *La responsabilité pénale des personnes morales dans les droits français et anglo-américains, avec les principaux arrêts faisant jurisprudence en la matière*, Paris, Marcel Giard, 1931, XXIV-256 p.
- VAN DEN DRIESSCHE (J.-E.), *De la faute de fonction du préposé, génératrice de la responsabilité civile du commettant*, thèse droit, Lille, 1924, Lille, O. Marquant, 1924, 180 p.
- VASSEUR (E.), *L'ordre et le tableau des avocats*, thèse droit, Paris, 1900, Paris, A. Fontemoing, 1900, VIII-385 p.

VEDEL (G.), *Essai sur la notion de cause en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse, 1934, Paris, Sirey, 1934, 510 p.

WALINE (M.), *Les mutations domaniales : étude des rapports des administrations publiques à l'occasion de leurs domaines publics respectifs*, thèse droit, Paris, 1925, Paris, Dalloz, 1925, 204 p.

WALINE (M.), *La notion judiciaire de l'excès de pouvoir*, thèse droit, Paris, 1926, Paris, Jouve, 1926, 278 p.

WELTER (H.), *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative : étude de doctrine et de jurisprudence*, thèse droit, Nancy, 1929, Paris, Sirey, 1929, IX-513 p.

### **C/ Articles et contributions**

« Droit social », DS 1938 p. 1.

BEQUET (L.), « Les établissements publics et d'utilité publique », *Le droit : journal des tribunaux, de la jurisprudence, des débats judiciaires et de la législation*, 8, 9, 10 et 11 juin 1881, pp. 574-575, 578-579, 582-583 et 586-587.

BERKHAUSEN (H.), « Remarques sur la théorie des domaines », RCLJ 1884 pp. 30-43.

BERTHELEMY (H.), « Défense de quelques vieux principes », in *Mélanges Hauriou*, Paris, Sirey, 1929, pp. 809-830.

BONNARD (R.), « Le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir », RDP 1923 pp. 363-392.

BONNARD (R.), « Syndicalisme, Corporatisme et Etat corporatif », RDP 1937 pp. 58-123 et 177-253.

BOUCHENE-LEFER (A.-G.-D.), « De la distinction entre l'autorité et la juridiction administrative, ou du contentieux et du non-contentieux administratif », *Revue pratique de droit français*, 1864, p. 433-467.

BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « La corporation et l'Etat », APD 1938 pp. 77-118.

BROGLIE (V. de), « Des tribunaux administratifs (note de lecture critique de l'ouvrage éponyme de Macarel) », *Revue française*, 1828, n°6, pp. 58-132.

CHEVALLIER (J.), com. de la loi du 28 juin 1938 *tendant à régler le statut de la copropriété des immeubles divisés en appartements*, D. 1939 IV pp. 73-90.

DABIN (J.), « Droit de classe et droit commun : quelques réflexions critiques », in *Mélanges Lambert*, Paris, Sirey, 1938, tome 3, pp. 66-79.

DEBEYRE (G.), « Le recours pour excès de pouvoir et le contrat », RDP 1938 pp. 215-254.

DUEZ (P.), « La théorie de la gestion privée dans l'application de la règle de séparation des autorités administratives et judiciaires », RCLJ 1924 pp. 337-353.

- DUGUIT (L.), « L'acte administratif et l'acte juridictionnel », RDP 1906 pp. 413-471.
- DUGUIT (L.), « La fonction juridictionnelle », RDP 1922 pp. 165-189 et 347-376.
- DUGUIT (L.), « Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur », RDP 1924 pp. 313-349.
- DUPEYROUX (H.), « Sur la généralité de la loi », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, pp. 135-161.
- ESMEIN (A.), « L'origine et la logique de la jurisprudence en matière d'astreintes », RTD civ. 1903 pp. 5-53.
- GIRAUD (E.), « Etude sur la notion de pouvoir discrétionnaire », RGA 1924 pp. 193-212 et 298-320.
- GRIFFITH (A. A.), « The phenomena of rupture and flow in solids », *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series A, Containing Papers of a Mathematical or Physical Character*, Vol. 221, 1921, pp. 163-198, <http://mbarkey.eng.ua.edu/courses/AEM644/Griffith1921fracture.pdf>.
- GUILLEMIN, « Officiers ministériels », in *Répertoire du droit administratif*, Paris, Paul Dupont, 1904, tome 21, pp. 161-254.
- GUILLOIS (A.), « Les contraventions de voirie », RDP 1923 pp. 303-307.
- HAURIOU (A.), « L'utilisation en droit administratif des règles et principes du droit privé », in *Mélanges Gény*, Paris, Sirey, 1934, tome 3, pp. 92-99.
- HAURIOU (M.), « L'institution et le droit statutaire », *Recueil de législation de Toulouse*, 1906, pp. 134-182.
- JEZE (G.), « L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux », RDP 1909 pp. 667-695.
- JEZE (G.), « L'erreur de fait comme grief pouvant servir de base au recours pour excès de pouvoir », RDP 1911 pp. 286-293.
- JEZE (G.), « De la force de la vérité légale attachée par la loi à l'acte juridictionnel », RDP 1913 pp. 437-502.
- JEZE (G.), « De l'application des règles du droit privé aux manifestations unilatérales ou contractuelles de volonté du droit public », RDP 1923 pp. 5-22.
- JOSSERAND (L.), « Le contrat dirigé », D. H. 1933 (chr.) pp. 89-92.
- JOSSERAND (L.), « L'essor moderne du concept contractuel », in *Mélanges Gény*, Paris, Sirey, 1934, tome 2, pp. 333-346.
- JOSSERAND (L.), « Sur la reconstitution d'un droit de classe », D. H. 1937 (chr.) pp. 1-4.
- JOSSERAND (L.), « Un ordre juridique nouveau », D. H. 1937 (chr.) pp. 41-44.

- JOSSERAND (L.), « Aperçu général des tendances actuelles du droit des contrats », *RTD civ.* 1937 pp. 1-30.
- JOSSERAND (L.), « La “publicisation” du contrat », *in Mélanges Lambert*, Paris, Sirey, 1938, tome 3, pp. 143-158.
- JOSSERAND (L.), « Comment les textes de loi changent de valeur au gré des phénomènes économiques », *in Mélanges Henri Capitant*, Paris, Dalloz, 1939, pp. 369-380.
- KIRALY (F. de), « Le droit économique, branche indépendante de la science juridique, sa nature, son contenu, son système », *in Mélanges Gény*, Paris, Sirey, 1934, tome 3, pp. 111-123.
- LEIBHOLZ (G.), « Syndicalisme, Corporatisme et Etat corporatif », *RDP* 1939 pp. 65-79.
- MESTRE (A.), « Faute administrative et faute pénale », *D. H.* 1935 (chr.) pp. 57-60.
- MICHOUD (L.), « Etude sur le pouvoir discrétionnaire de l'Administration », *Annales de l'Université de Grenoble*, 1913, pp. 429-500 et 1914, pp. 19-58.
- MORELLET (J.), « L'interpénétration du droit public et du droit privé », *in Mélanges Lambert*, Paris, Sirey, 1938, tome 3, pp. 137-142.
- MORIN (G.), « Les tendances actuelles de la théorie des contrats et les relations du réel et des concepts », *RTD civ.* 1937 pp. 553-563.
- NOYELLE (H.), « Les divers modes d'économie dirigée », *in Mélanges Truchy*, Paris, Sirey, 1938, pp. 402-418.
- PERREAU (E.-H.), « Une évolution vers un statut légal des contrats », *in Mélanges Gény*, Paris, Sirey, 1934, tome 2, pp. 354-367.
- REGLADE (M.), « Du prétendu contrôle juridictionnel de l'opportunité en matière de recours pour excès de pouvoir », *RDP* 1925 pp. 413-446.
- RENARD (G.), « L'aide du droit administratif pour l'élaboration scientifique du droit privé », *in Mélanges Gény*, Paris, Sirey, 1934, tome 3, pp. 77-91.
- RIEZLER (E.), « Oblitération des frontières entre le droit privé et le droit public », *in Mélanges Lambert*, Paris, Sirey, 1938, tome 3, pp. 117-136.
- RIPERT (G.), « L'ordre économique et la liberté contractuelle », *in Mélanges Gény*, Paris, Sirey, 1934, tome 2, pp. 347-353.
- RIPERT (G.), « Ebauche d'un droit civil professionnel », *in Mélanges Henri Capitant*, Paris, Dalloz, 1939, pp. 677-693.
- TEITGEN (H.), « L'entente de la chicorée », *DS* 1938 pp. 391-397.
- TEITGEN (H.), « Les “groupements” dans l'organisation de l'économie de guerre », *DS* 1939 pp. 347-350.
- TEITGEN (P.-H.), « La conciliation et l'arbitrage des conflits du travail », *DS* 1938 pp. 101-112.

TEITGEN (P.-H.), « L'organisation professionnelle dans les décrets-lois de mai et juin 1938 », DS 1938 pp. 322-332.

THALLER (E.), « La méthode en droit commercial », in BERTHELEMY (H.), GARCON (E.-A.) et LARNAUDE (F.) [dir.], *Les méthodes juridiques*, Paris, V. Giard et E. Brière, 1911, pp. 131-152.

TREVOUX (F.), « Du service public de droit public au service public économique », in *Mélanges Lambert*, Paris, Sirey, 1938, tome 2, pp. 405-426.

TROTABAS (L.), « Les actes de gouvernement en matière diplomatique », RCLJ 1925 pp. 342-351.

WALINE (M.), « Le pouvoir discrétionnaire de l'administration et sa limitation par le contrôle juridictionnel », RDP 1930 pp. 197-223

WALINE (M.), « Du critère des actes juridictionnels », RDP 1933 pp. 565-572.

WATRIN (G.), « Quelques rapports entre les notions de police, domaine public et service public », RDP 1936 pp. 147-182.

#### **D/ Conclusions et notes de jurisprudence**

APPLETON (J.), note sous Cass. civ., 5 mai 1936, *Me X. c. Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris*, D. P. 1937 I pp. 59-60.

BAUDOT (A.), note sous Paris, 26 déc. 1857, *Chemin de fer d'Orsay c. de Trévise*, Paris, 16 janv. 1858, *Chanudet c. de Beaufranchet*, Paris, 11 juin 1858, *Préfet de la Seine c. Veuve Grellet et consorts et Lyon*, 19 mai 1857, *Meyer c. Chemin de fer d'Orléans*, S. 1858 II p. 305-314.

BELBEUF, concl. sur CE, 4 févr. 1869, *Boulangers de Montluçon*, R. pp. 94-98.

BLUM (L.), concl. sur CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, R. pp. 909-912.

CHANTE-GRELLET, concl. sur CE, 13 nov. 1885, *Passerat de la Chapelle*, R. pp. 836-839.

CHARDENET, concl. sur CE, 19 févr. 1909, *Abbé Olivier et autres c. Maire de Sens*, D. 1910 III pp. 121-123.

CORNEILLE (L.), concl. sur CE, 7 avr. 1916, *Astruc*, S. 1916 III pp. 50-52.

CORNEILLE (L.), concl. sur CE, 10 août 1917, *Baldy*, R. pp. 637-645.

DAVID, concl. sur TC, 8 févr. 1873, *Blanco*, D. 1873 III pp. 20-22.

DAYRAS, concl. sur CE, 12 nov. 1938, *Chambre syndicale des constructeurs de moteurs d'avion*, D. 1939 III pp. 12-14.

DELVOLVE (J.), note sous CE, 4 déc. 1931, *Dlle Dumy* et CE, 19 janv. 1932, *Kuhn*, S. 1932 III pp. 97-100.

DETTON, concl. sur CE, 17 juill. 1936, *Mouvement social des Croix de feu*, D. 1936 III pp. 77-78.

GAUWAIN, concl. sur CE, 9 mai 1890, *Bureau de bienfaisance de Semur c. Aubert*, R. pp. 462-469.

HAURIOU (M.), note sous TC, 9 déc. 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, S. 1900 III pp. 49-51.

HAURIOU (M.), note sous CE, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du VI<sup>e</sup> arrondissement de Paris*, S. 1905 III pp. 33-37.

HAURIOU (M.), note sous CE, 4 avr. 1914, *Gomel*, S. 1917 III pp. 25-27.

HAURIOU (M.), note sous CE, 10 nov. 1916, *Passion et Porte c. Chambre des notaires de l'arrondissement d'Issoire*, S. 1918-1919 III pp. 17-18.

HAURIOU (M.), note sous CE, 17 juill. 1925, *Association amicale du personnel de la Banque de France*, S. 1925 III pp. 33-35.

JEZE (G.), note sous CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, RDP 1914 pp. 151-153.

JOSSE, concl. sur CE Ass., 5 juill. 1929, *Commune de Relizane*, R. pp. 679-684.

LAROQUE (P.), note sous CE, 13 janv. 1933, *Mironneau*, S. 1933 III pp. 41-45.

LATOURNERIE (R.), concl. sur CE 19 oct. 1934, *Jolivet*, D. 1935 III pp. 22-24.

LATOURNERIE (R.), concl. sur CE, 28 juin 1935, *Mougamadousadagnetoullah dit Marécar*, D. 1936 III pp. 20-24.

LATOURNERIE (R.), concl. sur CE Ass., 20 déc. 1935, *Etablissements Vézia*, RDP 1936 pp. 119-135.

LATOURNERIE (R.), concl. sur CE, 25 févr. 1938, *Jacquet, Wicker et autres*, RDP 1938 pp. 804-819.

LATOURNERIE (R.), concl. sur CE, 29 juill. 1938, *Le Roy Ladurie et Pointier* [2 esp.], S. 1938 III pp. 105-116.

LATOURNERIE (R.), concl. sur CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, D. 1939 III pp. 65-72.

LE VAVASSEUR DE PRECOURT, concl. sur CE, 3 août 1883, *Raveneau c. le maire de Rennes*, R. pp. 724-731.

MARGUERIE, concl. sur CE, 22 févr. 1889, *Commune du Mont-Dore*, R. pp. 242-247.

MATTER, concl. sur TC, 22 janv. 1921, *Sté commerciale de l'ouest africain*, D. 1921 III pp. 1-3.

MESTRE (A.), note sous Cass. civ., 22 nov. 1927, *Delprat et autres c. Préfet d'Oran*, S. 1928 I pp. 201-203.

MICHOUD (L.), note sous Cass. Civ., 21 mars 1899, *Congrégation des sœurs de Saint-Joseph*, S. 1899 I pp. 449-453.

PEPY (A.), note sous CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, D. 1939 III pp. 65-70.

ROMIEU (J.), concl. sur CE, 6 févr. 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, R. pp. 94-98.

ROMIEU (J.), concl. sur CE, 21 déc. 1906, *Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier de la Croix-de-Seguey-Tivoli*, D. 1907 III pp. 41-43.

TEISSIER (G.), concl. sur CE, 30 juill. 1909, *Marc et Chambre syndicale des propriétés immobilières de la ville de Paris*, S. 1909 III pp. 117-121.

WALINE (M.), note sous Trib. civ. Seine, 18 oct. 1933, *Office national du tourisme c. Société Hôtel d'Albe*, D. P. 1934 II pp. 65-69.

WALINE (M.), note sous CE, 28 juin 1935, *Mougamadousadagnetoullah dit Marécar*, D. 1936 III pp. 20-21.

WALINE (M.), note sous CE, 15 mai 1936, *Belot*, D. 1937 III pp. 1-2.

## **II/ Ecrits de doctrine (1940-1944)**

### **A/ Ouvrages généraux**

BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1940, 3<sup>e</sup> édit., 795-30-46 p.

BONNARD (R.), *Précis de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1943, 4<sup>e</sup> édit., 786 p.

BURDEAU (G.), *Cours de droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1943, 2<sup>e</sup> édit., 284 p.

DONNEDIEU DE VABRES (H.), *Traité élémentaire de droit criminel et de légalisation pénale comparée*, Paris, Sirey, 1943, 2<sup>e</sup> édit., VIII-936 p.

DURAND (P.) et ROUAST (A.), *Précis de législation industrielle (droit du travail)*, Paris, Dalloz, 1943, 1<sup>ère</sup> édit., 560 p.

HAURIOU (A.), *Précis élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1943, 534 p.

ROLLAND (L.), *Précis de droit administratif*, Paris Dalloz, 1943, 8<sup>e</sup> édit., 711 p.

SCELLE (G.), *Principes du droit public*, Paris, Les Cours de droit, 1942-1943, 311 p.

SCELLE (G.), *Manuel élémentaire de droit international public*, Paris, Domat-Montchrestien, 1943, 745 p.

## **B/ Ouvrages spécialisés**

AKBAY (M.), *L'Etat et les prix en France en temps de paix et en temps de guerre*, thèse droit, Paris, 1940, Paris, Sirey, 1940, 136 p.

BARTOLI (H.), *Essai d'étude théorique de l'autofinancement de la nation*, thèse droit, Lyon, 1943, Lyon, E. Vinay, 1943, 237 p.

BAUDIN (L.), *L'économie dirigée à la lumière de l'expérience américaine*, Paris, LGDJ, 1941, 144 p.

BAUDIN (L.), *Le corporatisme*, Paris, LGDJ, 1942, 221 p.

BAUDIN (P. et L.), *La consommation dirigée en France en matière d'alimentation*, Paris, LGDJ, 1942, 118 p.

BENA (H.), *Les limitations récentes au principe de la liberté du commerce intérieur*, thèse droit, Grenoble, 1942, Annecy, Imprimerie nouvelle, 1942, 176 p.

BERTHON (J.), *Le rôle des syndicats dans l'organisation industrielle en France depuis 1940*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, PUF, 1942, 175 p.

BEZIAT (L.), *Le statut professionnel des banques*, thèse droit, Paris, 1943, 160 p.

BLANC (G.), *Le consommateur dans l'organisation de l'économie. Consommation libre ou consommation dirigée ?*, thèse droit, Paris, 1943, Bar-le-Duc, Contant-Laguerre, 1943, 201 p.

BLOCH (R.), *Les applications en France de l'économie mixte*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, LGDJ, 1941, 156 p.

BONNEAU (H.), *La distinction de la loi et du règlement sous l'empire des actes constitutionnels de 1940-1942 : essai d'une théorie générale en droit positif français*, thèse droit, Rennes, 1942, Rennes, Imprimeries réunies, 1944, 263 p.

BOULLET (L.), *Une assurance du risque de guerre : betteraves et sucres*, thèse droit, Lille, 1942, Cambrai, L. Cattiaux, 1942, 148 p.

BRAUN (A.), *L'Ordre des médecins*, thèse droit, Strasbourg, 1941, Paris, Sirey, 1941, 142 p.

BRUNET-MARCEL (M.), *L'économie dirigée en matière de ravitaillement : l'exemple de la France de 1940 à 1943*, thèse droit, Paris, 1943, 213 p.

BUSSIÈRE (A.), *Esprit corporatiste et réalisations corporatives*, thèse droit, Paris, 1944, Paris, Flammarion, 1944, 144 p.

CATHERINE (R.), *Economie de la répartition des produits industriels*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, PUF, 1942, 168 p.

CEDIE (R.), *Deux expériences d'économie mixte dans l'industrie électrique*, thèse droit, 1943, Paris, LGDJ, 1943, 138 p.

- CHAIGNEAU (V. L.), *Le problème moral des prix*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias et LGDJ, 1943, 210 p.
- CHAMPION (R.), *La réglementation des prix. Guide pratique de la législation actuelle*, Paris, PUF, 1944, 132 p.
- CHAPPELLU (F.), *Les expériences françaises d'organisation professionnelle*, thèse droit, Lyon, 1940, Lyon, A. Rey, 1940, 419 p.
- CHOUMERT (P.), *L'organisation administrative et professionnelle du ravitaillement de l'Etat français*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Arthur Rousseau, 1942, 262 p.
- CLUSEAU (M.), *Taxation, rationnement et sciences économiques. Etude théorique et pratique des prix réglementés et d'une économie distributive*, Paris, Editions politiques, économiques et sociales, 1943, 225 p.
- COLLIARD (H.), *Le corporatisme et la lutte des classes*, thèse droit, Lyon, 1940, Rive-de-Gier, Grataloup, 1940, 369 p.
- COLMET DAAGE (A.), *La répression de la hausse illicite : application de la loi du 21 oct. 1940 par la jurisprudence*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, LGDJ, 1942, 99 p.
- COORNAERT (E.), *Les corporations en France avant 1789*, Paris, Gallimard, 1941, 6<sup>e</sup> édit., 306 p.
- CULMANN (H.), *Les services publics économiques*, Paris, PUF, 1943, 310 p.
- CULMANN (H.), *La nouvelle organisation professionnelle*, Paris, PUF, 1943, 4<sup>e</sup> édit., 135 p.
- CULMANN (H.), *Essai sur les principes de l'organisation professionnelle*, thèse droit, Paris, 1944, Paris, PUF, 1944, VIII-256 p.
- DEFOSSE (G.), *La place du consommateur dans l'économie dirigée*, thèse sciences économiques, Paris, 1941, Paris, PUF, 1941, VIII-234 p.
- DEFOSSE (G.) et VAXELAIRE (R.), *La réglementation des prix*, Paris, PUF, 1941, 83 p.
- DELAPALME (J.-P.), *Les organismes de fixation des prix dans la France contemporaine*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Jouve et Cie, 1942, 144 p.
- DENIS (H.), *La corporation*, Paris, PUF, 1941, 119 p.
- DORE (P.), *Les chambres d'agriculture et la Corporation agricole*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, Sirey, 1941, 152 p.
- DOUENCE (S.), *Essai sur le corporatisme français*, thèse droit, Bordeaux, 1942, Bordeaux, Bière, 1942, VII-152 p.
- ESPINOSA (J.-P.), *La compétence des comités d'organisation et les problèmes de rattachement des entreprises aux comités d'organisation*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, LGDJ, 1942, 164 p.
- ESQUILAT (P.), *Le ravitaillement de la France en temps de guerre*, thèse droit, Toulouse, 1940, Paris, Sirey, 1941, 192 p.

- ESSIQUE (H.), *Le droit public nouveau. Un exemple : les décisions des répartiteurs de l'Office central de répartition des produits industriels et leurs sanctions*, thèse droit, Paris, 1943, Paris, Sirey, 1944, 232 p.
- FLORIOT (R.), *La hausse illicite et ses conséquences*, Clichy, Librairie française de documentation, 1942, 232 p.
- FOURNIER (R.), *L'Ordre des médecins et le code déontologique médicale*, thèse droit, Bordeaux, 1942, Bordeaux, Bière, 1942, 123 p.
- GEORGE (G.-H.), *Le régime juridique des comités d'organisation*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Librairie sociale et économique, 1942, 184 p.
- GIDE (C.), *Le juste prix*, Paris, PUF, 1943, XV-294 p.
- GRONIER (R.), *Le commissaire-priseur, officier ministériel*, thèse droit Paris, 1941, Paris, Sirey, 1941, 224 p.
- GUERDAN (R.), *La Charte du travail*, Paris, Flammarion, 1941, 125 p.
- HOURCADE (J.), *L'organisation corporative de l'agriculture française*, thèse droit, Bordeaux, 1943, Bordeaux, Delmas, 1943, 345 p.
- JEANTET (F.-C.) *Le code des prix et les principes fondamentaux du droit pénal classique*, Paris, Domat-Montchrestien, 1943, 127 p.
- JONQUERES (D.), *Le contrôle des prix en France*, thèse droit, Montpellier, 1941, Montpellier, Causse, Graille et Castelnau, 1941, 195 p.
- KERATRY-GUILLAUME (G. de), *La place de l'artisanat dans l'organisation économique-sociale de la France*, thèse droit, Paris, 1943, Orléans, Imprimerie nouvelle, 1943, 123 p.
- KLEEFELD (R.), *L'Ordre des architectes*, thèse sciences politiques, Strasbourg, 1941, Paris, P. Val-lier, 1941, 115 p.
- KREHER (J.) et PIC (P.), *Le nouveau droit ouvrier français dans le cadre de la Charte du travail*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1943, 463 p.
- LACOUR-GAYET (J.), *Commerce et économie dirigée*, Paris, SPID, 1942, 52 p.
- LAFERRIERE (J.), *Le nouveau gouvernement de la France : les actes constitutionnels de 1940-1942*, Paris, Sirey, 1942, 183 p.
- LAGARDE (G.), *Sociétés professionnelles et établissements professionnels : loi du 17 nov. 1943*, Paris, ANSA, 1944, 48 p.
- LANDON (P.), *Le recours pour excès de pouvoir sous le régime de la justice retenue*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Sirey, 1942, XV-257 p.
- LEBRUN (R.), *La police des prix*, thèse droit, Caen, 1943, Angers, Imprimerie de l'Anjou, 1943, 275 p.

- LEDUCQ (L.), *La saisie et la confiscation dans la législation des prix*, thèse droit, Nancy, 1944, Nancy, Société d'impressions typographiques, 1944, 137 p.
- LEHIDEUX-VERNIMMEN (P.), *La fonction de commissaire du gouvernement dans la nouvelle organisation de l'économie industrielle et le contrôle de l'Etat sur les comités d'organisation et les sections de répartition*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Jouve, 1942, 134 p.
- LEPANY (J.), *La loi du 16 août 1940, moyen d'économie dirigée et source d'organisation professionnelle*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Librairie sociale et économique, 1942, 235 p.
- LERICHE (A.), *Les décrets du chef de l'Etat ayant force de lois*, thèse droit, Paris, 1941, Joigny, Soubie-Lorenz, 1941, 198 p.
- LESPEDES (J.), *Les régions administratives et la nouvelle économie française : préfets régionaux et intendants des affaires économiques*, thèse droit, Strasbourg, 1942, Paris, Sirey, 1942, 280 p.
- LHOMME (J.), *Capitalisme et économie dirigée dans la France contemporaine*, Paris, LGDJ, 1942, 272 p.
- LIET-VEAUX (G.), *La continuité du droit interne (Essai d'une théorie juridique des révolutions)*, thèse droit, Rennes, 1942, Paris, Sirey, 1942, 468 p.
- LUCHAIRE (F.), *La Cour supérieure d'arbitrage, juridiction administrative*, thèse droit, Caen, 1942, Caen, Imprimerie Caennaise, 1942, 318 p.
- LUTERAAN (L.), *Le statut des agréés près les tribunaux de commerce*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, A. Pedone, 1942, 132 p.
- MABILEAU (J.), *De la distinction des actes d'administration active et des actes administratifs juridictionnels*, thèse droit, Paris, 1943, IX-284 p.
- MALLET (R.), *Nécessités d'un retour à la terre*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1941, 283 p.
- MARCHAL (M.), *L'assurance contre le risque de guerre de certains stocks, matières ou produits*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, LGDJ, 1941, 183 p.
- MARTIN (M.), *La fonction publique. Etude de droit public comparé : France, Allemagne, Angleterre, Belgique*, Paris, Sirey, 1943, 103 p.
- MARTIN SAINT-LEON (E.), *Histoire des corporations de métiers*, Paris, PUF, 1941, 4<sup>e</sup> édit., XI-576 p.
- MAURIAC (C.), *La corporation dans l'Etat*, thèse droit, Bordeaux, 1941, Bordeaux, Bière, 1941, 221 p.
- MAZARD (J.), *Les infractions au rationnement : denrées, produits, matières premières*, Paris, Sirey, 1943, 205 p.
- MERIGOT (J.-G.), *Essai sur les comités d'organisation professionnelle*, thèse droit, Bordeaux, 1943, Bordeaux, Delmas, 1943, XVI-602 p.

- MESTRE DE LAROQUE (J.), *Le contrôle des prix*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, Sirey, 1941, 188 p.
- MONSEGUR (M.), *Aux confins du service public et de l'entreprise privée : les entreprises privées d'intérêt public et les sociétés d'économie mixte*, thèse droit, Bordeaux, 1942, Toulouse, Imprimerie du Sud, 1942, 595 p.
- MOREAU-NERET (O.), *Le contrôle des prix en France*, Paris, Sirey, 1941, 410 p.
- NAUDIN (P.), *Le commerce et le régime légal des prix*, Paris, Comité d'action économique et douanière, 1941, 52 p.
- LOUDIN (A.), *L'Ordre des médecins*, thèse droit, Paris, 1941, Paris, E. Le François, 1941, 240 p.
- PASQUIER (G.), *Des manifestations étatiques et corporatives dans l'organisation de l'industrie des assurances*, thèse droit, Lyon, 1943, Lyon, Cohendet Frères, 1943, 196 p.
- PIERARD (J.), *L'organisation corporative du champagne*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Tepac, 1942, 222 p.
- PERRAUD-CHARMANTIER (A.), *Code pratique des prix*, Paris, LGDJ, 1941, 4-88 p.
- PRINCIPALE (M.), *Communauté et corporation*, thèse droit, Paris, 1943, Paris, Domat-Montchrestien, 1943, 387 p.
- RAFFOUX (P.), *L'Office central de répartition des produits industriels*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Imprimerie du Palais, 1942, 111 p.
- REYNAUD (J.), *L'Ordre des médecins*, thèse droit, Lyon, 1943, Lyon, Imprimerie du Salut public, 1943, 273 p.
- ROUGHOL-VALDEYRON (D.), *A la recherche du juste prix*, Bordeaux, Pechade, 1942, 282 p.
- RUSU (D.), *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, thèse droit, Bordeaux, 1942, Paris, LGDJ, 1942, 397 p.
- SAINT-GERMES (J.), *Les ententes et la concentration de la production industrielle et agricole*, Paris, Sirey, 1941, 225 p.
- SALLERON (L.) [dir.], *Le statut du fermage, Etudes agricoles d'économie corporative*, 1941, tome 2.
- SALLERON (L.) et autres, *La Corporation paysanne*, Paris, PUF, 1943, 348 p.
- SALLERON (L.), *Un régime corporatif pour l'agriculture*, Paris, Dunod, 1943, 2<sup>e</sup> édit., XI-184 p.
- SAUVY (A.), *Les statistiques et l'organisation professionnelle*, Paris, PUF, 1943, 100 p.
- SOLA (L.), *Le contrôle des prix et le commerce des produits sidérurgiques*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Hemmerlé, Petit et Cie, 1942, 139 p.
- SOYEZ (C.), *La Charte du travail et son application*, Lille, Duriez-Bataille, 1943, 204 p.

STIRN (A.), *L'organisation du marché du lait*, thèse droit, Toulouse, 1941, Paris, Sirey, 1941, 242 p.

SURAN (R.), *La législation des prix dans l'économie actuelle de la France*, thèse droit, Toulouse, 1943, Pau, L'Indépendant, 1943, 93 p.

TISSOT (M.), *L'organisation corporative de l'agriculture*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, LGDJ, 1942, 240 p.

TOFFIN (G.-A.-H.), *Le ministre-juge*, thèse droit, Paris, 1942, Paris, Louis Arnette, 1942, 188 p.

TRICOT (B.), *Essai sur les entreprises d'intérêt général*, thèse droit, Lyon, 1943, Aurillac, Imprimerie du Cantal, 1943, 180 p.

VOUTERS (A.), *De la règle que l'autorité judiciaire est gardienne de la propriété privée : essai historique et critique*, thèse droit, Lille, 1940, Lille, E. Ruoust, 1940, 292 p.

### **C/ Articles et contributions**

*L'organisation professionnelle des banques*, CDS, XV, mai 1942.

*La Charte du travail*, CDS, XIII, janv. 1942.

*La répartition des produits industriels*, CDS, XVI, juin 1943.

ALGOUD (A.), « Les échanges commerciaux de la France depuis l'armistice », in *Nouvel aspect des institutions françaises*, Paris, PUF, 1942, pp. 101-117.

APPELETON (J.), com. de la loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*, D. C. 1941 L. p. 104 et D. C. 1942 L. pp. 1-2.

ARNAUD (R.), « Le problème de la répartition des matières premières », in *Nouvel aspect des institutions françaises*, Paris, PUF, 1942, pp. 29-51.

ARNAUD (R.), « Le Centre d'information interprofessionnel », CDS, XVII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 5, 1943, pp. 36-40.

BECQUE (E.), « La réorganisation foncière et le remembrement », JCP 1941 I n°222.

BECQUE (E.), « L'exploitation des terres abandonnées, incultes ou insuffisamment cultivées (com. de la loi du 23 mai 1943) », JCP 1943 I n°345.

BERLIA (G.), « L'effet des décisions des comités d'organisation à l'égard des tiers », DS 1944 pp. 287-291.

BESANCON (J.), « Les compromis de ventes d'immeubles et la loi du 16 nov. 1940 », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 85-86.

BICHELONNE (J.), « Principes de la répartition des produits industriels », REC, avr.-mai 1942, pp. 1-6.

- BLAEVOET (C.), « Les comités d'organisation et l'évolution jurisprudentielle des notions de service public et d'acte administratif », RDP 1944 pp. 293-309.
- BOISDE (R.), « Les rapports des professions organisées entre elles », REC oct. 1942 pp. 15-19.
- BONNAFOUS (M.), « La Corporation paysanne », REC mars 1943 pp. 1-3.
- BONNARD (R.), « Les actes constitutionnels de 1940 », RDP 1942 pp. 46-90 et 301-375.
- BONNARD (R.), « Les concepts de la science de l'Etat », RDP 1943 pp. 230-274.
- BORNECQUE (E.), « Le régime administratif de la police économique et de la police des transports », JCP 1944 I n°439.
- BOUVIER-AJAM (M.), « La corporation dans les faits », *Etudes agricoles d'économie corporative*, 1942, pp. 25-44.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Les priorités d'embauchage à un emploi salarié », JCP 1942 I n°285.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Les caractères juridiques des corporations », *Etudes agricoles d'économie corporative*, 1942, pp. 1-24.
- BRIMO (A.), « Le fonctionnaire contractuel », RDP 1944 pp. 107-132.
- CABRILLAC (H.), « La réglementation et l'organisation de la profession bancaire et des professions touchant au crédit et au marché financier », JCP 1941 I n°235.
- CAILLEZ (M.), « L'administration provisoire des entreprises privées de leurs dirigeants », Gaz. Pal. 1941 I (doct.) pp. 133-144.
- CAPLAIN (M.), « La réforme des comités d'organisation », REC nov. 1943 pp. 17-20.
- CARBONNIER (J.), « Jurisprudence française en matière de droit civil : contrats spéciaux », RTD civ. 1942 pp. 69-70, 1943 pp. 267-268, 1944 pp. 40-42, 1945 pp. 40-41, 1946 p. 133.
- CASTAGNOU (M.), « L'organisation de la production forestière », CDS, VIII, *L'organisation de la production agricole*, 1941, pp. 23-27.
- CATHERINE (R.), « Répartition et marché noir », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 32-35.
- CELIER (C.), « Le service public de l'organisation professionnelle », *La Vie industrielle*, 27 mai 1943.
- CELIER (C.), « L'autonomie du droit professionnel », *La Vie industrielle*, 3 et 10 déc. 1943.
- CHADELAS (G.), « Le problème des prix des loyers. Mise au point générale de la réglementation actuelle », JCP 1943 I n°367.
- CHARLIER (R.-E.), « Le statut des fonctionnaires civils de l'Etat en France, d'après les lois du 14 septembre 1941 », JCP 1943 I n°347.

- CHARLIER (R.-E.), « Les contrats comportant occupation du domaine public d'après le décret-loi du 17 juin 1938, et son application jurisprudentielle », JCP 1943 I n°372.
- CHAUMONT (C.), « Esquisse d'une notion de l'acte juridictionnel », RDP 1942 pp. 93-124.
- CHAUVEAU (P.), « Contrats de culture et ordres de production », D. C. 1941 (chr.) pp. 41-44.
- CHAUVEAU (P.), « Création ou extension d'établissements commerciaux, industriels ou artisanaux (décret-loi du 9 sept. 1939), JCP 1942 I n°256.
- CHENOT (B.), « L'organisation professionnelle de l'industrie hôtelière », DS 1942 pp. 212-215.
- CHENOT (B.), « Essai sur une construction corporative », DS 1943 pp. 56-60.
- COLIN (P.), « L'organisation corporative des pêches maritimes », DS 1941 pp. 41-50 et 131-140.
- COLIN (P.) « Une nouvelle corporation », DS 1944 pp. 211-214.
- COLLIARD (C.-A.), « La sanction administrative », *Annales de la faculté de droit d'Aix*, 1943, pp. 3-74.
- COMTE (P.), « La structure juridique de la nouvelle organisation professionnelle française », in *Nouvel aspect des institutions françaises*, Paris, PUF, 1942, pp. 79-100.
- CROQUEZ (A.), « L'organisation professionnelle telle qu'elle résulte des lois des 16 août et 10 sept. 1940 », Gaz. Pal. 1941 I (doct.) pp. 83-100.
- CROQUEZ (A.), « Le décret du 15 mai 1941 sur le financement des dépenses des comités », Gaz. Pal. 1941 I (doct.) p. 101.
- CROQUEZ (A.), « La Charte du travail », Gaz. Pal. 1941 II (doct.) pp. 110-119.
- CROQUEZ (A.), « L'organisation professionnelle et les comités d'après une jurisprudence récente », Gaz. Pal. 1942 II (doct.), pp. 27-32.
- CROQUEZ (A.), « Les organismes professionnels », Gaz. Pal. 1942 II (doct.) pp. 52-53.
- CROQUEZ (A.), « Les comités d'organisation professionnelle », Gaz. Pal. 1943 I (doct.) pp. 16-18.
- CULMANN (H.), « L'économie française depuis l'armistice », in *Nouvel aspect des institutions françaises*, Paris, PUF, 1942, pp. 7-28.
- CULMANN (H.), « Considérations sur l'économie dirigée », REC, mai 1943, pp. 1-5.
- CULMANN (H.), « L'institution des commissaires du gouvernement et son application en régime d'organisation professionnelle et d'économie dirigée », CDS, XVII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 5, août 1943, pp. 1-18.
- CULMANN (H.), « La loi du 17 nov. 1943 sur la gestion des intérêts professionnels », REC janv. 1944 pp. 15-27.
- CULMANN (H.), « Existe-t-il un droit professionnel autonome ? », REC avr. 1944 pp. 1-16.

- D. (J.), com. de la loi du 19 févr. 1942 *relative à l'inventaire et à la mise en valeur des terres incultes*, D. C. 1942 L. pp. 37-39.
- D. (J.), com. de la loi du 4 sept. 1943 *sur les commissions paritaires d'arbitrage compétentes pour statuer sur les contestations entre bailleurs et preneurs en matière de baux à ferme*, D. C. 1944 L. pp. 30-32.
- D. (P.), « L'emploi des travailleurs étrangers (loi du 27 août 1940) », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 46-47.
- D. (P.), « Le syndicalisme sous le régime de la Charte », CDS, XIII, *La Charte du travail*, janv. 1942, pp. 42-50.
- D. (P.), « Le statut des organismes corporatifs des pêches maritimes », CDS, XIV, *Quelques aspects de l'organisation professionnelle*, mars 1942, pp. 47-48.
- DELBEZ (L.), « La révision constitutionnelle de 1942 », RDP 1943 pp. 93-115.
- DEMONDION (P.), « La Charte du travail et l'artisanat », DS 1942 pp. 96-101.
- DEMONDION (P.), « Le nouveau "statut de l'artisanat" », DS 1944 pp. 101-107.
- DENIS (H.), « Charte du travail et corporatisme », CDS, XIII, *La Charte du travail*, janv. 1942, pp. 51-56.
- DESACHE, « Les agents de change et le nouveau statut des bourses de valeurs », DS 1943 pp. 157-160.
- DESMOULIEZ (G.), « Les comités d'organisation et le droit privé », JCP 1943 I n°352.
- DESMOULIEZ (G.), « La responsabilité des comités d'organisation et des autres services décentralisés de l'économie dirigée », JCP 1943 I n°362.
- DESMOULIEZ (G.), « L'artisanat dans l'économie dirigée », JCP 1944 I n°425.
- DESTOUMIEUX, « Section de récupération et de mobilisation », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 60-62.
- DETOEUF (A.), « Réflexions sur le vieux corporatisme français », CDS, XII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 4, 1941, pp. 5-11.
- DIETERLEN (P.), « La réforme des comités d'organisation d'après le projet du Conseil supérieur de l'économie industrielle et commerciale », DS 1943 pp. 347-356.
- DONNEDIEU DE VABRES (J.), « Le Conseil d'Etat et les comités d'organisation », JCP 1942 I n°299.
- DOUBLET (J.), com. de la loi du 27 août 1940 *relative à l'inventaire et à la mise en culture des terres et des exploitations abandonnées*, D. C. 1941 L. pp. 19-20.
- DOUBLET (J.), com. de la loi du 2 déc. 1940 *relative à l'organisation corporative de l'agriculture*, D. C. 1941 L. pp. 21-23.

- DOUBLET (J.), com. de la loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*, D. C. 1941 L. pp. 30-32.
- DOUBLET (J.), com. des lois du 16 déc. 1942 *modifiant et complétant la loi du 2 déc. 1940 relative à l'organisation corporative de l'agriculture* et 16 mars 1943 *complétant et modifiant les lois du 2 déc. 1940 et 16 déc. 1942 relatives à l'organisation corporative de l'agriculture*, D. C. 1943 L. pp. 41-43.
- DOUBLET (J.), com. des lois du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire* et 17 mars 1943 *relative au recrutement des conseils professionnels de praticiens de la profession dentaire et à l'organisation provisoire de ces conseils*, D. C. 1943 L. pp. 43-44.
- DOUBLET (J.), « La réorganisation de l'Ordre des médecins », DS 1943 pp. 121-128.
- DOUBLET (J.), « Les sanctions professionnelles en matière agricole », DS 1943 pp. 211-216.
- DUBARD (M.), « La gestion des intérêts professionnels », *La Vie industrielle*, 20 nov. 1943.
- DUMAS (G.), « Les statistiques industrielles dans l'organisation actuelle de l'économie », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, pp. 31-34.
- DURAND (P.), « Une orientation nouvelle du droit du travail : l'ordre économique et le droit du travail », D. C. 1941 (chr.) pp. 29-32.
- DURAND (P.), « Idéologie et technique de la Charte du travail », CDS, XIII, *La Charte du travail*, janv. 1942, pp. 2-15.
- DURAND (P.), « Rémunération du travail et socialisation du droit », DS 1942 pp. 83-85.
- DURAND (P.), « Le recouvrement des cotisations dues aux comités d'organisation », DS 1943 pp. 61-67.
- DURAND (P.), « Au-delà de la Charte », DS 1944 pp. 221-228.
- DURAND (P.), « La contrainte légale dans la formation du rapport contractuel », RTD civ. 1944 pp. 73-97.
- DURAND (P.), « Aux frontières du contrat et de l'institution. La relation de travail », JCP 1944 I n°387.
- DUVERGER (M.), « La situation des fonctionnaires depuis la Révolution de 1940 », RDP 1940 pp. 277-332 et 417-539.
- DUVERGER (M.), « A propos du *Manuel élémentaire de droit international public* de M. Georges Scelle », RDP 1943 pp. 277-294.
- DUVERGER (M.), « Essai sur l'autonomie du droit professionnel », DS 1944 pp. 276-279 et 1945 pp. 20-24.
- E. C., « Le financement des syndicats professionnels », DS 1944 pp. 64-68.

- ESCALIER, « L'organisation médico-sociale de la profession à l'échelon du comité d'organisation », DS 1942 pp. 8-12.
- ESMEIN (P.) « La limitation des prix (Loi du 21 oct. 1940) », Gaz. Pal. 1941 I (doct.) pp. 5-9.
- ESMEIN (P.), « Le code des prix », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 3, 1941, pp. 2-9.
- ESMEIN (P.), « L'organisation et la réglementation de la profession bancaire », Gaz. Pal. 1941 II (doct.) pp. 18-22.
- ESMEIN (P.), « La loi du 11 sept. 1941 relative à l'exercice de la pharmacie », Gaz. Pal. 1941 II (doct.) pp. 94-102.
- ESMEIN (P.), « L'organisation et le fonctionnement des bourses de valeurs », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 59-63.
- ESMEIN (P.), « La mise en culture des terres incultes (loi du 19 févr. 1942) », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 71-74.
- ESMEIN (P.), « Les notions de création et d'extension d'établissements industriels et commerciaux pour l'application du décret-loi du 9 sept. 1939 », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 91-93.
- ESMEIN (P.), « Les lois récentes sur les loyers », JCP 1942 I n°236.
- ESMEIN (P.), « De l'autorisation préfectorale exigée pour les opérations immobilières », Gaz. Pal. 1943 I (doct.) pp. 20-23.
- ESMEIN (P.), « Le code des prix », DS 1943 pp. 87-93.
- ESMEIN (P.), « Les sociétés professionnelles », Gaz. Pal. 1944 I (doct.) pp. 5-9.
- ESPINOSA (J.-P.), « Les critères de compétence des comités d'organisation », DS 1943 pp. 309-314.
- ESPINOSA (J.-P.), « Le rattachement des entreprises aux comités d'organisation et les conflits de compétence entre les comités d'organisation », DS 1944 pp. 121-128.
- FAYOL (H.), « Economie dirigée, soit ! Mais bien dirigée », REC juin 1942 pp. 1-4.
- FREJAVILLE (M.), « Les difficultés de la loi du 16 nov. 1940 sur les opérations immobilières. Nécessité d'une réforme », JCP 1943 I n°310.
- FROMONT (P.), « L'Office national interprofessionnel des céréales », CDS, VIII, *L'organisation de la production agricole*, 1941, pp. 17-22.
- GARRIGOU-LAGRANGE (A.), « Le remembrement de la propriété foncière », *Etudes agricoles d'économie corporative*, 1943, pp. 10-27.
- GIGNOUX (C.-J.), « Limites de l'économie dirigée », REC, déc. 1943, pp. 1-4.
- GONFREVILLE (M.), « Vers une doctrine juridique de l'économie dirigée », REC sept. 1942 pp. 9-11.

- GONFREVILLE (M.), « La loi du 17 nov. 1943 et les établissements professionnels », REC mai 1944 pp. 22-23.
- GUITTON (H.), « Le patrimoine corporatif », DS 1943 pp. 69-76.
- HAYET (A.), « Le régime de la cotisation des comités d'organisation », DS 1942 pp. 121-129.
- HAYET (A.), « La décentralisation et l'organisation actuelle de la production industrielle », CDS, XIV, *Quelques aspects de l'organisation professionnelle*, mars 1942, pp. 21-25.
- HAYET (A.), « Le statut des présidents, directeurs responsables et membres des comités d'organisation », DS 1943 pp. 197-203.
- IZARD (G.), « Comités provisoires d'organisation et comités sociaux », CDS, XIII, *La Charte du travail*, janv. 1942, pp. 57-61.
- IZARD (G.), « Les comités d'organisation et les créations ou extensions d'établissements commerciaux et industriels. Le décret du 9 septembre 1939 et la loi du 16 août 1940 », REC avr.-mai 1942 pp. 12-16.
- IZARD (G.), « Les recours en indemnité contre les comités d'organisation professionnelle », REC juill. 1942 pp. 14-15.
- JEZE (G.), « Appréciation, par les gouvernants et leurs agents, de l'opportunité d'agir : création, organisation et fonctionnement des services publics », RDP 1943 pp. 3-27.
- JEZE (G.), « Contrôle de la légalité et contrôle de l'opportunité », RDP 1944 pp. 63-74.
- JOSSERAND (L.), « Les dernières étapes du dirigisme contractuel : le contrat forcé et le contrat légal (contrat dit de salaire différé) », D. H. 1940 (chr.) pp. 5-8.
- JOUSSELIN (P.), « L'organisation corporative du notariat en France », DS 1941 pp. 152-157.
- JUGLART (M. de), « Les sanctions administratives dans la législation récente », JCP 1942 I n°283.
- KEILLING (M.) et LUCAS (J.-P.), « L'organisation interprofessionnelle laitière », CDS, VIII, *L'organisation de la production agricole*, 1941, pp. 27-33.
- KREHER (J.), « La concentration industrielle et les droits des salariés », Gaz. Pal. 1943 I (doct.) pp. 13-14.
- L., « Une boîte de Pandore », *La Vie industrielle*, 4 déc. 1943.
- L. S., « Le prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfiques », D. C. 1941 Notes fiscales pp. 13-24.
- LACHARRIERE (R. de), « L'Ordre des médecins et l'Ordre des architectes », DS 1941 pp. 18-31, 53-61 et 93-100.
- LACHARRIERE (R. de), « Le pouvoir réglementaire des comités d'organisation et ses limites », *La Vie industrielle*, 12 mars 1943.

- LACHARRIERE (R. de), « La gestion par les organismes professionnels des services publics de l'économie dirigée », DS 1943 pp. 269-277 et 1944 pp. 1-12.
- LACHARRIERE (R. de), « Le régime juridique des sociétés et établissements professionnels », *La Vie industrielle*, 28 déc. 1943.
- LACHARRIERE (R. de), « Le rôle des sociétés et établissements professionnels », *La Vie industrielle*, 6 janv. 1944.
- LACHARRIERE (R. de), « Ententes et sociétés professionnelles », *La Vie industrielle*, 9 janv. 1944.
- LACLAVE (G. de), « Une nouvelle étape dans l'organisation corporative : la Corporation de la marine marchande », DS 1942 pp. 220-225.
- LAGARDE (G.), « Les sociétés professionnelles et le droit commercial français », REC févr. 1944 pp. 24-28.
- LAGRANGE (M.), « L'Etat nouveau et les fonctionnaires », *Revue des deux mondes*, 1944, pp. 20-32, 156-173 et 270-281.
- LA ROCHE (P. de), « L'organisation professionnelle et l'Empire », REC juin 1942 pp. 27-31.
- LAROQUE (P.), « La répartition des produits industriels », JCP 1941 I n°200<sup>4480</sup>.
- LAROQUE (P.), « La Charte du travail », JCP 1941 I n°234<sup>4481</sup>.
- LAROQUE (P.), « Les problèmes posés par la répartition des produits industriels », JCP 1942 I n°267<sup>4482</sup>.
- LAUFENBURGER (H.), « L'économie française depuis l'armistice », REC avr.-mai 1942 pp. 7-12.
- LAVENANT (L.), « De la détermination des contingents et des allocations de produits industriels », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 15-21.
- LE BALLE (R.), « Les pouvoirs déontologiques des comités d'organisation et des ordres », D. C. 1944 (chr.) pp. 9-12.
- LEBRET (J.), « Des cas dans lesquels les circonstances atténuantes sont inapplicables », JCP 1941 I n°198.
- LEGAL (A.), « Les attributions disciplinaires des Ordres de médecins et d'architectes », JCP 1942 I n°243.
- LE GOHEREL (M.), « L'évolution sociale depuis l'armistice », in *Nouvel aspect des institutions françaises*, Paris, PUF, 1942, pp. 53-78.
- LENGELE (R.), « Comités d'organisation et ententes professionnelles », REC juill. 1943 pp. 23-26.

---

<sup>4480</sup> Article publié anonymement.

<sup>4481</sup> *Ibid.*

<sup>4482</sup> *Ibid.*

- LEONARD (R.), « Fondement et limite de l'autonomie du droit administratif », *Gaz. Pal.* 1943 I (doct.) p. 31.
- LEVASSEUR (G.), « La répression des infractions à la réglementation des prix », *JCP* 1941 I n°183 et 184.
- LEVASSEUR (G.), « Le nouveau régime répressif de la réglementation des prix », *JCP* 1943 I n°370.
- MAQUENNE (P.), « La fonction commerciale et le comité général d'organisation du commerce », *DS* 1941 pp. 62-67.
- MARCHAL (A.), « La durée du travail depuis juin 1940 », *CDS*, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 37-40.
- MARCHAL (A.), « La statistique et la politique économique », *DS* 1944 pp. 84-87.
- MARCY (G.), « Les caisses de péréquation et la formation des prix », *DS* 1941 pp. 107-112.
- MARTIN (G.), « L'organisation juridique et économique des groupements pour le commerce extérieur », *REC* févr. 1944 pp. 1-5.
- MARTIN (M.), « Le service public dans l'activité privée », *DS* 1942 pp. 246-253.
- MARTIN (M.), com. sur la loi du 14 sept. 1941 *portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat*, *D. C.* 1942 L. pp. 45-61
- MASPETIOL (R.), « La notion de service d'intérêt public et la théorie juridique des institutions corporatives », *DS* 1944 pp. 165-170.
- MATHIOT (A.), « L'intégration des comités d'organisation au droit public français », *RDP* 1943 pp. 28-56.
- MIGNONAC (J.), « L'Office central de répartition des produits industriels », *CDS*, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 1-14.
- MOLIERAC (J.), « Les sociétés et établissements professionnels », *Revue des sociétés*, 1944, pp. 81-97.
- MONESTIER (A.), « La répartition des produits industriels », *CDS*, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 10-14.
- MORIN (G.), « La désagrégation de la théorie contractuelle du Code », *APD* 1940 pp. 7-32.
- N., « L'évolution de l'organisation professionnelle du ravitaillement », *DS* 1944 pp. 248-253 et 280-286.
- NORMAND (M.), « Le rôle de l'organisation corporative agricole dans le ravitaillement général du pays », *DS* 1943 pp. 101-103.
- NOYELLE (H.), « L'économie dirigée selon la loi du 16 août 1940 », *CDS*, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 4-10.

- ODINET (N.), « La résiliation des contrats de travail pour suppression d'emploi ou réduction d'activité des entreprises », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 28-34.
- ODINET (N.), « Le relèvement des salaires anormalement bas », DS 1941 pp. 113-116.
- ODINET (N.), « La situation du personnel licencié en application des mesures de concentration industrielle », DS 1943 pp. 112-116.
- LOUDIN (A.), « L'aspect corporatif de l'organisation professionnelle de la pharmacie », CDS, XIV, *Quelques aspects de l'organisation professionnelle*, mars 1942, pp. 33-40.
- LOUDIN (A.), « Nouveaux aspects de l'organisation des professions libérales », DS 1942 pp. 143-147.
- PAINVIN (G.-J.), « Nécessité de l'initiative privée au sein de l'économie dirigée », DS 1942 pp. 77-83.
- PAUGAM (L.), « Le fonctionnement d'une caisse de péréquation », CDS, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 15-22.
- PERRODIN (A.), « Les promesses de ventes d'immeubles et la loi du 16 nov. 1940 », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 94-95.
- PERSONNAZ (J.), « Le principe d'autorité dans les comités d'organisation », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, pp. 16-26.
- PERSONNAZ (J.), « Le régime juridique des décisions des comités d'organisation », CDS, XII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 4, 1941, pp. 12-21.
- PERSONNAZ (J.), « La nature juridique des comités d'organisation », DS 1941 pp. 145-152.
- PERSONNAZ (J.), « Les sanctions de la répartition », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 36-49.
- PERSONNAZ (J.), « Les groupements d'importation et de répartition », CDS, XVIII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 6, sept. 1943, pp. 23-29.
- PERSONNAZ (J.), « La loi du 29 juillet 1943 réglant le contrôle et la répression des infractions en matière de répartition des produits industriels », DS 1944 pp. 50-58.
- PETAINE (P.), « La politique sociale de l'avenir », *Revue des deux mondes*, sept. 1940, pp. 113-117.
- PEYTEL (A.), « La limitation des prix et l'appréciation des marges bénéficiaires. La circulaire du 3 janv. 1941 », Gaz. Pal. 1941 I (doct.) p. 63.
- PEYTEL (A.), « L'Ordre des experts-comptables et des comptables agréés », Gaz. Pal. 1942 I (doct.) pp. 76-79.
- PEYTEL (A.), « La limitation des prix et les majorations illicites », Gaz. Pal. 1942 II (doct.) pp. 53-88.
- PEYTEL (A.), « La limitation des prix et les majorations illicites. Additif : la loi du 8 juin 1943 », Gaz. Pal. 1943 II (doct.) pp. 25-28.

- PEYTEL (A.), « La création et l'extension de commerce et d'industrie (jurisprudence judiciaire et administrative) », *Gaz. Pal.* 1943 II (doct.) pp. 68-79.
- PIC (P.), « La liberté d'association et ses limites dans le nouveau droit public français », *JCP* 1942 I n°259.
- PIROU (G.), « Perspectives d'avenir de l'économie dirigée », *DS* 1944 pp. 240-241.
- POIGNARD (M.), « Vers un statut des comités d'organisation », *REC* oct. 1942 pp. 1-5.
- PRECIGOUT (J. de), « Les organismes auxiliaires des comités d'organisation », *DS* 1943 pp. 1-9.
- PRECIGOUT (J. de), « Les procédés d'exécution de la répartition », *CDS*, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 22-27.
- PUCHEU (P.), « Comités d'organisation et chambres syndicales », *CDS*, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 2-3.
- REVOL (J.), « La nature juridique du comité social d'établissement », *CDS*, XX, *Les comités sociaux d'établissements*, déc. 1943, pp. 22-29.
- RIPERT (G.), « Deux types nouveaux de sociétés commerciales », *D. C.* 1944 (chr.) pp. 5-6.
- ROBLOT (R.), « Le warrant industriel instrument de la politique des lettres d'agrément », *DS* 1943 pp. 204-211.
- ROUAST (A.), « Le contrat dirigé », in *Mélanges Sugiyama*, Paris, Sirey, 1940, pp. 317-328.
- ROUSE (M.), « A propos du droit de la répartition et de l'organisation industrielles », *DS* 1942 pp. 1-8.
- ROUSSEAU (H.), « La limitation des dividendes et des tantièmes », *JCP* 1942 I n°277.
- SALLERON (L.), « La production industrielle "service public" ? », *La Vie industrielle*, 28 août 1942.
- SAUVY (A.), « Les statistiques professionnelles », *CDS*, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 19-21.
- SAUVY (A.), « L'institut de conjoncture français », *CDS*, XII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 4, 1941, pp. 1-5.
- SCELLE (G.), « La nouvelle réglementation de l'embauchage », *CDS*, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 3-17.
- SCELLE (G.), « Quelques réflexions sur le service de la répartition dans ses rapports avec la technique du droit public », *CDS*, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. I-X.
- SCELLE (G.), « Fondements et évolution du droit social », *REC* août 1943 pp. 1-5.
- SCELLE (G.), « Comités d'entreprises et constitutionnalisme économique (Conjectures) », *CDS*, XX, *Les comités sociaux d'établissements*, déc. 1943, pp. 1-3.

- SCELLE (G.), « La notion d'ordre juridique », RDP 1944 pp. 85-106.
- SIMONET (P.), « Le contrôle de la répartition des produits industriels », CDS, XVI, *La répartition des produits industriels*, juin 1943, pp. 28-32.
- SOLUS (H.), « L'Ordre des experts-comptables et comptables agréés », DS 1942 pp. 193-203.
- SOULIE, « Les courtiers en valeurs », DS 1943 pp. 81-86.
- TAVERNOST (A. de), « Comités d'organisation et syndicats professionnels », CDS, VII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 1, 1941, pp. 21-23.
- TAVERNOST (A. de), « Organisation professionnelle et économie dirigée », REC sept. 1942 pp. 1-4.
- TEITGEN (H.), « La loi du 2 déc. 1940 sur l'organisation corporative de l'agriculture », JCP 1941 I n°225.
- TEITGEN (H.), « Le plan d'aménagement de la production et les arrêts d'usines (loi du 17 déc. 1941) », DS 1942 pp. 92-96.
- TEITGEN (H.), « Le statut du personnel employé par les membres des ordres et professions régis par des dispositions particulières », DS 1942 pp. 204-207.
- TEITGEN (P.-H.), « La loi du 16 août 1940 sur l'organisation de la production industrielle », JCP 1941 I n°196.
- TEITGEN (P.-H.), « L'organisation provisoire de la production industrielle et les principes du droit public français », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, pp. 2-15.
- TERRASSE (A.), « Le statut des chambres de commerce », *La Vie industrielle*, 5 mai 1944.
- TOUJAS (G.), « Création et extension des établissements commerciaux et artisanaux », JCP 1940 I n°172.
- TOUSSAINT (A.), « L'organisation corporative de l'agriculture », CDS, VIII, *L'organisation de la production agricole*, 1941, pp. 7-16.
- TRASBOT (A.), « Validité ou nullité des opérations immobilières entre vifs sans autorisation préfectorale préalable (loi du 16 nov. 1940) », JCP 1942 I n°284.
- VANDAMME (J.), « La participation des comités d'organisation dans les sociétés commerciales », JCP 1943 I n°342.
- VANDAMME (J.), « Les sociétés professionnelles et établissements professionnels de la loi du 17 nov. 1943 », JCP 1944 I n°419.
- VERDIE (M.), « La reconstitution des entreprises industrielles et commerciales sinistrées », DS 1943 pp. 357-359.
- VERGAND (F.), « L'organisation de la production textile », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, pp. 34-41.

VERSCHAVE (P.), « L'esprit et la portée du nouveau régime des baux à ferme », *Etudes agricoles d'économie corporative*, 1943, pp. 243-257.

VERSINI (R.), « Les cumuls d'emploi », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 41-45.

VILLEMÉR (R.), « La création, l'extension et le transfert des établissements commerciaux, industriels et artisanaux », DS 1941 pp. 121-131.

VILLEMÉR (R.), « Création, extension et transfert des établissements commerciaux, industriels et artisanaux », DS 1943 pp. 161-172.

VINCENT (J.), « Les comités d'organisation et la défense des intérêts professionnels », JCP 1943 I n°356.

VOIRIN (P.), « L'organisation corporative des avoués, des huissiers et des commissaires-priseurs », DS 1942 pp. 215-220.

VOIRIN (P.), « Législation française en matière de droit privé : propriété et droits réels », RTD civ. 1942 pp. 327-329.

VOIRIN (P.), com. de la loi du 15 juill. 1942 *instituant, en faveur du fermier, l'indemnité de plus-value*, D. C. 1943 L. pp. 20-26.

VOIRIN (P.), com. des lois du 4 sept. 1943 *portant statut du fermage et relative à la stabilisation des baux à ferme*, D. C. 1944 L. pp. 21-28 et 33-34.

WALINE (M.), « Trois points de vue sur l'arrêt *Monpeurt* », CDS, XVIII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 6, sept. 1943, pp. 18-22.

WALINE (M.), « La loi du 17 nov. 1943 sur la gestion des intérêts professionnels et le droit public français », REC mai 1944 pp. 22-23.

X., « Note sur la Caisse de compensation des prix des combustibles minéraux solides », CDS, IX, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 2, 1941, pp. 45-46.

X., « L'organisation professionnelle aux colonies », CDS, X, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 3, 1941, pp. 22-28.

X., « Etude sur les comités d'organisation », CDS, XII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 4, 1941, pp. 21-27.

X. « La loi du 21 mars 1941 et le champ d'application de la législation du travail », CDS, XI, *Le nouveau régime du travail*, 1941, pp. 17-19.

X., « L'organisation de la profession bancaire », DS 1941 pp. 81-92.

X., com. de la loi du 13 août 1940 *relative au régime du travail* et de la loi du 25 mars 1941 *relative à la durée du travail*, D. C. 1941 L. pp. 58-60.

X., « L'organisation de la profession d'agréé dans la loi du 8 déc. 1941 », DS 1942 pp. 12-14.

- X., « Le problème financier dans les comités d'organisation et le rôle du commissaire du gouvernement », DS 1942 pp. 130-132.
- X., « Le plan d'aménagement de la production et les fermetures d'usines », JCP 1942 I n°248.
- X., « Les jardins ouvriers et le problème du ravitaillement », JCP 1942 I n°289.
- X., « La réglementation des prix et les taux de marques », JCP 1942 I n°296.
- X., « L'organisation corporative paysanne », CDS, XIV, *Quelques aspects de l'organisation professionnelle*, mars 1942, pp. 1-10.
- X., « La Commission de contrôle des banques », CDS, XV, *L'organisation professionnelle des banques*, mai 1942, pp. 20-24.
- X., « L'organisation corporative paysanne », DS 1943 pp. 41-49.
- X., « La Corporation de la boucherie », DS 1943 pp. 141-148.
- X., « Les politiques de la main d'œuvre en économie dirigée », CDS, XVIII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 6, sept. 1943, pp. 1-17.
- X., « Note sur la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation », CDS, XVIII, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 6, sept. 1943, pp. 36-38.
- X., « L'organisation corporative paysanne en 1943 », DS 1944 pp. 41-50.
- X., « Trois problèmes d'organisation : l'économique, le professionnel et le social », DS 1944 p. 144-149.
- X., « Les décisions des comités d'organisation et le recours pour excès de pouvoir », DS 1944 pp. 201-210.

#### **D/ Conclusions et notes de jurisprudence**

- BASTIDE, concl. sur Paris, 27 avr. 1942, *Ville de Paris c. Ploix*, Gaz. Pal. 1942 II pp. 10-11.
- BASTIDE, concl. sur Paris, 30 juill. 1942, *Sté Degond c. Painvin*, Gaz. Pal. 1942 II p. 138.
- BLAEVOET (C.), note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, D. C. 1942 J. p. 124-128.
- BONNARD (R.), note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, RDP 1943 pp. 57-59.
- CELIER (C.), note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen et Musin* [2 esp.], JCP 1944 II n°2565.
- CHATENET (P.), note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, D. C. 1942 J. pp. 139-140<sup>4483</sup>.

---

<sup>4483</sup> Note publiée anonymement.

- CHENOT (B.), concl. sur CE Sect., 4 févr. 1944, *Vernon*, RDP 1944 pp. 176-180.
- DESMOULIEZ (G.), note sous Trib. civ. Avranches, 22 juin 1943, *Thorel c. Letessier et Blanchet* et Trib. paix L'Isle-Adam, 3 sept. 1942, *Morgan et Faure*, JCP 1943 II n°2414.
- DESMOULIEZ (G.), note sous Trib. civ. Riom, 5 juin 1943, *Office du caoutchouc c. Vidal, Douris et autres*, JCP 1943 II n°2457.
- DONNEDIEU DE VABRES (J.), note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, D. C. 1944 J. pp. 54-55.
- DURAND (P.), note sous Limoges, 27 juin 1942, *Min. pub. c. E. et Comité d'organisation de l'industrie et du commerce de la machine-outil*, Trib. corr. Seine, 9 juin 1942, *Min. pub. et Comité d'organisation des industries et métiers d'art c. K.* et Trib. corr. Seine, 9 juin 1942, *Min. pub. et Comité interprofessionnel du vin de Champagne*, DS 1942 pp. 241-245.
- DURAND (P.), note sous Limoges, 9 nov. 1943, *Compagnie d'assurance La Paix c. Gliky*, DS 1944 pp. 129-135.
- FREJAVILLE (M.), note sous Cass. civ., 16 juin 1943, *Consorts Cottereau c. Chambon*, D. C. 1944 J. pp. 37-38.
- GENY (B.), note sous Trib. com. Toulon, 3 déc. 1941, *Comité d'organisation du bâtiment et des travaux publics c. Bava*, DS 1943 pp. 94-98.
- HEBRAUD (P.), note sous Cass. civ., 16 juin 1943, *Consorts Cottereau c. Chambon*, JCP 1943 II n°2576.
- LAGRANGE (M.), concl. sur CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, S. 1944 III pp. 1-5.
- LAROQUE (P.), note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, JCP 1942 II n°1834<sup>4484</sup>.
- LAROQUE (P.), note sous CE Ass., 31 juill. 1942, *Monpeurt*, JCP 1942 n°2046<sup>4485</sup>.
- LE BALLE (R.), note sous Trib. Bordeaux, 20 juill. 1943, *Société commerciale antillaise c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, S. 1944 II pp. 1-6.
- LEGAL (A.), note sous Grenoble, 12 mars 1942, *Me X. c. Ordre des avocats du barreau de Y.*, JCP 1942 II n°2068.
- LEONARD, concl. sur CE, 19 févr. 1943, *Bugnet*, DS 1943 pp. 173-176.
- LEONARD, concl. sur CE Ass., 9 juill. 1943, *Tabouret et Laroche*, Gaz. Pal. 1943 II pp. 65-66.
- LEONARD, concl. sur CE Ass., 7 janv. 1944, *Lecocq et autres*, RDP 1944 pp. 344-350.
- LIET-VEAUX (G.), note sous CE, 1<sup>er</sup> juin 1943, *Magnas*, S. 1943 III p. 37.
- MARTIN (M.), note sous CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, DS 1943 pp. 242-245.

---

<sup>4484</sup> *Ibid.*

<sup>4485</sup> *Ibid.*

MESTRE (A.), note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris* et Trib. civ. Seine, 27 mars 1942, *Sté Degond c. Painvin*, S. 1942 II pp. 37-40.

P. C., note sous CE Ass., 21 avr. 1944, *Perrier*, D. C. 1944 J. pp. 86-87.

RENAUDIN (P.), concl. sur CE, 24 janv. 1941, *Pontremoli et Patouillard-Demoriane*, D. C. 1941 J. pp. 135-138.

SEGALAT (A.), concl. sur CE Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, D. C. 1942 J. p. 140-142.

SEGALAT (A.), concl. sur CE, 22 janv. 1943, *Sté artisanale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de Lyon*, D. C. 1943 J. pp. 80-81.

TEITGEN (P.-H.), note sous Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, DS 1942 p. 108-115.

TOUJAS (G.), note sous Trib. corr. Seine, 26 déc. 1940, *Gauthier*, et Trib. corr. Nantes, 5 févr. 1941, *Syndicat des pharmaciens de la Loire-Inférieure c. Ollivier*, JCP 1941 II n°1695.

VANDAMME (J.), note sous Bordeaux, 18 déc. 1941, *Labarrière c. Quoilin*, D. C. 1943 J. pp. 41-44.

X., note sous Trib. com. Seine, 17 juin 1941, *Sté La Française Vinicole c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, Gaz. Pal. 1941 II p. 279.

X., note sous Trib. corr. Seine, 24 sept. 1942, *Ministère public et Section des fontes, fers et aciers de l'OCRPI c. F., S., D., U. et autres et Ministère public et Section des fontes, fers et aciers de l'OCRPI c. C. et autres* [2 esp.], DS 1943 pp. 129-132.

X., note sous Limoges, 9 nov. 1943, *Compagnie d'assurance La Paix c. Gliky*, S. 1944 II pp. 11-12.

### **III/ Ecrits de doctrine (après 1944)**

#### **A/ Ouvrages généraux**

ALFANDARI (E.), *Droit des affaires*, Paris, Litec, 1993, II-473 p.

ARON (R.), *Histoire de Vichy : 1940-1944*, Paris, Fayard, 1954, 766 p.

ATIAS (C.), *Epistémologie juridique*, Paris, Dalloz, 2002, 230 p.

AUBY (J.-M.), AUBY (J.-B.), BON (P.) et TERNEYRE (P.), *Droit administratif des biens*, Paris, Dalloz, 2016, 7<sup>e</sup> édit., X-720 p.

AUBY (J.-M.) et DRAGO (R.), *Traité de contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 1975, 2<sup>e</sup> édit., 2 vol., 884 et 723 p.

- AUBY (J.-M.) et DUCOS-ADER (R.), *Grands services publics*, Paris, PUF, 1969, tome 1, 370 p.
- AUBY (J.-M.) et POPLAWSKI (R.), *Traité de droit pharmaceutique*, Paris, Librairies techniques, 1955, 277 p.
- AUBY (J.-M.), SAVATIER (J.), SAVATIER (R. p.) et PEQUIGNOT (H.), *Traité de droit médical*, Paris, Librairies techniques, 1956, 574 p.
- AUGUET (Y.) et DORANDEU (N.), *Droit de la consommation*, Paris, Ellipses, 2008, 399 p.
- AUTRAND (A.) et MALAURIE-VIGNAL (M.), *Droit de la concurrence*, Paris, A. Colin, 2003, 2<sup>e</sup> édit., IV-271 p.
- AYNES (L.), GAUTIER (P.-Y.) et MALAURIE (P.), *Contrats spéciaux*, Paris, LGDJ, 2017, 9<sup>e</sup> édit., 758 p.
- AZEMA (J.-P.) et WIEVIORKA (O.), *Vichy, 1940-1944*, Paris, Perrin, 2004, 374 p.
- BARUCH (M.-O.), *Le régime de Vichy*, Paris, Tallandier, 2017, 222 p.
- BAUMANN (D.), *Droit de la consommation*, Paris, Librairies techniques, 1977, VIII-210 p.
- BAZIN-BEUST (D.), *Droit de la consommation*, Paris, Gualino, 2018, 3<sup>e</sup> édit., 299 p.
- BENOIT (F.-P.), *Le droit administratif français*, Paris, Dalloz, 1968, 897 p.
- BERGEL (J.-L.), *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2016, 2<sup>e</sup> édit., XIX-453 p.
- BERNARD (S.), *Droit public économique*, Paris, LexisNexis, 2013, 2<sup>e</sup> édit., XI-171 p.
- BERNHEIM-DESVAUX (S.), *Droit de la consommation*, Levallois-Perret, Studyrama, 2011, 2<sup>e</sup> édit., 348 p.
- BERT (D.) et PLANCKEEL (F.), *Cours de droit commercial et des affaires*, Issy-les-Moulineaux, Gulaino, 2018, 4<sup>e</sup> édit., 350 p.
- BIGOT (G.), *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, Paris, PUF, 2002, 390 p.
- BLAISE (J.-B.) et DESGORCES (R.), *Droit des affaires*, Paris, LGDJ, 2019, 10<sup>e</sup> édit., 623 p.
- BLANC-JOUVAN (G.), *Initiation au droit économique*, Paris, L'esprit des lois, 2010, 2 vol., 357 p.
- BOITEAU (C.), DEFFINGIER (C.), LACHAUME (J.-F.) et PAULIAT (H.), *Droit des services publics*, Paris, LexisNexis, 2012, 2<sup>e</sup> édit., XIV-759 p.
- BONNECARRERE (P.) et LABORDE-LACOSTE (M.), *Exposé méthodique de droit commercial*, Paris, Sirey, 1946, 3<sup>e</sup> édit., XII-767 p.
- BOULANGER (J.), PLANIOL (M.) et RIPERT (G.), *Traité élémentaire de droit civil*, Paris, LGDJ, 1946, tome 1, XIV-1292 p.
- BOY (L.), *Droit économique*, Lyon, L'Hermès, 2002, 256 p.

- BOYER (L.), ROLAND (H.) et STARCK (B.), *Introduction au droit*, Paris, Litec, 2000, 5<sup>e</sup> édit., XX-640 p.
- BRACONNIER (S.), *Droit public de l'économie*, Paris, PUF, 2017, 2<sup>e</sup> édit., XIV-494 p.
- BRAIBANT (G.), LONG (M.) et WEIL (P.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1956, 1<sup>ère</sup> édit., 425 p.
- BRAIBANT (G.), DELVOLVE (P.), GENEVOIS (B.), LONG (M.) et WEIL (P.), *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Dalloz, 2019, 22<sup>e</sup> édit., XVIII-1047 p.
- BRAIBANT (G.) et STIRN (B.), *Le droit administratif français*, Paris, Presses de Science po et Dalloz, 2002, 6<sup>e</sup> édit., 640 p.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.) et LABORDE-LACOSTE (M.), *Introduction générale à l'étude du droit*, Paris, Sirey, 1947, XX-571 p.
- BROYELLE (C.), *Contentieux administratif*, Paris, LGDJ, 2019, 7<sup>e</sup> édit., 536 p.
- BRUNET (F.) et FABRE-MAGNAN (M.), *Introduction générale au droit*, Paris, PUF, 2017, XVIII-418 p.
- BRUNET (P.) et MOULIN (R.), *Droit public des interventions économiques*, Paris, LGDJ, 2007, VIII-327 p.
- BURDEAU (F.), *Histoire du droit administratif*, Paris, PUF, 1995, 494 p.
- BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1949, 2 vol., 499 et 577 p.
- BURST (J.-J.) et KOVAR (R.), *Droit de la concurrence*, Paris, Economica, 1981, 405 p.
- BUSSY (J.) et CHAPUT (Y.), *Droit des affaires*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2004, 2<sup>e</sup> édit., 721 p.
- CADIET (L.) et JEULAND (E.), *Droit judiciaire privé*, Paris, LexisNexis, 2017, 10<sup>e</sup> édit., XVIII-973 p.
- CADIET (L.), NORMAND (J.) et AMRANI MEKKI (S.), *Théorie générale du procès*, Paris, PUF, 2013, 2<sup>e</sup> édit., XVII-997 p.
- CALAIS-AULOY (J.) et TEMPLE (H.), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 2015, 9<sup>e</sup> édit., VIII-721 p.
- CARBONNIER (J.), *Droit civil*, Paris, PUF, 1957, tome 2, 820 p.
- CELIER (C.), *Droit public et vie économique*, Paris, PUF, 1949, 362 p.
- CHAINAIS (C.), FERRAND (F.) et GUINCHARD (S.), *Procédure civile*, Dalloz, 2016, 33<sup>e</sup> édit., XI-1770 p.
- CHAMOULAUD-TRAPIERS (A.), *Droit des affaires*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2007, 2<sup>e</sup> édit., 223 p.

- CHAMPEIL-DESPLATS (V.), *Méthodologies du droit et des sciences du droit*, Paris, Dalloz, 2014, XIII-432 p.
- CHAPUS (R.), *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1970-1971, 539 p.
- CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Paris, Montchrestien, 2001, 15<sup>e</sup> édit., 2 vol., 1427 et 797 p.
- CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Paris, Montchrestien, 2008, 13<sup>ème</sup> édit., 1540 p.
- CHARTIER (Y.), *Droit des affaires*, Paris, PUF, 1993, 4<sup>e</sup> édit., 679 p.
- CHENOT (B.), *Droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1955-1956, 422-VI p.
- CHENOT (B.), *Organisation économique de l'Etat*, Paris, Dalloz, 1965, 2<sup>e</sup> édit., 543 p.
- CHEROT (J.-Y.), *Droit public économique*, Paris, Economica, 2007, 2<sup>e</sup> édit., VIII-1032 p.
- CLAVIERE-BONNAMOUR (B. de) et NOURISSAT (C.), *Droit de la concurrence*, Paris, Dalloz, 2016, 5<sup>e</sup> édit., XI-682 p.
- CLIQUEENNOIS (M.), *Droit public économique*, Paris, Ellipses, 2001, 272 p.
- COINTET (J.-P.), *Histoire de Vichy*, Paris, Perrin, 2003, 358 p.
- COINTET (M.), *Nouvelle histoire de Vichy*, Paris, Fayard, 2011, 797 p.
- COLIN (F.), *Droit public économique*, Issy-les-Moulineaux, Gualino, 2017, 6<sup>e</sup> édit., 371 p.
- COLSON (J.-P.) et IDOUX (P.), *Droit public économique*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2018, 9<sup>e</sup> édit., 822 p.
- CONTE (P.) et LARGUIER (J.), *Droit pénal des affaires*, Paris, A. Colin, 2004, 11<sup>e</sup> édit., 516 p.
- CORNU (G.), *Droit civil. Introduction, les personnes, les biens*, Paris, Montchrestien, 2005, 12<sup>e</sup> édit., 733 p.
- CRISTINI (R.) et RAINAUD (J.-M.), *Droit public de la concurrence*, Paris, Economica, 1987, 288 p.
- DEBBASCH (C.), *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, 1966, 1<sup>ère</sup> édit., 326 p.
- DEBBASCH (C.) et RICCI (J.-C.), *Contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2001, 8<sup>e</sup> édit., XI-1018 p.
- DEBEYRE (G.) et DUEZ (P.), *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1952, 984 p.
- DECOCQ (A.) et DECOCQ (G.), *Droit de la concurrence*, Paris, LGDJ, 2018, 8<sup>e</sup> édit., 602 p.
- DEGOFFE (M.), *Droit administratif*, Paris, Ellipses, 2016, 3<sup>e</sup> édit., 471 p.
- DELAUNAY (B.), *Droit public de la concurrence*, Paris, LGDJ, 2018, 2<sup>e</sup> édit., 550 p.

- DELMAS-MARTY (M.) *Droit pénal des affaires*, Paris, PUF, 1990, 3<sup>e</sup> édit., 2 vol., X-330 et XIV-635 p.
- DELVOLVE (P.), *Droit public de l'économie*, Paris, Dalloz, 1998, X-799 p.
- DELVOLVE (P.) et VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1980, 7<sup>e</sup> édit., 1087 p.
- DELVOLVE (P.) et VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1984, 9<sup>e</sup> édit., 1206 p.
- DEPINCE (M.) et MAINGUY (D.), *Droit de la concurrence*, Paris, LexisNexis, 2019, 3<sup>e</sup> édit., XII-446 p.
- DESCAMPS (O.) et SZRAMKIEWICZ (R.), *Histoire du droit des affaires*, Paris, Montchrestien, 2019, 3<sup>e</sup> édit., 443 p.
- DIDIER (P.), *Droit des affaires*, Paris, Les Cours de droit, 1984-1985, 186-VI p.
- DONNEDIEU DE VABRES (H.), *Traité de droit criminel et de législation pénale comparée*, Paris, Sirey, 1947, 3<sup>e</sup> édit., XVII-1059 p.
- DREYFUS (F.-G.), *Histoire de Vichy*, Paris, De Fallois, 2004, 892 p.
- DUPUIS (G.), GUEDON (M.-J.) et CHRETIEN (P.), *Droit administratif*, Paris, Sirey, 2011, 12<sup>e</sup> édit., 727 p.
- DURAND (P.) et VITU (A.), *Traité du droit du travail*, Paris, Dalloz, 1950, tome 2, 1040-9 p.
- DURAND (Y.), *La France dans la Deuxième guerre mondiale, 1939-1945*, Paris, A. Colin, 2011, 4<sup>e</sup> édit., 223 p.
- ECKERT (G.), *Droit public des affaires*, Paris, LGDJ, 2013, 2<sup>e</sup> édit., 204 p.
- EISENMANN (C.), *Cours de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1982-1983, 2 vol., 786 et XXIV-908 p.
- ESCARRA (J.), *Manuel de droit commercial*, Paris, Sirey, 1947, 2 vol., 1026 p.
- FARJAT (G.), *Droit économique*, Paris, PUF, 1971, 1<sup>ère</sup> édit., 443 p.
- FARJAT (G.), *Droit privé de l'économie*, Paris, PUF, 1975, 540 p.
- FASTREZ (D.) et ROSIER (C.), *Droit de l'entreprise*, Paris, Nathan, 1998, 319 p.
- FAVOREU (L.) et autres, *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2015, 7<sup>e</sup> édit., XXV-774 p.
- FENOUILLET (D.) et TERRE (F.), *Droit civil. Les personnes : personnalité, incapacité, protection*, Paris, Dalloz, 2012, 8<sup>e</sup> édit., X-934 p.
- FORGES (J.-M. de), *Les institutions administratives françaises*, Paris, PUF, 1985, 399 p.
- FOURRIER (C.), *Introduction au droit public de l'économie*, Paris, Les Cours de droit, 1972, 547 p.

FOURRIER (C.), *Droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1979-1980, 556-VIII p.

FRIER (P.-L.) et PETIT (J.), *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2019, 13<sup>e</sup> édit., 762 p.

FRISON-ROCHE (M.-A.) et PAYET (M.-S.), *Droit de la concurrence*, Paris, Dalloz, 2006, VI-451 p.

GAUDEMET (P.-M.), *Précis de finances publiques*, Paris, Montchrestien, 1970, 2 vol., VIII-468 et VIII-531 p.

GAUDEMET (Y.), *Droit administratif des biens*, Paris, LGDJ, 2014, 15<sup>e</sup> édit., XII-691 p.

GAUDEMET (Y.), *Droit administratif*, Paris, LGDJ, 2015, 21<sup>e</sup> édit.,

GHELFI-TASTEVIN (F.), *Droit pénal économique et des affaires*, Paris, Gualino, 2001, 214 p.

GIUDICELLI-DELAGE (G.), *Droit pénal des affaires*, Paris, Dalloz, 2006, 6<sup>e</sup> édit., 247 p.

GOHIN (O.), *Contentieux administratif*, Paris, LexisNexis, 2014, 8<sup>e</sup> édit., XI-542 p.

GOHIN (O.) et SORBARA (J.-G.), *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, 2012, 6<sup>e</sup> édit., 568 p.

GORE (F.), *Droit des affaires*, Paris, Montchrestien, 1977, 2<sup>e</sup> édit., 2 vol., 378-571 p.

GREGOIRE (R.), *La fonction publique*, Paris, Armand Colin, 1954, 353 p.

GUERY (G.), *Droit des affaires*, Paris, Dunod CLET, 1991, 5<sup>e</sup> édit., 1044 p.

GUEVEL (D.), *Droit des affaires*, Paris, LGDJ, 2001, 2<sup>e</sup> édit., 239 p.

GUEVEL (D.), *Droit du commerce et des affaires*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2017, 5<sup>e</sup> édit., 250 p.

GUGLIELMI (G. J.), KOUBI (G.) et LONG (M.), *Droit du service public*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, 4<sup>e</sup> édit., 890 p.

GUYON (Y.), *Droit des affaires*, Paris, Economica, 2003, 12<sup>e</sup> (tome 1) et 9<sup>e</sup> (tome 2) édit., VIII-1060 et VIII-484 p.

HAMEL (J.) et LAGARDE (G.), *Traité de droit commercial*, Paris, Dalloz, 1954, tome 1, IX-1171 p.

HERON (J.) et LE BRAS (T.), *Droit judiciaire privé*, Paris, LGDJ, 2015, 6<sup>e</sup> édit., 998 p.

HESS-FALLON (B.) et SIMON (A.-M.), *Droit des affaires*, Paris, Sirey, 2017, 20<sup>e</sup> édit., XVI-464 p.

HILAIRE (J.), *Le droit, les affaires et l'Histoire*, Paris Economica, 1995, X-369 p.

HOMONT (A.), *Droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1976, 405 p.

HUBRECHT (H.-G.), *Droit public économique*, Paris, Dalloz, 1997, 366 p.

JACKSON (J.), *La France sous l'Occupation*, Paris, Flammarion, 2004, 853 p.

JACQUEMOT (A.), MASTRULLO (T.) et VABRES (R.), *Droit des entreprises en difficulté*, Paris, LexisNexis, 2017, 10<sup>e</sup> édit., XV-831 p.

JEANDIDIER (W.), *Droit pénal des affaires*, Paris, Dalloz, 2006, 6<sup>e</sup> édit., VIII-673 p.

JEANTIN (M.) et LE CANNU (P.), *Droit commercial : entreprises en difficulté*, Paris, Dalloz, 2006, 7<sup>e</sup> édit., VIII-874 p.

JORGE (M.), *Droit des affaires*, Paris, A. Colin, 2001, 2<sup>e</sup> édit., 321 p.

JULIEN (J.), *Droit de la consommation*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019, 3<sup>e</sup> édit., 761 p.

JULLIOT DE LA MORANDIERE (L.) et LACOUR (L.), *Précis de droit commercial*, Paris, Dalloz, 1945, 8<sup>e</sup> édit., 585 p.

KERNINON (J.), *Droit public économique*, Paris, Montchrestien, 1999, 233 p.

LAGADEC (J.), *Droit commercial et des affaires*, Paris, Vuibert, 2007, 381 p.

LAUBADERE (A. de), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1953, 1<sup>ère</sup> édit., 844 p.

LAUBADERE (A. de), *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1957, 2<sup>e</sup> édit., 823 p.

LAUBADERE (A. de), *Droit public économique*, Paris, Dalloz, 1979, 3<sup>e</sup> édit., 545 p.

LAUBADERE (A. de), *Traité élémentaire du droit administratif*, Paris, LGDJ, 1980, 8<sup>e</sup> édit., 787 p.

LAUBADERE (A. de), GAUDEMET (Y.) et VENEZIA (J.-C.), *Traité de droit administratif*, Paris, LGDJ, 1999, 15<sup>e</sup> édit., tome 1, 1107 p.

LEBEL (C.), *Droit des affaires*, Paris, A. Colin, 2012, 191 p.

LECOURT (A.), *Droit des affaires*, Paris, Ellipses, 2006, 240 p.

LE GAC-PECH (S.), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 2017, VIII-238 p.

LEGEAIS (D.), *Droit commercial et des affaires*, Paris, Sirey, 2019, 26<sup>e</sup> édit., XIII-721 p.

LEHUEDE (P.), *Droit de la concurrence*, Paris, Bréal, 2012, 218 p.

LEPAGE (A.), MAISTRE DU CHAMBON (P.) et SALOMON (R.), *Droit pénal des affaires*, Paris LexisNexis, 2018, 5<sup>e</sup> édit., XII-915 p.

LINOTTE (D.) et MESTRE (A.), *Services publics et droit public économique*, Paris, Librairies techniques, 1982, tome 1, 337 p.

LINOTTE (D.), PIETTE (D.) et ROMI (R.), *Droit public économique*, Paris, LexisNexis, 2018, 8<sup>e</sup> édit., XIV-506 p.

LUCAS (F.-X.), *Droit des affaires*, Paris, PUF, 2005, 127 p.

LUCAS DE LEYSSAC (C.) et PARLEANI (G.), *Droit du marché*, Paris, PUF, 2002, XXXV-1033 p.

MARAIS (B. du), *Droit public de la régulation économique*, Paris, Presses de Science Po et Dalloz, 2004, XXV-601 p.

MARTY (G.) et RAYNAUD (P.), *Droit civil*, Paris, Sirey, 1972, 2<sup>e</sup> édit., tome 1, 532 p.

MATHIEU (M.-L.), *Logique et raisonnement juridique*, Paris, Dalloz, 2015, 2<sup>e</sup> édit., XII-446 p.

MAZEAUD (H.), MAZEAUD (J.) et MAZEAUD (L.), *Leçons de droit civil*, Paris, Monchrestien, 1955, tome 1, 1273 p.

MOREAU (J.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1989, 1<sup>ère</sup> édit., 569 p.

MOREL (R.), *Traité élémentaire de procédure civile*, Paris, Sirey, 1949, 2<sup>e</sup> édit., X-606 p.

MESCHERIAKOFF (A.-S.), *Droit public économique*, Paris, PUF, 1996, 2<sup>e</sup> édit., 239 p.

MESCHERIAKOFF (A.-S.), *Droit des services publics*, Paris, PUF, 1997, 2<sup>e</sup> édit., 413 p.

MURAT (A.) et TRUCHY (H.), *Précis d'économie politique*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1951, tome 1, 494 p.

NICINSKI (S.), *Droit public de la concurrence*, Paris, LGDJ, 2005, 230 p.

NICINSKI (S.), *Droit public des affaires*, Paris, LGDJ, 2019, 7<sup>e</sup> édit., 876 p.

NICOLAS-VULLIERME (L.), *Droit de la concurrence*, Paris, Vuibert, 2011, 2<sup>e</sup> édit., 333 p.

NOBLOT (C.), *Droit de la consommation*, Paris, Montchrestien, 2012, 231 p.

ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Paris, Les cours de droit, 1970-1971, 6 vol., 1768-XXI p.

ODENT (R.), *Contentieux administratif*, Paris, Les cours du droit, 1981, 6 vol., 2245-XXXXI p.

OUDOT (P.), *Droit commercial et des affaires*, Paris, Gualino, 2010, 2<sup>e</sup> édit., 254 p.

PAISANT (G.), *Droit de la consommation*, Paris, PUF, 2019, XIX-399 p.

PAXTON (R.), *La France de Vichy*, Paris, Seuil, 1973, 375 p.

PELLIER (J.-D.), *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 2019, 2<sup>e</sup> édit., VII-455 p.

PERCEROU (R.), *Droit des affaires*, Paris, Les Cours de droit, 1973-1974, 139-V p.

PERROT (R.), *Institutions judiciaires*, Paris, Montchrestien, 1989, 3<sup>e</sup> édit., 593 p.

PICOD (Y.), *Droit de la consommation*, Paris, Sirey, 2018, 4<sup>e</sup> édit., X-541 p.

PIEDELIEVRE (S.), *Droit de la consommation*, Paris, Economica, 2014, 2<sup>e</sup> édit., 842 p.

PIEROT (R.), *Introduction au droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1984-1985, 242-XXVII p.

PIRONON (V.), *Droit de la concurrence*, Paris, Gualino, 2009, 276 p.

PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, 2016, 1<sup>ère</sup> édit., XXVII-1504 p.

PLESSIX (B.), *Droit administratif général*, Paris, LexisNexis, 2018, 2<sup>e</sup> édit., XXVII-1647 p.

PRADEL (J.), *Droit pénal économique*, Paris, Dalloz, 1990, 2<sup>e</sup> édit., 107 p.

RAYMOND (G.), *Droit de la consommation*, Paris, LexisNexis, 2019, 5<sup>e</sup> édit., XVI-683 p.

RENUCCI (J. F.), *Droit pénal économique*, Paris, Masson-A. Colin, 1996, XVI-167 p.

RIPERT (G.), *Traité élémentaire de droit commercial*, Paris, LGDJ, 1948, VII-1105 p.

RIVERO (J.), *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1970, 4<sup>e</sup> édit., 482 p.

ROLLAND (L.), *Précis de droit administratif*, Paris, Dalloz, 1951, 10<sup>e</sup> édit., VIII-695 p.

ROUBIER (P.), *Théorie générale du droit*, Paris, Sirey, 1951, 2<sup>e</sup> édit., 337 p.

ROUSSO (H.), *Le régime de Vichy*, Paris, PUF, 2012, 127 p.

SAINTOURENS (B.), *Droit des affaires*, Saint-Martin-d'Hères, PUG, 2002, 2<sup>e</sup> édit., 228 p.

SAVATIER (R.) et SAVATIER (J.), *Droit des affaires*, Paris, Sirey, 1967, 2<sup>e</sup> édit., 572 p.

SAVATIER (R.), SAVATIER (J.) et LELOUP (J.-M.), *Droit des affaires*, Paris, Sirey, 1980, 6<sup>e</sup> édit., XXXVI-551 p.

SAVY (R.), *Droit public économique*, Paris, Dalloz, 1977, 2<sup>e</sup> édit., 118 p.

SERIAUX (A.), *Le droit : une introduction*, Paris, Ellipses, 1997, 335 p.

SERVOIN (F.), *Droit administratif de l'économie*, Grenoble, PUG, 2001, 2<sup>e</sup> édit., 342 p.

TERRE (F.), *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 2012, 9<sup>e</sup> édit., XI-652 p.

TOSI (J.-P.) et LE FRIANT (M.), *Manuel d'introduction au droit de l'entreprise*, Paris, Litec, 1998, 9<sup>e</sup> édit., XIV-533 p.

TOURET (D.), *Droit public économique*, Paris, La Cité du droit, 1970-1971, 240-IV p.

TRUCHET (D.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 2019, 8<sup>e</sup> édit., XXVIII-519 p.

VALETTE (J.-P.), *Droit public économique*, Paris, Hachette supérieur, 2009, 2<sup>e</sup> édit., 159 p.

VAN MINH (T.), *Introduction au droit public économique*, Paris, Les Cours de droit, 1981-1982, 337-XXIII p.

- VASSEUR (M.), *Droit des affaires*, Paris, Les Cours de droit, 1985-1986, 4 vol. en 2 tomes, 1409-XXXVIII et 389-XII p.
- VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, 616 p.
- VEDEL (G.), *Cours de droit administratif*, Paris, Les cours de droit, 1952, 954 p.
- VEDEL (G.), *Droit administratif*, Paris, PUF, 1958, 1<sup>ère</sup> édit., 2 vol., 668 p.
- VEDEL (G.), *Traité de science administrative*, Paris, Mouton et Cie, 1966, XVI-901 p.
- VERON (M.), *Droit pénal des affaires*, Paris, Dalloz, 2019, 12<sup>e</sup> édit., VI-542 p.
- VLACHOS (G.), *Droit public économique français et européen*, Paris, A. Colin, 2001, 2<sup>e</sup> édit., 414 p.
- VOGEL (L.), *Droit de la concurrence*, Paris, Lawlex, 2015, 1835 p.
- VOGEL (J.) et VOGEL (L.), *Droit de la consommation*, Paris et Bruxelles, Lawlex et Bruylant, 2017, 1347 p.
- WALINE (M.), *Manuel élémentaire de droit administratif*, Paris, Sirey, 1946, 4<sup>e</sup> édit., XII-556 p.
- WALINE (M.), *Droit administratif*, Paris, Sirey, 1957, 7<sup>e</sup> édit., XII-892 p.
- WALINE (M.), *Droit administratif*, Paris, Sirey, 1963, 9<sup>e</sup> édit., XVI-934 p.
- WEIL (P.), *Le droit administratif*, Paris, PUF, 1964, 1<sup>ère</sup> édit., 128 p.

### **B/ Ouvrages spécialisés**

- Administration et répression. L'évolution du régime des sanctions administratives*, RFDA 1994 pp. 413-492.
- Crises dans le droit*, *Droits*, 1986, n°4.
- Définir le droit*, *Droits*, 1989-1990, n°10 et 11.
- Droit de la crise : crise du droit ? Les incidences de la crise économique sur l'évolution du système juridique*, Paris, PUF, 1997, 236 p.
- Droit du marché et droit commun des obligations*, RTD com. 1998 (n° spéc.).
- Droit public, droit privé*, *Revue de droit Henri Capitant*, n°5, 2012.
- L'analyse économique du droit : impérialisme disciplinaire ou collaboration scientifique ?*, RRJ 1987 pp. 411-637.
- La formation des juristes au droit économique*, Paris, LGDJ, 1999, 143 p.
- La frontière*, Paris, A. Pedone, 1980, 304 p.

- L'injonction et l'exécution des décisions de justice*, Aix-en-Provence, PUAM, 1996, 204 p.
- La qualification*, *Droits*, 1993, n°18.
- La notion de crise*, *Communications*, 1976, n°25
- La régulation et les institutions* (dossier spécial), *RDP* 2014 pp. 259-397.
- Le juge administratif et le contentieux économique*, *AJDA* sept. 2000 (n° spéc.).
- Le temps et le droit*, Besançon, PUFC, 2003, 133 p.
- Les droits fondamentaux, une nouvelle catégorie juridique ?*, *AJDA* 1998 (n° spéc.).
- Les évictions professionnelles sous Vichy*, *Archives Juives*, 2008/1.
- Les sanctions administratives. Actualité et perspectives*, *AJDA* 2001 (n° spéc.).
- Réflexions sur l'intérêt général*, *EDCE* 1999 pp. 239-442.
- Unité ou dualité de juridiction à l'étranger*, *RFDA* 1990 pp. 863-898.
- ACCOLAS (L.), *Le rétablissement de la légalité républicaine. Le sort des actes législatifs, administratifs et juridictionnels intervenus sous le régime de Vichy*, thèse droit, Paris, 1946, 10-525 p.
- AFHJ, *La justice des années sombres 1949-1944*, Paris, La Documentation française, 2001, 335 p.
- AFHJ, *La justice de l'épuration à la fin de la Seconde guerre mondiale*, Paris, La Documentation française, 2008, 287 p.
- AHC, *Le statut juridique de l'entreprise*, Luxembourg, J. Beffort, 1947, 70 p.
- AHC, *Le temps et le droit*, Paris, Dalloz, 2014, 126 p.
- ALARY (E.), GAUVIN (G.) et VERGEZ-CHAIGNON (B.), *Les Français au quotidien, 1939-1949*, Paris, Perrin, 2006, 605 p.
- ALVAZZI DEL FRATE (P.), BLOQUET (S.) et VERGNE (A.) [dir.], *La summa divisio droit public/droit privé : dans l'histoire des systèmes juridiques en Europe (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2018, 294 p.
- AMAURY (P.), *Les deux premières expériences d'un « Ministère de l'Information » en France : l'apparition d'institutions politiques et administratives d'information et de propagande sous la III<sup>ème</sup> République en temps de crise (juillet 1939-juin 1940), leur renouvellement par le régime de Vichy (juillet 1940-août 1944)*, thèse droit, Paris, 1968, Paris, LGDJ, 1969, VI-874 p.
- AMOUROUX (H.), *La grande Histoire des Français sous l'Occupation*, Paris, Robert Laffont, 10 vol., 1976-1993, 521-549-559-580-549-550-571-779-766-773 p.
- AMSELEK (P.), *Le budget de l'Etat sous la V<sup>ème</sup> République*, Paris, LGDJ, 1967, 657 p.

- ANDRIEU (C.), *La banque sous l'Occupation : paradoxes de l'histoire d'une profession : 1936-1946*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1990, 331 p.
- ANTOINE (A.), *Prérogatives de puissance publique et droit de la concurrence*, thèse droit, Grenoble II, 2007, Paris, LGDJ, 2009, XVIII-546 p.
- ARDANT (P.), *La responsabilité de l'Etat du fait de la fonction juridictionnelle*, thèse droit, Paris, 1954, Paris, LGDJ, 1956, VIII-291 p.
- ARNAUD (P.), *Les STO. Histoire des Français requis en Allemagne nazie*, Paris, CNRS, 2014, 2<sup>e</sup> édit., 797 p.
- ARNAUD (P.), GROS (P.), SAINT-MARTIN (J.-P.) et TERRET (T.) [dir.], *Le sport et les Français pendant l'Occupation. 1940-1944*, Paris, L'Harmattan, 2002, 2 vol., 379-280 p.
- ARON (R.), *Histoire de l'Épuration*, Paris, Fayard, 3 tomes en 4 vol., 1967-1975, 661, 644, II-396 et 421 p.
- ASSOULINE (P.), *L'épuration des intellectuels*, Bruxelles, Complexe, 1996, 3<sup>e</sup> édit., 175 p.
- ATTALI (S.), *Le droit antisémite de Vichy : un droit politique d'exception*, thèse droit, Toulouse I, 2008, 686 p.
- AUBERT (J.-B.), *Les sociétés d'économie mixte*, thèse droit, Paris, 1947, Paris, Librairie technique et économique, 1947, 271 p.
- AUBY (J.-B.), *La notion de personne publique en droit administratif*, thèse droit, Bordeaux I, 1979, 428 p.
- AUBY (J.-B.) et BRACONNIER (S.), *Services publics industriels et commerciaux : questions actuelles*, Paris, LGDJ, 2003, VIII-255 p.
- AUBY (J.-B.) et FREEDLAND (M.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Paris, LGDJ, 2004, 250 p.
- AUTARD (Y.), *Le Conseil supérieur de l'Ordre national des experts-comptables et des comptables agréés*, thèse droit, Paris, 1949, 237 p.
- AZEMA (J.-P.), *De Munich à la Libération, 1938-1944*, Paris, Points, 2002, 408 p.
- AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, 788 p.
- AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.), *La France des années noires*, Paris, Seuil, 2000, 2 vol., 580 et 632 p.
- AZEMA (J.-P.), PROST (A.) et RIOUX (J.-P.), *Le Parti communiste français des années sombres. 1938-1941*, Paris, Seuil, 1986, 316 p.
- AZOUVI (F.), *Le mythe du grand silence, Auschwitz, les Français, la mémoire*, Paris, Gallimard, 2015, 695 p.

- BACHELIER (C.), *La SNCF sous l'occupation allemande, 1940-1944*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 2000, 4 vol., 914, 378, 299 et 300 p.
- BADINTER (R.), *Un antisémitisme ordinaire : Vichy et les avocats juifs, 1940-1944*, Paris, Fayard, 1997, 256 p.
- BALATE (E.), DREXL (J.), MENETRY (S.) et ULRICH (H.) [dir.], *Le droit économique entre intérêts privés et intérêt général : hommage à Laurence Boy*, Aix-en-Provence, PUAM, 2016, 374 p.
- BALL (P.), *Quantique : au-delà de l'étrange*, Les Ulis, EDP sciences, 2019, V-277 p.
- BANCAUD (A.), *Une exception ordinaire : la magistrature en France, 1930-1950*, Paris, Gallimard, 2002, 514 p.
- BARJOT (D.) [dir.], *Stratégies industrielles sous l'occupation*, in *Histoire, économie et société*, 1992, n°3.
- BARRAUD (B.), *La recherche juridique : sciences et pensées du droit*, Paris, L'Harmattan, 2016, 550 p.
- BARRAULT (H.), *Une expérience d'économie dirigée : l'entente professionnelle de la chicorée à café*, thèse droit, Paris, 1945, 190 p.
- BARREAU (J.-M.), *Vichy, contre l'école de la République : théoriciens et théories scolaires de la « Révolution nationale »*, Paris, Flammarion, 2001, 334 p.
- BARUCH (M.-O.), *Servir l'Etat français : l'administration en France de 1940 à 1944*, thèse histoire, IEP Paris, 1996, Paris, Fayard, 1997, 737 p.
- BARUCH (M.-O.) [dir.], *Une poignée de misérables : l'épuration de la société française après la Seconde guerre mondiale*, Paris, Fayard, 2003, 612 p.
- BARUCH (M.-O.) et GUIGUENO (V.) [dir.], *Le choix des X : l'Ecole polytechnique et les polytechniciens : 1939-1945*, Paris, Fayard, 2000, 349 p.
- BARUCHEL (N.), *La personnalité morale en droit privé, éléments pour une théorie*, thèse droit, Grenoble II, 2002, Paris, LGDJ, 2004, XVI-436 p.
- BARUFFOLO (R.), *L'activité du préposé et la responsabilité du commettant*, thèse droit, Paris II, 2007, 417 p.
- BARZMAN (J.), JOLY (H.) et POLINO (M.-N.) [dir.], *Transports dans la France en guerre 1939-1945*, Mont-Saint-Aignan, Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2007, 429 p.
- BAUCHARD (P.), *Les technocrates et le pouvoir. X-Crise, Synarchie, CGT, Clubs*, Paris, Arthaud, 1966, 317 p.
- BAUDRILLART (P.), *L'autonomie du droit commercial*, thèse droit, Paris, 1966, 216 p.
- BAYLAC (P.), *La législation économique de Vichy et le droit administratif*, mémoire droit, Paris II, 1994, 102 p.

- BAZEX (M.), *Corporatisme et droit administratif : le statut administratif des organismes professionnels*, thèse droit, Toulouse, 1967, 2 vol., 506 p.
- BECHILLON (D. de), *Qu'est-ce qu'une règle de droit ?*, Paris, O. Jacob, 1997, 302 p.
- BECHILLON (M. de), *La notion de principe général en droit privé*, thèse droit, Pau, 1996, Aix-en-Provence, PUAM, 1998, 289 p.
- BELOT (R.), *La Résistance sans de Gaulle*, Paris, Fayard, 2006, 668 p.
- BELTRAN (A.), FRANK (R.) et ROUSSO (H.) [dir.], *La vie des entreprises sous l'Occupation, une enquête à l'échelle locale*, Paris, Belin, 1994, 457 p.
- BENAERTS (P.), *Commerce ou intendance ?*, Paris, SPID, 1945, 32 p.
- BENE (K.), *La collaboration militaire française dans la Seconde guerre mondiale*, Talmont-Saint-Hilaire, Codex, 2012, 587 p.
- BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, VII-289 p.
- BENOIT-RENAUDIN (C.), *La responsabilité du préposé*, thèse droit, Paris I, 2008, Paris, LGDJ, 2010, IX-617 p.
- BERGEL (J.-L.) [dir.], *Les standards dans les divers systèmes juridiques, Cahiers de méthodologie juridique*, 1988.
- BERGEL (J.-L.) [dir.], *Analogie et méthodologie juridique, Cahiers de méthodologie juridique*, 1995.
- BERGERE (M.) [dir.] *L'épuration économique en France à la Libération*, Rennes, PUR, 2008, 343 p.
- BERL (E.), *La fin de la III<sup>ème</sup> République : 10 juillet 1940*, Paris, Gallimard, 1968, 366 p.
- BERLIERE (J.-M.), *Polices des temps noirs : France, 1939-1945*, Paris, Perrin, 2018, 1357 p.
- BERLIERE (J.-M.) et CHABRUN (L.), *Les policiers français sous l'Occupation : d'après les archives de l'épuration*, Paris, Perrin, 2009, 468 p.
- BERLIERE (J.-M.) et LIAIGRE (F.), *Ainsi finissent les salauds. Séquestrations et exécutions clandestines dans Paris libéré*, Paris, Robert Laffont, 2012, 428 p.
- BERNARD (P.), *La notion d'ordre public en droit administratif*, thèse droit, Montpellier, 1959, Paris, LGDJ, 1962, III-286 p.
- BERNARD (A.), *L'autorisation administrative et le contrat*, thèse droit, Paris II, 1985, 379 p.
- BERSTEIN (S.), CEPEDA (F.), MORIN (G.) et PROST (A.), *Le Parti socialiste entre Résistance et République*, Paris, Paris, Publications de la Sorbonne, 2000, 357 p.
- BERSTEIN (S.) et RUDELLE (O.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992, 431 p.

- BERSTEIN (S.) et WINOCK (M.) [dir.], *Fascisme français ? : la controverse*, Paris, CNRS, 2014, 253 p.
- BERTIN-MAGHIT (J.-P.), *Les documenteurs des années noires : les documentaires de propagande, France 1940-1944*, Paris, Nouveau Monde, 2004, 286 p.
- BERTON (J.), *Les ordres professionnels*, thèse droit, Paris, 1951, 364 p.
- BESNIER (J.-M.), *Tocqueville et la démocratie : égalité et liberté*, Paris, Hatier, 1995, 158 p.
- BETZ (A.) et MARTENS (S.) [dir.], *Les intellectuels et l'Occupation*, Paris, Autrement, 2004, 342 p.
- BIAYS (P.), *La fonction disciplinaire des ordres professionnels*, thèse droit, Rennes, 1949, 508 p.
- BIGOT (G.) et LE YONCOURT (T.), *L'administration française. Politique, droit et société*, Paris, LexisNexis, tome 2, 2014, XI-499 p.
- BIOY (X.) [dir.], *L'identité du droit public*, Toulouse et Paris, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, 2011 et LGDJ, 279 p.
- BIRAT (M.-P.), *La théorie des circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, thèse droit, Poitiers, 1951, 204 p.
- BITTMANN (B.), *L'esprit de la loi et le régime de Vichy : ruptures et continuités juridiques d'une République à une autre*, thèse histoire du droit, Limoges, 2013, 608 p.
- BLAEVOET (C.), *Les services publics industriels ou commerciaux et les responsabilités qui en découlent*, Paris, Imprimerie administrative centrale, 1946, 98 p.
- BLOCH-LAINE (F.), *Pour une réforme de l'entreprise*, Paris, Seuil, 1963, 157 p.
- BLOCH-LAINE (F.) et GRUSON (C.), *Hauts fonctionnaires sous l'Occupation*, Paris, Odile Jacob, 1996, 283 p.
- BOBBIO (N.), *De la structure à la fonction : nouveaux essais de théorie du droit*, Paris, Dalloz, 2012, 186 p.
- BOIS DE GAUDUSSON (J. du), *L'usager du service public administratif*, thèse droit, Bordeaux, 1967, Paris, LGDJ, 1974, III-318 p.
- BONCOMPAIN (J.), *Dictionnaire de l'épuration des gens de lettres*, Paris, Champion, 2016, 799 p.
- BONIN (H.) [dir.], *Les entreprises et l'outre-mer français pendant la Seconde guerre mondiale*, Pessac, Maisons des sciences de l'homme d'Aquitaine, 2010, 353 p.
- BONINCHI (M.), *Vichy et l'ordre moral*, thèse histoire du droit, Lyon III, 2005, Paris, PUF, 2005, XVIII-318 p.
- BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, X-297 p.

- BORDEAUX (M.), *La victoire de la famille dans la France défaite*, Paris, Flammarion, 2002, 394 p.
- BORIES-SAWALA (H. E.), *Dans la gueule du loup. Les Français requis du travail en Allemagne*, Villeneuve-d'Ascq, PUS, 2010, 387 p.
- BOUDRIOT (P.-D.), *L'Épuration 1944-1949*, Paris, Grancher, 2011, 345 p.
- BOUGEARD (C.) et SAINCLIVIER (J.) [dir.], *La Résistance et les Français : enjeux stratégiques et environnement social*, Rennes, PUR, 1995, 368 p.
- BOUHIER (V.) et HOUTCIEFF (D.) [dir.], *Contrats de droit privé et contrats de droit administratif : droit comparé interne*, Paris, LGDJ, 2019, VII-312 p.
- BOURDERON (R.) et WILLARD (G.), *Histoire de la France contemporaine, tome 6 : 1940-1947*, Paris, Editions sociales, 1980, 409 p.
- BOURDERON (R.) et WILLARD (G.), *La France dans la tourmente : 1939-1944*, Paris, Editions sociales, 1982, 529 p.
- BOURDREL (P.), *L'épuration sauvage : 1944-1945*, Paris, Perrin, 2008, 698 p.
- BOURGUET-CHASSAGNON (M.), *La justice et le régime de Vichy : contribution à la notion d'in-dépendance en droit public français*, thèse droit, Reims, 2005, 653 p.
- BOUSSARD (I.), *Vichy et la Corporation paysanne*, thèse sciences politiques, Paris X, 1971, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, 1980, 414 p.
- BOUSTA (R.), *Essai sur la bonne administration de la justice*, thèse droit, Paris I, 2009, Paris, L'Harmattan, 2010, 566 p.
- BOUYSSOU (R.), *Le principe de généralité de la loi*, thèse droit, Paris, 1956, V-371 p.
- BOYARIN (D.), *La partition du judaïsme et du christianisme*, Paris, Editions du Cerf, 2011, 447 p.
- BOYER-KASSEM (T.), *Qu'est-ce que la mécanique quantique ?*, Paris, J. Vrin, 2015, 128 p.
- BREDIN (J.-D.), *L'entreprise semi-publique et publique et le droit privé*, thèse droit, Paris, 1955, Paris, LGDJ, 1957, 306 p.
- BREEN (E.), *Gouverner et punir. Le rôle de l'exécutif dans les procédures répressives*, thèse droit, Paris XI, 2000, Paris, PUF, 2003, XIX-226 p.
- BRETTON (P.), *L'autorité judiciaire gardienne des libertés essentielles et de la propriété privée*, thèse droit, Poitiers, 1963, Paris, LGDJ, 1964, 293 p.
- BROCHE (F.), CAITUCOLI (G.) et MURACCIOLE (J.-F.) [dir.], *Dictionnaire de la France libre*, Paris, Robert Laffont, 2010, XXV-1602 p.
- BRUN (G.), *Technocrates et technocratie en France : 1914-1945*, Paris, Albatros, 1985, 324 p.
- BRUTTMANN (T.) [dir.], *Persécutions et spoliation des Juifs pendant la Seconde guerre mondiale*, Grenoble, PUG, 2004, 195 p.

- BRUTTMANN (T.), *Au bureau des affaires juives : l'administration française et l'application de la législation antisémite (1940-1944)*, Paris, La Découverte, 2006, 286 p.
- BUCHER (C.-E.), *L'inexécution du contrat de droit privé et du contrat administratif. Etude de droit comparé interne*, thèse droit, Paris II, 2009, Paris, Dalloz, 2011, XIII-504 p.
- BUFFET (C.) et HANDOURTZEL (R.), *La collaboration... à gauche aussi*, Paris, Perrin, 1989, 276 p.
- BURRIN (P.), *La France à l'heure allemande, 1940-1944*, Paris, Seuil, 1995, 559 p.
- BURRIN (P.), *La dérive fasciste : Doriot, Déat, Bergery, 1933-1945*, Paris, Seuil, 2003, 2<sup>e</sup> édit., 585 p.
- BURRIN (P.), *Fascisme, nazisme, autoritarisme*, Paris, Points, 2017, 315 p.
- BUTTGENBACH (A.) et JACOMET (R.), *Le statut des entreprises publiques : offices à caractère industriel et commercial, sociétés d'économie mixte, entreprises nationalisées*, Paris, Sirey, 1947, 121 p.
- CABANEL (P.), *De la paix aux résistances : les protestants français de 1930 à 1945*, Paris, Fayard, 2016, 427 p.
- CADART (J.), *Les tribunaux judiciaires et la notion de service public*, Paris, Sirey, 1954, 127 p.
- CAILLOSSE (J.), *La constitution imaginaire de l'Administration : recherches sur la politique du droit administratif*, Paris, PUF, 2008, 421 p.
- CAILLOSSE (J.), CHEVALLIER (J.), LOCHAK (D.) et PERROUD (T.) [dir.], *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2019, 567 p.
- CALANDRI (L.), *Recherches sur la notion de régulation en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse I, 2005, Paris, LGDJ, 2009, XIII-733 p.
- CALLU (A.), EVENO (P.) et JOLY (H.), *Culture et médias sous l'Occupation : des entreprises dans la France de Vichy*, Paris, CTHS, 2009, 390 p.
- CANEDO (M.), *Le mandat administratif*, thèse droit, Poitiers, 1999, Paris, LGDJ, 2001, X-876 p.
- CANTIER (J.), *L'Algérie sous le régime de Vichy*, thèse histoire, Toulouse II, 1999, Paris, Odile Jacob, 2002, 417 p.
- CANTIER (J.) et JEANNINGS (E.-T.) [dir.], *L'empire colonial sous Vichy*, Paris, Odile Jacob, 2004, 398 p.
- CARBONNIER (J.), *Flexible droit : pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 2014, 10<sup>e</sup> édit., 493 p.
- CAROLL (L.), *La logique sans peine*, Paris, Hermann, 1966, 298 p.
- CARTIER (E.), *La transition constitutionnelle en France (1940-1945). La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, thèse droit, Paris I, 2004, Paris, LGDJ, 2005, XVI-665 p.

- CASTAGNEDE (B.), *La répartition des compétences juridictionnelles en matière fiscale*, thèse droit, Paris I, 1972, 2 vol., 594 p.
- CATHALA (T.), *Le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires*, thèse droit, Paris, 1964, Paris, LGDJ, 1966, III-165 p.
- CATILLON (V.), *Le droit dans les crises bancaires et financières systémiques*, thèse droit, Paris IX, 2009, Paris, LGDJ, 2011, XV-418 p.
- CATTANEO (B.), *La route de Sigmaringen*, Bruxelles et Paris, Jourdan, 2013, 197 p.
- CEPEDE (M.), *Agriculture et alimentation en France durant la Seconde guerre mondiale*, Paris, M.-Th. Génin, 1961, 509 p.
- CHAMARD (C.), *La distinction des biens publics et des biens privés : contribution à la définition de la notion de biens publics*, thèse droit, Lyon III, 2002, Paris, Dalloz, 2004, XVIII-764 p.
- CHAPUS (R.), *Responsabilité publique et responsabilité privée*, thèse droit, Paris, 1952, Paris, LGDJ, 1954, 583 p.
- CHARLES (H.), « Actes rattachables » et « actes détachables » en droit administratif français : contribution à une théorie de l'opération administrative, thèse droit, Nice, 1965, Paris, LGDJ, 1968, X-242 p.
- CHAUVET (C.), *Le pouvoir hiérarchique*, thèse droit, Paris II, 2011, Paris, LGDJ, 2013, XV-704 p.
- HAZEL (A.) et POYET (H.), *L'économie mixte*, Paris, PUF, 1965, 2<sup>e</sup> édit., 128 p.
- CHENOT (B.), *Services publics et institutions corporatives*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1945, 280 p.
- CHEVALLIER (J.), *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, thèse droit, Paris, 1968, Paris, LGDJ, 1970, 319 p.
- CHEVALLIER (J.) [dir.], *Variations autour de l'idéologie de l'intérêt général*, Paris, PUF, 2 vol., 1978-1979, 255 et 330 p.
- CHEVALLIER (J.) [dir.], *Désordre(s)*, Paris, PUF, 1997, 440 p.
- CHEVALLIER (J.), *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2014, 4<sup>e</sup> édit., 265 p.
- CHEVANDIER (C.) et DAUMAS (J.-C.) [dir.], *Travailler dans les entreprises sous l'Occupation*, Besançon, PUFC, 2007, 523 p.
- CHEVASSUS-AU-LOUIS (N.), *Savants sous l'Occupation : enquête sur la vie scientifique française entre 1940 et 1944*, Paris, Seuil, 2004, 251 p.
- CHINOT (R.), *Le privilège de l'exécution d'office de l'Administration*, thèse droit, Paris, 1945, Paris, J. Lavergne, 1945, 199 p.
- CHOMIENNE (C.) [dir.], *Juger sous Vichy*, Paris, Seuil, 1994, 160 p.

- COHEN (D.), *La Cour de cassation et la séparation des autorités administrative et judiciaire*, thèse droit, Paris II, 1984, Paris, Economica, 1987, VI-389 p.
- COINTET (J.-P.), *La Légion française des combattants : la tentation du fascisme*, thèse histoire, Paris IV, 1991, Paris, Albin Michel, 1995, 458 p.
- COINTET (J.-P.), *Expier Vichy : l'épuration en France (1943-1958)*, Paris, Perrin, 2008, 522 p.
- COINTET (J.-P.), *Sigmaringen : une France en Allemagne, septembre 1944-avril 1945*, Paris, Perrin, 2014, 462 p.
- COINTET (J.-P.) et COINTET (M.) [dir.], *Dictionnaire historique de la France sous l'Occupation*, Paris, Taillandier, 2000, 732 p.
- COINTET (M.), *Le Conseil national de Vichy : vie politique et réforme de l'Etat en régime autoritaire, 1940-1944*, thèse histoire, Paris X, 1984, Paris, Aux amateurs de livres, 1989, 483 p.
- COINTET (M.), *L'Eglise sous Vichy, 1940-1944 : la repentance en question*, Paris, Perrin, 1998, 404 p.
- COINTET (M.), *La milice française*, Paris, Fayard, 2013, 342 p.
- COINTET-LABROUSSE (M.), *Vichy et le fascisme. Les hommes, les structures et les pouvoirs*, Bruxelles, Complexe, 1987, 267 p.
- COLLIARD (C.-A) et TIMSIT (G.) [dir.], *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, PUF, 1988, 319 p.
- COLSON (J.-P.), *L'office du juge et la preuve dans le contentieux administratif*, thèse droit, Montpellier, 1969, Paris, LGDJ, 1970, 220 p.
- COLSON (R.), *La fonction de juger : étude historique et positive*, thèse droit, Nantes, 2003, Clermont-Ferrand, Presses universitaires de la Faculté de droit de Clermont-Ferrand, 2006, XII-350 p.
- COMTE (B.), *L'Honneur et la Conscience : catholiques français en Résistance, 1940-1944*, Paris, L'Atelier, 1998, 303 p.
- CONAN (E.) et ROUSSO (H.), *Vichy, un passé qui ne passe pas*, Paris, Pluriel, 2013, 401 p.
- CONNAN (C.), *La réception du droit privé par le droit administratif français*, thèse droit, Poitiers, 2000, VI-455 p.
- CONNOIS (R.), *La notion d'établissement public en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1956, Paris, LGDJ, 1959, 244 p.
- Conseil d'Etat [dir.], *Les pouvoirs de l'Administration dans le domaine des sanctions*, Paris, La Documentation française, 1995, 197 p.
- COSTAGLIOLA (B.), *La marine de Vichy : blocus et collaboration, juin 1940-novembre 1942*, Paris, Tallandier, 2009, 433 p.

- CONSTANS (L.), *Recherches sur la notion et la classification des personnes morales administratives*, thèse droit, Bordeaux, 1964, Paris, Dalloz, 1966, 264 p.
- COQ (V.), *Nouvelles recherches sur les fonctions de l'intérêt général dans la jurisprudence administrative*, thèse droit, Nancy, 2013, Paris, L'Harmattan, 2015, 659 p.
- CORAIL (J.-L. de), *La crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse, 1952, Paris, LGDJ, 1954, XII-372 p.
- CORCY (S.), *La vie culturelle sous l'Occupation*, Paris, Perrin, 2005, 407 p.
- CORNU (G.), *Etude comparée de la responsabilité délictuelle en droit privé et en droit public*, thèse droit, Paris, 1949, Reims, Matot-Braine, 1951, 300 p.
- COTILLON (J.), *Ce qu'il reste de Vichy*, Paris, Armand Colin, 2003, 251 p.
- COTTA (M.), *La Collaboration (1940-1944)*, Paris, Armand Colin, 1965, 2<sup>e</sup> édit., 333 p.
- COULANGE (P.), *Analyse économique de la production du droit*, thèse sciences économiques, Aix-Marseille III, 1990, 507 p.
- COURT (M.), *Le statut juridique de l'Office national interprofessionnel des céréales*, thèse droit, Paris, 1953, Aurillac, Editions du centre, 1954, 2<sup>e</sup> édit., 234 p.
- COURTOIS (S.), *Le PCF dans la guerre*, Paris, Ramsay, 1980, 585 p.
- CROZE (H.), *Recherche sur la qualification en droit processuel*, thèse droit, Lyon III, 1981, 738 p.
- DABIN (J.), *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 1969, VIII-424 p.
- DALISSON (R.), *Les fêtes du Maréchal : propagande festive et imaginaire dans la France de Vichy*, Paris, CNRS, 2015, 473 p.
- DALISSON (R.), *Vichy une histoire si française*, Toulouse, Uppr, 2018, 149 p.
- D'AMBRA (D.), *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, thèse droit, Strasbourg, 1991, Paris, LGDJ, 1994, XXI-339 p.
- DARD (O.), *Jean Courtot : de l'ingénieur au prophète*, thèse histoire, IEP Paris, 1994, Besançon, PUFC, 1999, 468 p.
- DARD (O.), *La synarchie ou le mythe du complot permanent*, Paris, Perrin, 2012, 384 p.
- DARD (O.), DAUMAS (J.-C.) et MARCOT (F.) [dir.], *L'Occupation, l'Etat français et les entreprises*, Paris, Association pour le développement de l'histoire économique, 2000, 487 p.
- DARD (O.), JOLY (H.) et VERHEYDE (P.) [dir.], *Les entreprises françaises, l'Occupation et le second XX<sup>ème</sup> siècle*, Metz, Centre de recherche universitaire lorrain d'histoire, 2011, 379 p.
- DARD (O.) et MARGAIRAZ (M.) [dir.], *Le service public, l'économie, la République (1780-1960)*, in RHMC juill.-sept. 2005 pp. 5-165.

- DAVID (M.), *Le marché noir*, Paris, SPID, 1945, 154 p.
- DAVID (R.), *Le droit français*, Paris, LGDJ, 1960, tome 1, 214 p.
- DEBARY (M.), *La voie de fait en droit administratif*, thèse droit, Paris, 1958, Paris, LGDJ, 1960, 178 p.
- DEBU-BRIDEL (J.), *Histoire du marché noir : 1939-1947*, Paris, La Jeune Parque, 1947, 223 p.
- DEFOORT (B.), *La décision administrative*, thèse droit, Paris II, 2012, Issy-les-Moulineaux, LGDJ-Lextenso, 2015, XVII-686 p.
- DEGARDIN (A.), *Les parlementaires radicaux-socialistes, socialistes et groupes proches qui votèrent les pleins pouvoirs au maréchal Pétain, le 10 juillet 1940 : étude du vote et de leur évolution*, mémoire de maîtrise en histoire, Paris X, 1972, 2 vol., 476 p.
- DEGOFFE (M.), *La juridiction administrative spécialisée*, thèse droit, Paris V, 1992, Paris, LGDJ, 1996, XII-559 p.
- DEGOFFE (M.), *Droit de la sanction non pénale*, Paris, Economica, 2000, 375 p.
- DEGUERGUE (M.), *Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit de la responsabilité administrative*, thèse droit, Paris I, 1991, Paris, LGDJ, 1994, XII-884 p.
- DELAHOUSSE (J.), *L'inscription et la discipline dans les ordres professionnels*, thèse droit, Lille, 1959, 291 p.
- DELCROS (B.), *L'unité de la personnalité juridique de l'Etat (étude sur les services non personnalisés de l'Etat)*, thèse droit, Paris II, 1974, Paris, LGDJ, 1976, III-322 p.
- DELEVALLE (D.), *L'extension de la compétence des conseils de préfecture*, thèse droit, Lille, 1951, 336 p.
- DELION (A.-G.), *L'Etat et les entreprises publiques*, Paris, Sirey, 1958, 199 p.
- DELION (A.-G.), *Le statut des entreprises publiques*, Paris, Berger-Levrault, 1963, 268 p.
- DELLIS (G.), *Droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, thèse droit, Paris II, 1994, Paris, LGDJ, 1997, XXII-464 p.
- DELMAS-MARTY (M.), *Le flou du droit : du Code pénal aux droits de l'homme*, Paris, PUF, 2004, 388 p.
- DELMAS-MARTY (M.) et TEITGEN-COLLY (C.), *Punir sans juger ? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Paris, Economica, 1992, 191 p.
- DELPORTE (C.), *Les crayons de la propagande d'actualité et de propagande sous le régime de Vichy*, Paris, CNRS, 1993, 223 p.
- DELVOLVE (P.), *Le principe d'égalité devant les charges publiques*, thèse droit, Paris, 1966, Paris, LGDJ, 1969, XVII-467 p.

- DELVOLVE (P.), LAUBADERE (A. de) et MODERNE (F.), *Traité des contrats administratifs*, Paris, LGDJ, 1983-1984, 2<sup>e</sup> édit., 2 vol., 808 et 1124 p.
- DEMICHEL (A.), *Le contrôle de l'Etat sur les organismes privés. Essai d'une théorie générale*, thèse droit, Bordeaux, 1958, Paris, LGDJ, 1960, 2 vol., X-740 p.
- DENOYELLE (F.), *La photographie d'actualité et de propagande sous le régime de Vichy*, Paris, CNRS, 2003, 420 p.
- DERBEZ (S.), *Théorie générale de la décentralisation corporative en droit public français*, thèse droit, Montpellier, 1959, 3 vol., 789-XXIV p.
- DERRIDA (J.), *La dissémination*, Paris, Seuil, 1972, 445 p.
- DERRIDA (J.), *Marges de la philosophie*, Paris, Minuit, 1972, XXV-396 p.
- DESPAX (M.), *L'entreprise et le droit*, thèse droit, Toulouse, 1956, Paris, LGDJ, 1956, 443 p.
- DESPRAIRIES (C.), *L'héritage de Vichy : ces 100 mesures toujours en vigueur*, Paris, Armand Colin, 2012, 237 p.
- DOBRY (M.), *Le mythe de l'allergie française au fascisme*, Paris, Albin Michel, 2003, 460 p.
- DONDERO (B.), *Les groupements dépourvus de la personnalité juridique en droit privé : contribution à la théorie de la personnalité morale*, thèse droit, Paris X, 2001, Aix-en-Provence, PUAM, 2006, 2 vol., 699 p.
- DORMONT (S.) et PERROUD (T.) [dir.], *Droit et marché*, Paris, LGDJ, 2015, XXIV-286 p.
- DOUEIL (P.), *L'administration locale à l'épreuve de la guerre*, thèse droit, Toulouse, 1948, Paris, Sirey, 1950, 402 p.
- DOUENCE (J.-C.), *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'administration*, thèse droit, Bordeaux, 1965, Paris, LGDJ, 1968, XIII-534.
- DOUZOU (L.), *La résistance française, une histoire périlleuse*, Paris, Seuil, 2005, 365 p.
- DOWNS (L.-L.), FISHMAN (S.) et SIANOGLU (I.) [dir.], *La France sous Vichy : autour de Robert O. Paxton*, Bruxelles, Complexe, 2004, 320 p.
- DRAGO (R.), *Les crises de la notion d'établissement public*, thèse droit, Paris, 1948, Paris, A. Pedone, 1950, 286 p.
- DRAN (M.), *Le contrôle juridictionnel et la garantie des libertés publiques*, thèse droit, Montpellier, 1966, Paris, LGDJ, 1968, XIII-655 p.
- DRESSAYRE (P.), *Contrôle des prix et contrôle des revenus*, thèse droit, Paris, 1946, 154 p.
- DREYFUS (F.), *La liberté du commerce et de l'industrie*, thèse droit, Paris II, 1971, Paris, Berger-Levrault, 1973, 275 p.

- DROZ (B.) [dir.], *Vichy et les colonies*, Saint-Denis, Société française d'histoire d'outre-mer, 2004, 174 p.
- DUBISSON (M.), *La distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir*, thèse droit, Paris, 1955, Paris, LGDJ, 1957, 281 p.
- DUBOIS (J.-P.), *Le contrôle administratif sur les établissements publics*, thèse droit, Paris I, 1980, Paris, LGDJ, 1982, 528 p.
- DUCASSE-ALLEGRET (J.), *Le ravitaillement général durant la dernière guerre (1939-1945)*, thèse droit, Poitiers, 1951, 306 p.
- DUCOS-ADER (R.), *Le droit de réquisition : théorie générale et régime juridique*, thèse droit, Bordeaux, 1955, Paris, LGDJ, 1956, 540 p.
- DUCOULOUX-FAVARD (C.), *Les sociétés d'économie mixte en France et en Italie*, thèse droit, Bordeaux, 1961, Paris, LGDJ, 1963, 283 p.
- DUMÉZ (H.) et JEUNEMAITRE (A.), *Diriger l'économie : l'Etat et les prix en France 1936-1986*, Paris, L'Harmattan, 1989, 269 p.
- DUPRE DE BOULOIS (X.), *Le pouvoir de décision unilatérale. Etude droit comparé interne*, thèse droit, Paris II, 2000, Paris, LGDJ, 2006, X-444 p.
- DUPUIS (G.), *Les privilèges de l'Administration*, thèse droit, Paris, 1962, 2 vol., 649 p.
- DUQUESNE (J.), *Les Catholiques français sous l'Occupation*, Paris, Grasset, 1996, 3<sup>e</sup> édit., 502 p.
- DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, VIII-498 p.
- DUROSELLE (J.-B.), *L'abîme : 1939-1945*, Paris, Imprimerie nationale, 1982, 611 p.
- DUVAL (C.), *La liaison entre la compétence et le fond en droit administratif français*, thèse droit, Aix-Marseille III, 1994, 2 vol., 1131 p.
- EBERHARDT (A.), *L'influence des non-conformistes des années trente sur la politique économique de l'Etat français (1940-1944)*, thèse histoire du droit, Strasbourg III, 2000, 500 p.
- EFFOSSE (S.), FERRIERE LE VAYER (M. de) et JOLY (H.) [dir.], *Les entreprises de biens de consommation sous l'Occupation*, Tours, Presses universitaires François-Rabelais, 2010, 347 p.
- EGRE (P.), *Qu'est-ce que le vague ?*, Paris, J. Vrin, 2018, 128 p.
- EISENBERG (R.), *Les actes de gouvernement en droit français*, thèse droit, Paris, 1957, 252 p.
- EISENMANN (C.), *Centralisation et décentralisation : esquisse d'une théorie générale*, Paris, LGDJ, 1948, 330 p.
- ENCREVE (A.) et POUJOL (J.), *Les protestants français pendant la Seconde guerre mondiale*, Paris, Société de l'histoire du protestantisme français, 1994, 737 p.

- EPSTEIN (S.), *Un paradoxe français : antiracistes dans la Collaboration, antisémitisme dans la Résistance*, Paris, Albin Michel, 2008, 622 p.
- EVARD (J.), *La Déportation des travailleurs français dans le III<sup>e</sup> Reich*, Paris, Fayard, 1972, 460 p.
- FABRE (P.), *Le Conseil d'Etat et Vichy : le contentieux de l'antisémitisme*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2001, 401 p.
- FAHMY MEDANY (A. Z.), *La théorie des circonstances exceptionnelles en droit administratif et égyptien*, thèse droit, Paris, 1954, 349 p.
- FALIGOT (R.) et KAUFFER (R.), *Les Résistants*, Paris, Fayard, 1989, 669 p.
- FARJAT (G.), *L'ordre public économique*, thèse droit, Dijon, 1961, Paris, LGDJ, 1963, 543 p.
- FARJAT (G.), *Pour un droit économique*, Paris, PUF, 2004, 209 p.
- FAURE (C.), *Le projet culturel de Vichy : folklore et révolution nationale*, thèse histoire, Lyon II, 1986, Lyon, PUL, 1989, 335 p.
- FAURE (M.) et OGUS (A.), *Economie du droit : le cas français*, Paris, Panthéon-Assas, 2002, 176 p.
- FERRARI (P.), *Recherches sur l'application du droit public interne par le juge judiciaire*, thèse droit, Paris II, 1972, 2 vol., 319 p.
- FIGUERES (L.), *Et si nous reparlions de la Résistance...*, Paris, Le Temps des Cerises, 2004, 168 p.
- FILLET (R.), *Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat*, thèse droit, Grenoble, 1950, III-196 p.
- FILLON (C.), *Le barreau de Lyon dans la tourmente : de l'Occupation à la Libération*, Lyon, Barreau de Lyon-Aléas, 2003, 479 p.
- FLEUTOT (F.-M.), *Voter Pétain ? : députés et sénateurs sous la Collaboration, 1940-1944*, Paris, Pygmalion, 2015, 322 p.
- FLONNEAU (J.-M.) et VEILLON (D.) [dir.], *Le temps des restrictions en France : 1939-1949*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1996, 539 p.
- FLOURY (L.) et SCHWEITZER (S.), *Droit et économie : un essai d'histoire analytique*, Aix-en-Provence, PUAM, 2015, 247 p.
- FLUTRE (M.), *Essai sur la notion d'établissement public*, thèse droit, Lyon, 1945, 204 p.
- FONT (N.), *Le travail subordonné entre droit privé et droit public*, thèse droit, Aix-Marseille III, 2007, Paris, Dalloz, 2009, XVI-644 p.
- FORTSAKIS (T.), *Conceptualisme et empirisme en droit administratif français*, thèse droit, Paris II, 1985, Paris, LGDJ, 1987, 542 p.

- FOUCHER (M.), *Fronts et frontières : un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1991, 2<sup>e</sup> édit., 691 p.
- FOUGERES (L.) [dir.], *Le Conseil d'Etat, son histoire à travers les documents d'époque (1799-1974)*, Paris, CNRS, 1974, XVI-1012 p.
- FRACHON (H.), *Ecrire l'histoire du droit administratif*, thèse droit, Paris X, 2013, 551 p.
- FRANCOIS (L.), *Le problème de la définition du droit*, Liège, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de Liège, 1978, 221 p.
- FRISON-ROCHE (M.-A.) et TERRE (F.) [dir.], *Sociologie du droit économique*, in *L'année sociologique*, 1999, n°2.
- FROSSARD (S.), *Les qualifications juridiques en droit du travail*, thèse droit, Lyon II, 1997, Paris, LGDJ, 2000, VI-246 p.
- GABOLDE (C.), *Essai sur la notion d'urgence en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1952, 122 p.
- GARNIER (B.) et QUELLIEN (J.) [dir.], *La main-d'œuvre exploitée par le III<sup>ème</sup> Reich*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2003, 704 p.
- GAUDEMET (Y.), *Les méthodes du juge administratif*, thèse droit, Paris, 1971, Paris, LGDJ, 1972, VII-321 p.
- GAY-LESCOT (J.-L.), *Sport et éducation sous Vichy. 1940-1944*, Lyon, PUL, 1991, 253 p.
- GEBARA (A.), *La responsabilité pénale des personnes morales en droit positif français*, thèse droit, Paris, 1945, 217 p.
- GELINEAUD (E.), *Employés et fonctionnaires : recherche d'une distinction fondamentale entre les agents des services publics français en régime*, thèse droit, Paris, 1945, 246 p.
- GENTOT (M.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, Montchrestien, 1991, 160 p.
- GERMAIN-THOMAS (J.-C.), *Un exemple d'économie de contrainte : les idées et l'administration du gouvernement de Vichy en matière économique et sociale*, thèse sciences économiques, Paris, 1969, 400 p.
- GICQUIAUD (E.), *L'équivalence en droit de l'entreprise*, thèse droit, Nantes, 2011, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2013, XVI-439 p.
- GILLES (P.-J.), *La contribution du régime de Vichy au statut juridique contemporain du cinéma français*, thèse droit, Toulouse I, 2003, 440 p.
- GIRAUDIER (V.), *Procédures et juridictions d'exceptions du régime de Vichy*, thèse histoire, Montpellier III, 2002, 2 vol., 515 p.
- GIRAUDIER (V.), *Les bastilles de Vichy : répression politique et internement administratif (1940-1944)*, Paris, Tallandier, 2009, 268 p.

- GIOLITTO (P.), *Histoire de la jeunesse sous Vichy*, Paris, Perrin, 1991, 698 p.
- GIOLITTO (P.), *Histoire de la Milice*, Paris, Perrin, 2002, 574 p.
- GIUDICELLI (P.), *Les contraventions de grande voirie*, thèse droit, Paris, 1957, 140-17 p.
- GJIDARA (M.), *La fonction administrative contentieuse : étude de science administrative*, thèse droit, Paris II, 1970, Paris, LGDJ, 1972, III-476 p.
- GORGUES (A.), *Les grandes réformes administratives du régime de Vichy*, thèse droit, Poitiers, 1969, 2 vol., V-271-VII et 340-XIV p.
- GOUR (C.-G.), *Le contentieux des services judiciaires et le juge administratif (problèmes de compétence)*, thèse droit, Toulouse, 1958, Paris, LGDJ, 1960, VII-452 p.
- GOUTAGNY (J.), *La théorie des voies de fait : étude de droit administratif français*, thèse droit, Lyon, 1945, Saint-Etienne, Bornier et De Mans, 1945, 128 p.
- GOYARD (C.), *La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative*, thèse droit, Montpellier, 1962, Paris, Montchrestien, 1962, XXV-547 p.
- GRANERO (A.), *Les personnes publiques spéciales*, thèse droit, Besançon, 2012, Paris, L'Harmattan, 2016, 608 p.
- GRANET (M.), *Les Jeunes dans la Résistance*, Paris, France-Empire, 1995, 250 p.
- GRENARD (F.), *La France du marché noir, 1940-1946*, Paris, Payot et Rivages, 2012, 431 p.
- GRENARD (F.), LE BOT (F.) et PERRIN (C.), *Histoire économique de Vichy : l'Etat, les hommes, les entreprises*, Paris, Perrin, 2017, 440 p.
- GROS (D.) [dir.], *Le droit antisémite de Vichy*, Paris, Seuil, 1996, 612 p.
- GUEDON (M.-J.), *Les autorités administratives indépendantes*, Paris, LGDJ, 1991, 142 p.
- GUESLIN (A.) [dir.], *Les facs sous Vichy : étudiants, universitaires et Universités de France pendant la Seconde guerre mondiale*, Clermont-Ferrand, Institut d'Etudes du Massif Central, 1994, 371 p.
- GUIBAL (M.), *L'ordre professionnel*, thèse droit, Montpellier, 1970, IX-311 p.
- GUIDONI (P.) et VERDIER (R.) [dir.], *Les socialistes en Résistance (1940-1944) : combats et débats*, Paris, Séli Arslan, 1999, 188 p.
- GUILLON-COUDRAY (S.), *La voie de fait administrative et le juge judiciaire*, thèse droit, Paris II, 2002, 445 p.
- GUYENOT (J.), *La responsabilité des personnes morales publiques et privées*, thèse droit, Lyon, 1953, Paris, LGDJ, 1959, III-302 p.
- GUYOMAR (M.), *Les sanctions administratives*, Paris, LGDJ, 2014, 201 p.

- HAID (F.), *Les notions indéterminées dans la loi : essai sur l'indétermination des notions légales en droit civil et pénal*, thèse droit, Aix-Marseille III, 2005, 372 p.
- HALEVY (D.), *Essai sur l'accélération de l'Histoire*, Paris, Les îles d'or : éditions Self, 1948, 166 p.
- HALLS (W. D.), *Les jeunes et la politique de Vichy*, Paris, Syros alternatives, 1988, 502 p.
- HANDOURTZEL (R.), *Vichy et l'école : 1940-1944*, Paris, Noësis, 1997, 329 p.
- HARADA (S.), *La contribution des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État à la construction de la théorie du service public (1873-1956)*, thèse droit, Dijon, 2018, 867 p.
- HAZERA (J.-C.) et ROQUEBRUNE (R. de) [dir.], *Les patrons sous l'Occupation*, Paris, Odile Jacob, 1995, 874 p.
- HEBEY (P.), *La Nouvelle Revue Française des années sombres (juin 1940-juin 1941) : des intellectuels à la dérive*, Paris, Gallimard, 1992, 460 p.
- HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, 237 p.
- HERVET (R.), *Les Compagnons de France*, Paris, France-Empire, 1965, 365 p.
- HESSE (P.-J.) et LE CROM (J.-P.) [dir.], *La protection sociale sous le régime de Vichy*, Rennes, PUR, 2001, 377 p.
- HILBERG (R.), *La destruction des Juifs d'Europe*, Paris, Gallimard, 1991, 2 vol., 1095 p.
- HIRSCHFELD (G.) et MARSH (P.), *Collaboration in France : politics and culture during the Nazi occupation, 1940-1944*, Oxford, Berg, 1989, IX-313 p.
- HOFFMANN (S.), *Essais sur la France : déclin ou renouveau ?*, Paris, Seuil, 1974, 556 p.
- HOMONT (A.), *La déconcentration des services publics*, thèse droit, Bordeaux, 1948, Bordeaux, Imprimerie Centrale, 1950, 163 p.
- ICARD (P.), *Les autorités administratives indépendantes*, thèse droit, Dijon, 1991, 2 vol., 672 et 133 p.
- IPPOLITO (B.), *Les chambres de commerce dans l'économie française*, thèse droit, Bordeaux, 1945, Bordeaux, Delmas, 1945, VII-194 p.
- ISAAC (G.), *La procédure administrative non contentieuse*, thèse droit, Toulouse, 1966, Paris, LGDJ, 1968, VI-732 p.
- ISRAEL (L.), *Robes noires, années sombres : avocats et magistrats en résistance pendant la Seconde guerre mondiale*, thèse sociologie, ENS Cachan, 2003, Paris, Fayard, 2005, 547 p.
- IZORCHE (M.-L.), *L'avènement de l'engagement unilatéral en droit privé contemporain*, thèse droit, Aix-Marseille III, 1989, Aix-en Provence, PUAM, 1995, 499 p.

- JÄCKEL (E.), *La France dans l'Europe de Hitler*, Paris, Fayard, 1968, 554 p.
- JACQUEMART (D.), *Le Conseil d'Etat juge de cassation*, thèse droit, Lille, 1956, Paris, LGDJ, 1957, VIII-287 p.
- JACQUEMIN (A.) et SCHRANS (G.), *Le droit économique*, Paris, PUF, 1970, 1<sup>ère</sup> édit., 128 p.
- JAMIN (C.) et JESTAZ (P.), *La doctrine*, Paris, Dalloz, 2004, 314 p.
- JAMIN (C.) et MELLERAY (F.), *Droit civil et droit administratif : dialogue(s) sur un modèle doctrinal*, Paris, Dalloz, 2018, IX-259 p.
- JANVILLE (T.), *La qualification juridique des faits*, thèse droit, Paris II, 2002, Aix-en-Provence, PUAM, 2004, 2 vol., 745 p.
- JEAN (J.-P.) [dir.], *Juger sous Vichy, juger Vichy*, Paris, La Documentation française, 2018, 451 p.
- JEANNEAU (B.), *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, thèse droit, Poitiers, 1954, Paris, Sirey, 1954, III-287 p.
- JEANNENEY (J.-M.) et PERROT (M.), *Textes de droit économique et social français*, Paris, Armand Colin, 1957, XIX-711 p.
- JEANNINGS (E.-T.), *Vichy sous les tropiques : la Révolution nationale à Madagascar, en Guadeloupe, en Indochine*, Paris, Grasset, 2004, 386 p.
- JOLY (H.) [dir.], *Faire l'histoire des entreprises sous l'Occupation : les acteurs économiques et leurs archives*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, 2004, 373 p.
- JOLY (H.) [dir.], *Les comités d'organisation et l'économie dirigée sous le régime de Vichy*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2004, 320 p.
- JOLY (H.) [dir.], *Les archives des entreprises sous l'Occupation : conservation, accessibilité et apport*, Lille, IFRESI, 2005, 319 p.
- JOLY (H.) [dir.], *L'économie de la zone non occupée, 1940-1942*, Paris, CTHS, 2007, 378 p.
- JOLY (L.), *Xavier Vallat, Du nationalisme chrétien à l'antisémitisme d'Etat*, Paris, Grasset, 2001, 446 p.
- JOLY (L.), *Vichy dans la « Solution finale ». Histoire du Commissariat aux Questions juives*, Paris, Grasset, 2006, 1014 p.
- JOLY (L.), *L'antisémitisme de bureau : enquête au cœur de la Préfecture de police de Paris et du Commissariat général aux questions juives (1940-1944)*, Paris, Grasset, 2011, 444 p.
- JOLY (L.), *L'Etat contre les Juifs : Vichy, les nazis et la persécution antisémite*, Paris, Grasset, 2018, 361 p.
- JOUBERT (M.-A.), *La Comédie-Française sous l'Occupation*, thèse lettres et sciences humaines, Paris X, 1995, Paris, Tallandier, 1998, 444 p.

- KELSEN (H.), *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962, 2<sup>e</sup> édit., XV-496 p.
- KHALIL (M. S.), *Le dirigisme économique et les contrats : étude de droit comparé France-Egypte-URSS*, thèse droit, Paris, 1966, Paris, LGDJ, 1967, 413 p.
- KIRAT (T.), *Economie du droit*, Paris, La Découverte, 2012, 2<sup>e</sup> édit., 125 p.
- KIRAT (T.) et SEVERIN (E.), *Le droit dans l'action économique*, Paris, CNRS, 2000, 238 p.
- KITSON (S.), *Vichy et la chasse aux espions nazis, 1940-1942 : complexités de la politique de collaboration*, Paris, Autrement, 2005, 268 p.
- KLARSFELD (S.), *Vichy-Auschwitz, la « solution finale » de la question juive en France*, Paris, Fayard, 2001, 391 p.
- KLEIN (C.), *La police du domaine public*, thèse droit, Strasbourg, 1965, Paris, LGDJ, 1966, III-304 p.
- KRASSILCHIK (M.), *La notion d'acte détachable en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1964, 1129 p.
- KUHN (T.), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion, 1970, 251 p.
- KUISEL (R.), *Le capitalisme et l'État en France : modernisation et dirigisme au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Gallimard, 1984, 476 p.
- LABORIE (P.), *L'opinion française sous Vichy : les Français et la crise d'identité nationale 1936-1944*, Paris, Seuil, 2001, 406 p.
- LACHAUME (J.-F.), *La hiérarchie des actes administratifs exécutoires en droit public français*, thèse droit, Poitiers, 1964, Paris, LGDJ, 1966, 343 p.
- LACROIX-RIZ (A.), *Industriels et banquiers français sous l'Occupation*, Paris, A. Colin, 2013, 815 p.
- LAEDERICH (O.), *Etude juridique des épurations françaises de la Seconde guerre mondiale. 1939-1953*, thèse droit, Paris II, 1999, 777 p.
- LAIDIE (Y.), *Le statut de la juridiction administrative*, thèse droit, Dijon, 1993, 621 p.
- LAMARQUE (J.), *Recherches sur l'application du droit privé aux services publics administratifs*, thèse droit, Bordeaux, 1958, Paris, LGDJ, 1960, XIV-577 p.
- LAMBERT (P.) et LE MAREC (G.), *Partis et mouvements de la Collaboration : Paris, 1940-1944*, Paris, J. Grancher, 1993, 257 p.
- LAROQUE (P.), *Au service de l'homme et du droit : souvenirs et réflexions*, Paris, Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, 1993, 376 p.
- LARRIEU (J.) [dir.], *Crise(s) et droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2012, 300 p.

- LASCOMBE (M.), *Les ordres professionnels*, thèse droit, Strasbourg III, 1987, 2 vol., 588 p.
- LASSALLE (J.), *Le principe de bonne administration en droit communautaire*, thèse droit, Paris II, 2008, 795 p.
- LAVIALLE (C.), *L'évolution de la conception de la décision exécutoire en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse I, 1973, Paris, LGDJ, 1974, V-345 p.
- LE COQ (V.) et POIROUX (A-S.), *Les notaires sous l'Occupation (1940-1945) : acteurs de la spoliation des Juifs*, Paris, Nouveau Monde, 2015, 493 p.
- LE CROM (J.-P.), *L'organisation des relations professionnelles en France (1940-1944) : corporatisme et charte du travail*, thèse histoire du droit, Nantes, 1992, 804 p.
- LE CROM (J.-P.), *Syndicats nous voilà ! Vichy et le corporatisme*, Paris, l'Atelier, 1995, 410 p.
- LE FLOCH (E.), *Les projets de constitution de Vichy (1940-1944)*, thèse droit, Paris II, 1994, 749 p.
- LEFONDRE (M.), *Recherches sur les sanctions administratives et leur nature juridique*, thèse droit, Caen, 1973, 3 vol., 509 p.
- LEGENDRE (P.), *L'amour du censeur : essai sur l'ordre dogmatique*, Paris, Seuil, 1974, 269 p.
- LEGENDRE (P.), *Jourir du pouvoir : traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Editions de Minuit, 1976, 275 p.
- LEGENDRE (P.), *Trésor historique de l'Etat en France : l'Administration classique*, Paris, Fayard, 1992, 638 p.
- LEGER (J.) et PONTIER (J.-M.) [dir.], *Contrat et recours pour excès de pouvoir*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, 311 p.
- LICHERE (F.), *Les contrats administratifs entre personnes privées : représentation, transparence et exceptions jurisprudentielles au critère organique du contrat administratif*, thèse droit, Montpellier, 1998, 513 p.
- LIET-VEAUX (G.), *Les associations syndicales de propriétaires*, Paris, Sirey, 1947, 248 p.
- LIET-VEAUX (G.), *La profession d'architecte*, Paris, Massin et Cie, 1963, 2<sup>e</sup> édit., 494 p.
- LINDITCH (F.), *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, thèse droit public, Toulouse 1, 1991, Paris, LGDJ, 1997, XXVII-334 p.
- LINOTTE (D.), *Recherches sur la notion d'intérêt général en droit administratif français*, thèse droit, Bordeaux I, 1975, VII-451 p.
- LLORENS (F.), *Contrat d'entreprise et marchés de travaux publics. Contribution à la comparaison entre contrat de droit privé et contrat administratif*, thèse droit, Toulouse, 1978, Paris, LGDJ, 1981, V-705 p.
- LOCHAK (D.), *Le rôle politique du juge administratif français*, thèse droit, Paris, 1970, Paris, LGDJ, 1972, 351 p.

- LOISEAUX (G.) et PAYR (B.), *La littérature de la défaite et de la collaboration*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1984, 570 p.
- LOTTMAN (H.), *L'Épuration (1943-1953)*, Paris, Fayard, 1986, 532 p.
- LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), *Les non conformistes des années trente*, thèse droit, Toulouse, 1968, Paris, Seuil, 1969, 495 p.
- LOUSSE (E.), *La société d'Ancien Régime : organisation et représentation corporative*, Louvain, Universitas, 1952, 2<sup>e</sup> édit., 376 p.
- MACKAAY (E.) et ROUSSEAU (S.), *Analyse économique du droit*, Paris, Dalloz et Themis, 2008, 2<sup>e</sup> édit., XXIII-728 p.
- MADIOT (Y.), *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral : recherches sur la notion d'acte mixte en droit public français*, thèse droit, Poitiers, 1968, Paris, LGDJ, 1971, 390 p.
- MAILY (J.), *La normalisation*, thèse droit, Caen, 1944, Paris, Dunod, 1946, 472 p.
- MALAURIE (P.), *Les contrats contraires à l'ordre public*, thèse droit, Paris, 1951, Reims, Matot-Braine, 1953, XX-278 p.
- MARCOT (F.) [dir.], *Dictionnaire historique de la Résistance*, Paris, Robert Laffont, 2006, XVII-1187 p.
- MARCOU (J.), *Le Conseil d'Etat sous Vichy (1940-1944)*, thèse droit, Grenoble II, 1984, 2 vol., 508 p.
- MARGAIRAZ (M.), *L'Etat, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)*, thèse sciences économiques, Paris I, 1989, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991, tome 1, XVI-717 p.
- MARGAIRAZ (M.) [dir.], *Banques, Banque de France et Seconde guerre mondiale*, Paris, Albin Michel, 2002, 199 p.
- MARGAIRAZ (M.) et TARTAKOWSKY (D.) [dir.], *Le syndicalisme dans la France occupée*, Rennes, PUR, 2008, 508 p.
- MARIELLE (J.) et SAGNES (J.), *Le vote des quatre-vingts : le 10 juillet 1940 à Vichy*, Perpignan, Talaia, 2010, 111 p.
- MARRUS (M.) et PAXTON (R. O.), *Vichy et les Juifs*, Paris, Librairie générale française, 1990, 2<sup>e</sup> édit., 671 p.
- MARTIN (J.) [dir.], *L'influence de la réforme du droit des obligations sur le droit des contrats administratifs*, Paris, LexisNexis, 2019, XV-245 p.
- MARTRES (J.-L.), *Caractères généraux de la police économique*, thèse droit, Bordeaux, 1964, 4 vol., 144, 163, 183 et 213 p.
- MATHEY (N.), *Recherche sur la personnalité morale en droit privé*, thèse droit, Paris II, 2001, 649 p.

- MAYER (D.), *Les Socialistes dans la Résistance*, Paris, PUF, 1968, 247 p.
- MELLERAY (F.), *Essai sur la structure du contentieux administratif français : pour un renouvellement de la classification des principales voies de droit ouvertes devant les juridictions à compétence générale*, thèse droit, Bordeaux IV, 2000, Paris, LGDJ, 2001, XII-466 p.
- MELLERAY (F.) [dir.], *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, Paris, LGDJ, 2004, 312 p.
- MEYNAUD (A.), *La bonne administration de la justice et le juge administratif*, mémoire droit, Paris II, 2012, 77 p.
- MIAILLE (M.) [dir.], *La régulation entre droit et politique*, Paris, L'Harmattan, 1995, 271 p.
- MICHEL (H.), *Les Courants de pensée de la Résistance*, thèse histoire, Paris, 1962, Paris, PUF, 1962, 842 p.
- MICHEL (H.), *Vichy année 40*, Paris, Robert Laffont, 1966, 463 p.
- MICHEL (H.), *Pétain et le régime de Vichy*, Paris, PUF, 1978, 126 p.
- MICHEL (H.), *Histoire de la Résistance (1940-1944)*, Paris, PUF, 1987, 10<sup>e</sup> édit., 127 p.
- MILET (M.), *Les professeurs de droit citoyens : entre ordre juridique et espace public, contribution à l'étude des interactions entre les débats et les engagements des juristes français (1914-1995)*, thèse science politique, Paris II, 2000, 3 vol., 791 p.
- MILWARD (A.), *The New Order and the French Economy*, Oxford, Clarendon Press, 1970, VIII-320 p.
- MILZA (P.), *Les fascismes*, Paris, Imprimerie nationale, 1985, 504 p.
- MILZA (P.), *Fascisme français. Passé et présent*, Paris, Flammarion, 1987, 464 p.
- MIOCHE (P.), *Le Plan Monnet. Genèse et élaboration, 1941-1947*, thèse histoire économique, Paris I, 1983, Paris, Publications de la Sorbonne, 1987, 323 p.
- MODERNE (F.), *Recherches sur la puissance publique et ses prérogatives en droit administratif français*, thèse droit, Bordeaux, 1960, 3 tomes en 4 vol., 247, 227 et 142-XIII p.
- MODERNE (F.), *Sanctions administratives et justice constitutionnelle : contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, Paris, Economica, 1993, 341 p.
- MOLETTE (C.), *Prêtres, religieux et religieuses dans la résistance au nazisme, 1940-1945*, Paris, Fayard, 1995, 225 p.
- MONTANE DE LA ROQUE (P.), *L'inertie des pouvoirs publics*, thèse droit, Toulouse, 1948, Paris, Dalloz, 1950, 546 p.
- MOULIN DE LABARTHETE (H. du), *Le temps des illusions, souvenirs (juillet 1940-avril 1942)*, Bruxelles, Le Cheval ailé, 1947, 414 p.

- MOURGEON (J.), *La répression administrative*, thèse droit, Toulouse, 1966, Paris, LGDJ, 1967, 643 p.
- MUEL-DREYFUS (F.), *Vichy et l'éternel féminin : contribution à une sociologie politique de l'ordre des corps*, Paris, Seuil, 1996, 384 p.
- MUNCH (J.-P.), *La sanction administrative*, thèse droit, Paris, 1947, 232 p.
- MURGUE-VAROCLIER (P.-M.), *Le critère organique en droit administratif français*, thèse droit, Lyon III, 2017, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2018, XIII-759 p.
- MURON (P.), *L'organisation des achats sur les marchés étrangers en France durant la guerre. Les groupements d'importation à caractère industriel*, thèse droit, Paris, 1945, Paris, Tepac, 1945, 216 p.
- NEGRIN (J.-P.), *L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative*, thèse droit, Aix-Marseille, 1970, Paris, LGDJ, 1971, 363 p.
- NICOD (M.) [dir.], *Les affres de la qualification juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2015, 228 p.
- NIQUEGE (S.), *Juge administratif et droit pénal*, thèse droit, Pau, 2007, 711 p.
- NIZARD (L.), *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative*, thèse droit, Paris, 1959, Paris, LGDJ, 1962, 293 p.
- NOGUERES (H.), *Histoire de la Résistance en France de 1940 à 1945*, Paris, Robert Laffont, 1967-1982, 5 vol., 510, 733, 727, 710 et 923 p.
- NOGUERES (L.), *La dernière étape : Sigmaringen*, Paris, Fayard, 1956, 251 p.
- NOIRIEL (G.), *Les origines républicaines de Vichy*, Paris, Fayard, 2013, 335 p.
- NOVICK (P.), *L'Épuration française (1944-1945)*, Paris, Seuil, 1991, 364 p.
- NOYELLE (H.), *Révolution politique et révolution économique*, Paris, Sirey, 1945, 127 p.
- ORY (P.), *Les Collaborateurs, 1940-1944*, Paris, Seuil, 1976, 320 p.
- ORY (P.), *La France allemande (1933-1945) : paroles du collaborationnisme français*, Paris, Gallimard et Julliard, 1977, 276 p.
- OST (F.) et VAN DE KERCHOVE (M.), *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit public*, Bruxelles, Presses universitaires de Saint-Louis, 2002, 596 p.
- PACTET (P.), *Essai d'une théorie de la preuve dans la juridiction administrative*, thèse droit, Paris, 1950, Paris, A. Pedone, 1952, 206 p.
- PAPAEFTHYMIU (S.), *La distinction « droit privé-droit public » dans la théorie du droit et de l'Etat*, thèse droit, Paris X, 1994, 2 vol., 684 p.

- PARROCHIA (D.), *La forme des crises : logique et épistémologie*, Seyssel, Champ Vallon, 2008, 344 p.
- PARTYKA (P.), *Etude épistémologique de la notion de qualification en droit privé français*, thèse droit, Montpellier I, 2004, 490 p.
- PATRIAT (C.), *Le corporatisme ou la quête de l'ordre communautaire. Essai sur une idéologie de troisième voie*, thèse droit, Dijon, 1979, 3 vol., 861 p.
- PAVLOPOULOS (P.), *La directive en droit administratif*, thèse droit, Paris II, 1977, Paris, LGDJ, 1978, XX-268 p.
- PAXTON (R.), *L'armée de Vichy : le corps des officiers français, 1940-1944*, Paris, Tallandier, 2005, 2<sup>e</sup> édit., 586 p.
- PAXTON (R. O.), *Fascisme en action*, Paris, Seuil, 2004, 435 p.
- PECHEUL-DAVID (T.-M.), *La prérogative de puissance publique*, thèse droit, Paris II, 2000, 398 p.
- PECOUT (C.), *Les Chantiers de la Jeunesse et la revitalisation physique et morale de la jeunesse française (1940-1944)*, thèse sciences et techniques des activités physiques et sportives, Rouen, 2006, Paris, L'Harmattan, 2007, 268 p.
- PEISER (G.), *Le recours en cassation en droit administratif français : évolution et régime actuel*, thèse droit, Nancy, 1957, Metz, Imprimerie St-Martin, 1957, 520 p.
- PELLETIER (C.), *L'appréciation de la légalité des actes administratifs par le juge répressif*, thèse droit, Paris, 1952, Paris, LGDJ, 1954, 203 p.
- PEQUIGNOT (G.), *Contribution à la théorie générale du contrat administratif*, thèse droit, Montpellier I, Perpignan, Imprimerie du Midi, 1945, XIV-627 p.
- PERELMAN (C.) et VANDER ELST (R.) [dir.], *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1984, 377 p.
- PERCEROU (R.), *La personne morale de droit privé, patrimoine d'affectation*, thèse droit, Paris, 1951, 98 p.
- PERRIN (A.), *L'injonction en droit public français*, thèse droit, Paris II, 2007, Paris, Panthéon-Assas, 2009, 917 p.
- PERROUX (F.), *Economie organisée, économie socialisée*, Paris, Domat-Montchrestien, 1945, 23 p.
- PESCHANSKI (D.) et ROBERT (J.-L.) [dir.], *Les ouvriers en France pendant la Seconde guerre mondiale*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1992, 511 p.
- PESCHANSKI (D.), *Les Tsiganes en France, 1939-1946*, Paris, CNRS, 1994, 176 p.
- PESCHANSKI (D.), *Vichy, 1940-1944 : contrôle et exclusion*, Bruxelles, Complexe, 1997, 208 p.

- PESCHANSKI (D.), *La France des camps : l'internement, 1938-1946*, Paris, Gallimard, 2002, 549 p.
- PETAÏN (P.), *Discours aux Français*, Paris, Albin Michel, 1989, 420 p.
- PICARD (E.), *La notion de police administrative*, thèse droit, Paris II, 1978, Paris, LGDJ, 1984, 2 vol., 926 p.
- PIETTRE (A.), *Economie dirigée d'hier et d'aujourd'hui. Colbertisme et « dirigisme »*, Paris, Editions politiques, économiques et sociales, 1947, 223 p.
- PIROU (G.), *Economie libérale et économie dirigée*, Paris, SEES, tome 2, 1947, 366 p.
- PLANTEY (A.), *Traité pratique de la fonction publique*, Paris, LGDJ, 1956, 412 p.
- PLESSIX (B.), *L'utilisation du droit civil dans l'élaboration du droit administratif*, thèse droit, Paris II, 2001, Paris, Panthéon-Assas, 2003, 878 p.
- POIROT-MAZERES (I.), *La représentation en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse, 1989, 532 p.
- POISSON (J.-M.), *Les droits de l'homme et les libertés fondamentales à l'épreuve de la dualité de juridiction*, thèse droit, Paris XI, 2001, Paris, L'Harmattan, 2003, 458 p.
- PONT (P. du), *L'Etat industriel*, Paris, Sirey, 1961, 208 p.
- PORTAL (T.), *Crises et facteur humain : les nouvelles frontières mentales des crises*, Bruxelles, De Boeck, 2009, 272 p.
- PRETET (B.), *Sports et sportifs français sous Vichy*, thèse sciences et techniques des activités physiques et sportives, Paris X, 2014, Paris, Nouveau monde, 2016, 427 p.
- PUYBOUFFAT-MERRIEN (R.), *Vichy et les femmes : ordre moral, contrôle social, accommodement et résistances : famille, jeunesse, travail*, thèse psychologie sociale, Amiens, 2004, 3 vol., 271, 272 et 1096 p.
- QUIOT (G.), *Aux origines du couple « gestion publique-gestion privée » : recherche sur la formation de la théorie de la gestion privée des services publics*, thèse droit, Nice, 1992, 842 p.
- RAINAUD (J.-M.), *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*, thèse droit, Aix-Marseille, 1964, Paris, LGDJ, 1966, 210 p.
- RAJSFUS (M.), *Des Juifs dans la collaboration*, Paris, L'Harmattan, 2 vol., 1980-1989, 403 et 264 p.
- RAJSFUS (M.), *La police de Vichy : les forces de l'ordre françaises au service de la Gestapo, 1940-1944*, Paris, Cherche-Midi, 1995, 286 p.
- RAMBAUD (R.), *L'institution juridique de régulation : recherches sur les rapports entre droit administratif et théorie économique*, thèse droit, Paris I, 2011, Paris, L'Harmattan, 2012, 930 p.
- RANGEON (F.), *L'idéologie de l'intérêt général*, Paris, Economica, 1986, 246 p.

- RASY (D.), *Les frontières de la faute personnelle et de la faute de service en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1963, Paris, LGDJ, 1963, 158 p.
- RAYNAUD (P.), *Droit civil : l'ordre public économique*, Paris, Les cours de droit, 1965, 379 p.
- REGOURD (S.), *L'acte de tutelle en droit administratif français*, thèse droit, Toulouse I, 1978, Paris, LGDJ, 1982, 539 p.
- REITLINGER (G.), *The final solution : the Attempt to Exterminate the Jews of Europe, 1939-1945*, London, Vallentine Mitchell, 1961, XII-622 p.
- REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, 372 p.
- REMOND (R.), *Les droites en France*, Paris, Aubier-Montaigne, 1982, 4<sup>e</sup> édit., 544 p.
- REMY (D.), *Les lois de Vichy. Actes dits « lois » de l'autorité de fait se prétendant « gouvernement de l'Etat français »*, Paris, Romillat, 1992, 255 p.
- RIALS (S.), *Le juge administratif français et la technique du standard : essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité*, thèse droit, Paris II, 1978, Paris, LGDJ, 1980, XXII-564 p.
- RIDING (A.), *Intellectuels et artistes sous l'Occupation. Et la fête continue*, Paris, Flammarion, 2013, 440 p.
- RIOUX (J.-P.) [dir.], *Politiques et pratiques culturelles dans la France de Vichy*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1988, 261 p.
- RIPERT (G.), *Le déclin du droit : études sur la législation contemporaine*, Paris, LGDJ, 1949, VIII-225 p.
- RIPERT (G.), *Aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, LGDJ, 1951, 2<sup>e</sup> édit., 354 p.
- RIPERT (G.), *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ, 1955, VII-431 p.
- ROBERT (J.), *Les violations de la liberté individuelle commises par l'administration (le problème des responsabilités)*, thèse droit, Paris, 1955, Paris, LGDJ, 1956, VIII-328 p.
- ROIG (C.), *Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative et la doctrine*, thèse droit, Paris, 1958, IV-262 p.
- ROSSIGNOL (D.), *Vichy et les francs-maçons : la liquidation des sociétés secrètes, 1940-1944*, thèse histoire, Ecole des hautes études en sciences sociales, 1981, Paris, J.-C. Lattès, 1981, 332 p.
- ROSSIGNOL (D.), *Histoire de la propagande en France de 1940 à 1944 : l'utopie Pétain*, Paris, PUF, 1991, VIII-351 p.
- ROUQUET (F.), *Mon cher Collègue et Ami... : l'épuration des universitaires (1940-1953)*, Rennes, PUR, 2010, 221 p.
- ROUQUET (F.), *Une épuration ordinaire (1944-1949) : petits et grands collaborateurs de l'administration française*, Paris, CNRS, 2018, 489 p.

- ROUQUET (F.) et VIRGILI (F.), *Les Françaises, les Français et l'Épuration, 1940 à nos jours*, Paris, Gallimard, 2018, 820 p.
- ROUSSEAU (D.), *Radicaliser la démocratie : propositions pour une refondation*, Paris, Seuil, 2015, 230 p.
- ROUSSET (M.), *L'idée de puissance publique en droit administratif*, thèse droit, Grenoble, 1959, Paris, Dalloz, 1960, 269 p.
- ROUSSO (H.), *Le syndrome de Vichy : 1944 à nos jours*, Paris, Seuil, 2<sup>e</sup> édit., 1990, 414 p.
- ROUSSO (H.), *Vichy : l'évènement, la mémoire, l'histoire*, Paris, Gallimard, 2001, 746 p.
- ROUSSO (H.), *Un château en Allemagne : la France de Pétain en exil, Sigmaringen 1944-1945*, Paris, Pluriel, 2012, 667 p.
- ROUVIERE (J.), *Les juridictions administratives et le recours en cassation*, thèse droit, Paris, 1957, Paris, Librairies techniques, 1958, 276 p.
- RUEFF (G.), *L'appréciation de la légalité et l'interprétation des actes administratifs par les tribunaux de l'ordre judiciaire : contribution à une théorie évolutive*, thèse droit, Nancy, 1960, 804 p.
- RUZIE (D.), *Les agents des personnes publiques et les salariés en droit français*, thèse droit, 1958, Paris, LGDJ, 1960, V-309 p.
- SABIN (G.), *Jean Bichelonne, ministre sous l'Occupation, 1942-1944*, Paris, France-Empire, 1991, 247 p.
- SABOURIN (P.-B.), *Recherches sur la notion d'autorité administrative en droit français*, thèse droit, Bordeaux, 1964, Paris, LGDJ, 1966, 393 p.
- SADOUN (M.), *Les Socialistes sous l'Occupation : Résistance et collaboration*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1982, XX-323 p.
- SAILLANT (E.), *L'exorbitance en droit public*, thèse droit, Bordeaux IV, 2009, Paris, Dalloz, 2011, XI-662 p.
- SANDERS (P.), *Histoire du marché noir : 1940-1946*, Paris, Perrin, 2001, 379 p.
- SANSICO (V.), *La justice déshonorée 1940-1944*, Paris, Tallandier, 2015, 622 p.
- SAPIRO (G.), *La guerre des écrivains : 1940-1953*, Paris, Fayard, 1999, 807 p.
- SAUVY (A.), *La vie économique des Français de 1939 à 1945*, Paris, Flammarion, 1978, 255 p.
- SAVATIER (J.), *La profession libérale : étude juridique et pratique*, thèse droit, Poitiers, 1946, Paris, LGDJ, 1947, 378 p.
- SAVATIER (R.), *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui*, Paris, Dalloz, 1948, 246 p.

- SAVATIER (R.), *Du droit civil au droit public à travers les personnes, les biens et la responsabilité civile*, Paris, LGDJ, 1950, 2<sup>e</sup> édit., 179 p.
- SCHEURER (Y.), *De la théorie en vertu de laquelle les tribunaux judiciaires sont les gardiens de la propriété privée (son application dans la jurisprudence)*, thèse droit, Grenoble, 1953, 3-355 p.
- SCHMITZ (J.), *La théorie de l'institution du doyen Maurice Hauriou*, thèse droit, Toulouse I, 2009, Paris, L'Harmattan, 2013, 523 p.
- SCHWARTZENBERG (R.-G.), *L'autorité de chose décidée*, thèse droit, Paris, 1967, Paris, LGDJ, 1969, VI-452 p.
- SEMELIN (J.), *Persécutions et entrades dans la France occupée. Comment 75% des Juifs en France ont échappé à la mort*, Paris, Les Arènes-Seuil, 2013, VII-900 p.
- SERAY (J.), *La presse et le sport sous l'Occupation*, Toulouse, Le Pas d'oiseau, 2011, 283 p.
- SERRAND (P.), *L'acte de gouvernement : contribution à la théorie des fonctions juridiques de l'Etat*, thèse droit, Paris II, 1996, 772 p.
- SERRE (P.), *La dualité juridictionnelle à l'épreuve de l'érosion de la distinction entre le droit public et le droit privé*, thèse droit, Aix-en-Provence, 2016, 444 p.
- SIEGFRIED (A.), *De la III<sup>ème</sup> à la IV<sup>ème</sup> République*, Paris, B. Grasset, 1956, 270 p.
- SIMON (G.), *Puissance sportive et ordre juridique étatique : contribution à l'étude des relations entre la puissance publique et les institutions privées*, thèse droit, Dijon, 1989, Paris, LGDJ, 1990, XIV-429 p.
- SIMONIAN-GINESTE (H.) [dir.], *La (dis)continuité en droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2014, 476 p.
- SINGER (C.), *Vichy, l'université et les Juifs : les silences et la mémoire*, Paris, Les Belles Lettres, 1996, 435 p.
- SPILIOTOPOULOS (E. P.), *La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français*, thèse droit, Paris, 1955, Paris, LGDJ, 1959, VIII-165 p.
- SPINA (R.), *La France et les Français devant le service du travail obligatoire (1942-1945)*, thèse histoire, ENS Cachan, 2012, 1340 p.
- SPINA (R.), *Histoire du STO*, Paris, Perrin, 2017, 570 p.
- STERNHELL (Z.), *Maurice Barrès et le nationalisme français, la France entre nationalisme et fascisme*, thèse science politique, IEP Paris, 1969, Paris, Armand Colin, 1972, 395 p.
- STERNHELL (Z.), *La droite révolutionnaire 1885-1914. les origines françaises du fascisme*, Paris, Seuil, 1978, 445 p.
- STERNHELL (Z.), *Ni droite ni gauche. L'idéologie fasciste en France*, Bruxelles, Complexe, 1987, 474 p.

- STERNHELL (Z.), *Naissance de l'idéologie fasciste*, Paris, Gallimard, 1989, 424 p.
- STUCKI (W.), *La fin du régime de Vichy*, Neuchâtel et Paris, La Baconnière et La Presse française et étrangère, 1947, 246 p.
- SVOBODA (K.), *La notion de droit économique : étude sur les conceptions récentes du droit économique en France et dans les pays socialistes*, mémoire droit, Nancy, 1966, Nancy-Saint-Nicolas-de-Port, V. Idoux, 1966, VI-82 p.
- TAGAND (R.), *Le régime juridique de la société d'économie mixte*, thèse droit, Bordeaux, 1967, Paris, LGDJ, 1969, V-249 p.
- TEITGEN-COLLY (C.), *La légalité de l'intérêt financier dans l'action administrative*, thèse droit, Paris I, 1978, Paris, Economica, 1981, 536 p.
- TERCINET (J.), *Les tribunaux judiciaires juges de l'action administrative*, thèse droit, Grenoble II, 1974, Grenoble, Service de reproduction des thèses de l'Université des sciences sociales, 1974, 408 p.
- TERRE (F.), *L'influence de la volonté individuelle sur les qualifications*, thèse droit, 1955, Paris, LGDJ, 1956, 599 p.
- THERON (J.-P.), *Recherche sur la notion d'établissement public*, thèse droit, Toulouse, 1975, Paris, LGDJ, 1976, IX-329 p.
- THOMAS-TUAL (B.), *Droit de la fonction publique et droit du travail*, thèse droit, Rennes I, 1988, 585 p.
- THULLIER (B.), *L'autorisation : étude de droit privé*, thèse droit, Paris X, 1993, Paris, LGDJ, 1996, XVIII-330 p.
- TIMSIT (G.), *Le rôle de la notion de fonction administrative en droit français*, thèse droit, Paris, 1960, Paris, LGDJ, 1962, 331 p.
- TIMSIT (G.), *Archipel de la norme*, Paris, PUF, 1997, VI-252 p.
- TOLLET (A.), *La classe ouvrière dans la Résistance*, Paris, Editions sociales, 1969, 314 p.
- TOURDIAS (M.), *Le sursis à exécution des décisions administratives*, thèse droit, Bordeaux, 1956, Paris, LGDJ, 1957, 230 p.
- TOUZEIL-DIVINA (M.), *Éléments d'histoire de l'enseignement du droit public : la contribution du doyen Foucart (1799-1860)*, thèse droit, Paris II, 2007, Paris, LGDJ, 2007, IV-682 p.
- TRAVERS (A.), *Politique et représentation de la montagne sous Vichy. La montagne éducatrice 1940-1944*, Paris, L'Harmattan, 2001, 284 p.
- TRECA (A.), *Gestion privée des services publics*, thèse droit, Paris, 1946, 98 p.
- TRUCHET (D.), *Les fonctions de la notion d'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil d'Etat*, thèse droit, Paris II, 1975, Paris, LGDJ, 1977, 394 p.

- VALETTE-ERCOLE (V.) [dir.], *Le droit pénal économique : un droit pénal très spécial ?*, Paris, Cujas, 2018, 125 p.
- VALLAR (C.), *Vichy : traditionalisme et technocratie*, thèse droit, Nice, 1990, 533 p.
- VALODE (P.), *Les hommes de Pétain*, Paris, Nouveau Monde, 2013, 540 p.
- VALSON (L.), *Contribution à l'étude de la voie de fait et de sa sanction en droit administratif français*, thèse droit, Paris, 1946, 200 p.
- VAN LANG (A.), *Juge judiciaire et droit administratif*, thèse droit, Rennes I, 1992, Paris, LGDJ, 1996, X-359 p.
- VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, X-262 p.
- VARASCHIN (D.) [dir.], *Les entreprises du secteur de l'énergie sous l'Occupation*, Artois, Artois Presses Université, 2006, 447 p.
- VASSEUR (M.), *Le droit de la réforme des structures industrielles et des économies régionales : les entreprises et les régions françaises devant le Marché commun*, Paris, LGDJ, 1959, 621 p.
- VAUTROT-SCHWARTZ (G.), *La qualification juridique en droit administratif*, thèse droit, Paris II, 2008, Paris, LGDJ, 2009, XIV-685 p.
- VENEZIA (J.-C.), *Le pouvoir discrétionnaire*, thèse droit, Paris, 1956, Paris, LGDJ, 1959, 175 p.
- VERGEZ-CHAIGNON (B.), *Vichy en prison. Les épurés à Fresnes après la Libération*, Paris, Gallimard, 2006, 424 p.
- VERGEZ-CHAIGNON (B.), *Histoire de l'épuration*, Paris, Larousse, 2010, 608 p.
- VERGEZ-CHAIGNON (B.), *Les vichysto-résistants de 1940 à nos jours*, Paris, Perrin, 2016, 2<sup>e</sup> édit., 910 p.
- VERNEY (S.), *L'Indochine sous Vichy : entre Révolution nationale, collaboration et identités nationales, 1940-1945*, thèse histoire, Saint-Etienne, 2010, Paris, Riveneuve, 2012, 517 p.
- VICHE (G.), *La sanction professionnelle : notion de droit administratif nouveau*, thèse droit, Montpellier, 1947, Paris, Sirey, 1948.
- VINCENT (F.), *Le pouvoir de décision unilatérale des autorités administratives*, thèse droit, Rennes, 1964, Paris, LGDJ, 1966, 272 p.
- VINCENT-LEGOUX (M.-C.), *L'ordre public : étude de droit comparé interne*, thèse droit, Dijon, 1996, Paris, PUF, 2001, 558 p.
- VIRGILI (F.), *La France « virile ». Des femmes tondues à la Libération*, Paris, Payot, 2004, 421 p.
- VOLLE (M.), *Histoire de la statistique industrielle*, Paris, Economica, 1982, 302 p.
- WALINE (J.), *Recherches sur l'application du droit privé par le juge administratif*, thèse droit, Paris, 1962, 346 p.

- WALINE (M.), *L'individualisme et le droit*, Paris, Domat Montchrestien, 1945, 426 p.
- WALINE (M.), *Les rapports du droit administratif et du droit pénal*, Les cours de droit, Paris, 1948, 170 p.
- WEISBERG (R.), *Vichy, la justice et les Juifs*, Amsterdam, Editions des archives contemporaines, 1998, 266 p.
- WIEVIORKA (O.), *La mémoire désunie, le souvenir politique des années sombres de la Libération à nos jours*, Paris, Seuil, 2013, 303 p.
- WIEVIORKA (O.), *Les orphelins de la République : destinées des députés et des sénateurs français, 1940-1945*, Paris, Seuil, 2015, 2<sup>e</sup> édit., 472 p.
- WORMSER (O.), *Les origines doctrinales de la « Révolution nationale » : Vichy 10 juillet 1940-31 mars 1941*, Paris, Plon, 1971, 276 p.
- YAGIL (L.), « *L'Homme nouveau* » et la Révolution nationale (1940-1944), thèse histoire, IEP Paris, 1992, Villeneuve-d'Ascq, PUS, 1997, 382 p.
- YAGIL (L.), *Chrétiens et Juifs sous Vichy (1940-1944). Sauvetage et désobéissance civile*, Paris, Cerf, 2005, 765 p.
- YOLKA (P.) [dir.], *Les loisirs de montagne sous Vichy : droit, institutions et politique*, Fontaine, PUG, 2017, 241 p.

### **C/ Articles et contributions**

- AGUILA (Y.), « Droit public et droit privé, la nécessité de regards croisés », AJDA 2009 p. 905.
- ALVAZZI DEL FRATE (P.), BLOQUET (S.) et VERGNE (A.), « Introduction », in ALVAZZI DEL FRATE (P.), BLOQUET (S.) et VERGNE (A.) [dir.], *La summa divisio droit public/droit privé : dans l'histoire des systèmes juridiques en Europe (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2018, pp. 9-12.
- AMADIO (C.), « Lo statuto giuridico della donna nel periodo di Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 87-95.
- AMSELEK (P.), « Les vicissitudes de la compétence juridictionnelle en matière d'atteinte administrative à la liberté individuelle », RDP 1965 pp. 801-855.
- AMSELEK (P.), « Le service public et la puissance publique », AJDA 1968 pp. 492-514.
- AMSELEK (P.), « Une méthode peu usuelle d'identification des contrats administratifs : l'identification directe », RA 1973 pp. 633-642.
- AMSELEK (P.), « Une curiosité du droit public financier : les impositions autres que fiscales ou parafiscales », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 1, pp. 89-114.

- AMSELEK (P.), « La qualification des contrats de l'administration par la jurisprudence », AJDA 1983 pp. 3-7.
- ANCEL (P.), « La jurisprudence civile et commerciale », in GROS (D.) [dir.], *Le droit antisémite de Vichy*, Paris, Seuil, 1996, pp. 363-383.
- ANCEL (P.), « L'enseignement du droit, instrument de la *summa divisio* : quelques réflexions en guise d'introduction à la table ronde », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 207-213.
- ANTIPPAS (J.), « L'utilisation du droit administratif en droit civil », RFDA 2014 pp. 795-816.
- APCHAIN (H.), « Retour sur la notion de bonne administration de la justice », AJDA 2012 pp. 587-590.
- APELT (W.), « L'acte de gouvernement dans la jurisprudence et la doctrine en France et en Allemagne », in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1952, pp. 633-647.
- ARANDA (N.), « Le *sui generis* : un paradoxe pour la représentation du droit ? », NICOD (M.) [dir.], *Les affres de la qualification juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2015, pp. 143-160.
- ATIAS (C.), « Un point de vue de droit privé ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 37-42.
- ATIAS (C.) et LINOTTE (D.), « Le mythe de l'adaptation du droit au fait », D. 1977 (chr.) pp. 251-258.
- AUBY (J.-B.), « Réflexions sur les rapports du droit de la fonction publique et du droit du travail au travers du cas du secteur hospitalier », DS 1989 pp. 153-160.
- AUBY (J.-B.), « Le mouvement de banalisation du droit des personnes publiques et ses limites », in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, pp. 3-16.
- AUBY (J.-B.) « Régulations et droit administratif », in *Mélanges Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 209-234.
- AUBY (J.-B.), « Droit public-droit privé : l'inépuisable questionnement », DA 2015 rep. 2.
- AUBY (J.-F.), « Le déclin de la spécificité juridique des services publics industriels et commerciaux », AJDA 1981 pp. 508-512.
- AUBY (J.-M.), « Remarques sur quelques difficultés du droit administratif français », *Annales de la Faculté de droit de Bordeaux*, 1951, n°1, pp. 3-29.
- AUBY (J.-M.), « Emprise irrégulière et voie de fait », JCP 1955 I n°1259.
- AUBY (J.-M.), « Contribution à l'étude du domaine privé de l'administration », EDCE 1958 pp. 35-57.
- AUBY (J.-M.), « Les sanctions administratives disciplinaires applicables aux usagers volontaires des services publics », in *Mélanges Brèthe de la Gressaye*, Bordeaux, Bière, 1967, pp. 69-98.

- AUBY (J.-M.), « Chronique de jurisprudence : pharmacie », RTDSS 1969 pp. 185-189.
- AUBY (J.-M.), « Le pouvoir réglementaire des ordres professionnels », JCP 1973 I n°2545.
- AUBY (J.-M.), « Les critères du contrat administratif », RDP 1974 pp. 1486-1498.
- AUBY (J.-M.), « Dualité juridictionnelle et dualisme juridique », in CERAP [dir.], *Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique*, Paris, Economica, 1991, pp. 103-113.
- AUVERT-FINCK (J.), « Les actes de gouvernement, irréductible peau de chagrin ? », RDP 1995 pp. 130-174.
- AVERSENG (L.) et TOUFFAIT (A.), « Détention provisoire et responsabilité de l'Etat », D. 1974 (chr.) pp. 261-272.
- AZEMA (J.-P.), « La milice », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 1990, pp. 83-106.
- AZEMA (J.-P.), « Vichy et la mémoire savante, quarante-cinq ans d'historiographie », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 23-44.
- AZEMA (J.-P.), « La stratégie en matière de propagande déployée par l'Etat vichyssois », *Mélanges de l'Ecole française de Rome*, 1996, n°1, pp. 55-63.
- AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.), « Conclusion », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 763-771.
- AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.), « Vichy et les historiens », *Esprit*, mai 1992, pp. 43-51.
- BACHELIER (C.), « Le temps des restrictions (1939-1949) », *Bulletin de l'Institut du temps présent*, n°36, juin 1989, pp. 19-78.
- BALDOUS (A.), « La loi du 13 juillet 1983 », RFDA 1984 pp. 111-121.
- BALLUTEAU (M.), « Premières observations sur le projet de statut général des fonctionnaires », RA 1983 pp. 327-334.
- BANDRAC (M.), « De l'acte juridictionnel, et ce ceux qui ne le sont pas », in *Mélanges Draï*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 171-183.
- BARANGER (D.), « Le temps du droit », RA 2000 (n° spéc. 1) pp. 32-40.
- BARAZ (J.), « De Vichy à la Résistance : les vichysto-résistants 1940-1944 », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, 2011/2, pp. 27-50.10.3917, <https://www.cairn.info/revue-guerres-mondiales-et-conflits-contemporains-2011-2-page-27.htm>.
- BARBILLON (C.) « L'évolution de la jurisprudence à propos du recouvrement des cotisations par l'Ordre des médecins », *La revue du praticien*, 1977, pp. 2083-2085.
- BARGAS (D.), « La loi du 11 janvier 1984 », RFDA 1984 pp. 121-123.
- BARJOT (A.), « Le recours en cassation devant le Conseil d'Etat », EDCE 1951 pp. 64-76.

- BARJOT (D.), « Introduction », in JOLY (H.) [dir.], *Les comités d'organisation et l'économie dirigée sous le régime de Vichy*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2004, pp. 7-20.
- BARRAL (P.), « Idéal et pratique du régionalisme dans le régime de Vichy », RFSP 1974 pp. 911-939.
- BARRAL (P.) et BOUSSARD (I.) « La politique agrarienne », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 211-233.
- BARRAUD (B.), « Droit public-droit privé : de la *summa divisio* à la *ratio divisio* ? », RRJ 2014 pp. 1101-1132.
- BARRAUD (B.), « L'usage du plan en deux parties dans les facultés de droit françaises », RTD civ. 2015 pp. 807-824.
- BARRIERE (L.-A.), « Une approche historique de la *summa divisio* droit public-droit privé », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 7-30.
- BARUCH (M.-O.), « Le Conseil d'Etat sous Vichy », in *Le Conseil d'Etat et les changements politiques*, RA 1998 (n° spéc.) pp. 57-61.
- BARUCH (M.-O.), « Vichy, les fonctionnaires et la République », in DUCLERT (V.) [dir.], *Serviteurs de l'Etat français, une histoire politique de l'administration*, Paris, La Découverte, 2000, pp. 523-538.
- BARUCH (M.-O.), « La genèse des associations professionnelles de fonctionnaires. Ordre nouveau ou fin d'une époque ? », in MARGAIRAZ (M.) et TARTAKOWSKY (D.) [dir.], *Le syndicalisme dans la France occupée*, Rennes, PUR, 2008, pp. 287-296.
- BAUDOT (M.), « La résistance française face aux problèmes de répression et d'épuration », RHDGM janv. 1971 pp. 23-47.
- BAUDOT (M.), « L'épuration : bilan chiffré », *Bulletin de l'Institut d'histoire du temps présent*, sept. 1986, pp. 37-52.
- BAZEX (M.), « L'implosion du dualisme juridictionnel », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 35-42.
- BAZEX (M.), « Le droit public de la concurrence », RFDA 1998 pp. 781-800.
- BAZEX (M.), « Le droit public de la concurrence, mythe ou réalité ? », CCC 2007 rep. n°7.
- BEAUD (O.), « La distinction entre droit public et droit privé : un dualisme qui résiste aux critiques », in AUBY (J.-B.) et FREEDLAND (M.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 29-46.
- BEDARIDA (F.), « Vichy et la crise de la conscience française », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 77-96.
- BEDARIDA (F.) et BEDARIDA (R.), « L'Eglise catholique sous Vichy : une mémoire trouble », *Esprit*, mai 1992, pp. 52-66.

- BELLAMY (M.), « Le pouvoir de commandement du juge ou le nouvel esprit du procès », JCP 1973 II n°2522.
- BENELBAZ (C.) et FROGER (C.), « Vichy et la laïcité : la continuité de la rupture », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 67-102.
- BENOIT (F.-P.), « Juridiction judiciaire et juridiction administrative », JCP 1964 I n°1838.
- BENOIT (F.-P.), « Les fondements de la justice administrative », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, pp. 283-295.
- BENOIT (F.-P.), « Notions et concepts, instruments de la connaissance juridique. Les leçons de la philosophie du droit de Hegel », in *Mélanges Peiser*, Grenoble, PUG, 1995, pp. 23-38.
- BERBAIN (S.), « Les comités et l'organisation de la profession », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 1-6.
- BERGE (J.-S.), « La *summa divisio* droit privé-droit public et le droit de l'Union européenne : une question pour qui ? une question pour quoi ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 45-56.
- BERGEL (J.-L.), « Différence de nature (égale) différence de régime », RTD civ. 1984 pp. 255-272.
- BERGER (F.), « L'exploitation de la main-d'œuvre française dans l'industrie sidérurgique allemande pendant la Seconde Guerre mondiale », RHMC juill.-sept. 2003 pp. 148-181.
- BERLIA (G.), note sur l'ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*, RDP 1944 pp. 319-321.
- BERLIERE (J.-M.), BERSTEIN (S.), BANCAUD (A.), BURIN DES ROZIERES (E.), CHEVALIER (J.), ROUQUET (F.), SINGER (C.) et WATIN-AUGOUARD (M.), « L'épuration dans l'administration », in Fondation Charles de Gaulle, *Le rétablissement de la légalité républicaine*, Bruxelles, Complexe, 1996, pp. 431-542.
- BERNARD (A.), « L'autorisation administrative et le contrat de droit privé », RTD com. 1987 pp. 1-38.
- BERNITZ (U.), « Harmonisation et coordination de la législation du marché. La notion de droit du marché », RTD com. 1971 pp. 1-27.
- BEROUJON (F.), « Le recul de l'établissement public comme mode de gestion du service public », RFDA 2008 pp. 26-34.
- BERR (C.-J.), « Dualité de juridictions et unité du droit douanier », RFDA 1990 pp. 842-849.
- BERSTEIN (S.), « La France des années 1930 allergique au fascisme, à propos d'un livre de Zeev Sternhell », *Vingtième siècle*, avr. 1984, pp. 83-94.
- BERTHIER (B.), « Courchevel, une station de sports d'hiver héritée de Vichy ? », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 229-265.

- BIAYS (J.-P.), « Remarques terminologiques sur le secteur public industriel et commercial », in *Mélanges Peiser*, Grenoble, PUG, 1995, pp. 39-49.
- BIENVENU (J.-J.), « Remarques sur quelques tendances de la doctrine contemporaine en droit administratif », *Droits*, 1985, n°1, pp. 153-160.
- BIENVENU (J.-J.), « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », *Droits*, 1986, n°4, pp. 93-98.
- BIENVENU (J.-J.), « Actes juridiques et classification », *Droits*, 1988, n°7, pp. 21-27.
- BIGOT (G.), « Vichy dans l'œil de la *Revue de droit public* », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 415-435.
- BIGOT (G.), « Les faillites conceptuelles de la notion de service public en droit administratif », *RFDA* 2008 pp. 1-6.
- BIGOT (G.), « La distinction du droit public et du droit privé au prisme de la doctrine française du premier XIX<sup>ème</sup> siècle », in ALVAZZI DEL FRATE (P.), BLOQUET (S.) et VERGNE (A.) [dir.], *La summa divisio droit public/droit privé : dans l'histoire des systèmes juridiques en Europe (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2018, pp. 15-35.
- BILON (J.-L.), « Le statut du fermage, œuvre oubliée de la Corporation paysanne », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 97-110.
- BIOY (X.), « Notions et concepts en droit : interrogations sur l'intérêt d'une distinction... », in TUSSEAU (G.) [dir.], *Les notions juridiques*, Paris, Economica, 2009, pp. 21-53.
- BIOY (X.), « Quelles lectures théoriques de la qualification ? », in NICOD (M.) [dir.], *Les affres de la qualification juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2015, pp. 11-28.
- BIROT (L.) et PECOUT (C.), « Les actualités sportives cinématographiques dans la France occupée (1940-1944) », in ATTALI (M.) [dir.], *Sports et Médias. Du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Atlantica, 2010, pp. 511-519.
- BITTMANN (B.), « L'impact du régime de Vichy sur la conception de la loi : la rupture dans la continuité », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 17-36.
- BLAEVOET (C.), « Les services et les établissements publics à caractère industriel », *D.* 1947 (chr.) pp. 73-76.
- BLAEVOET (C.), « Personnes privées et personnes publiques – objectivité du droit public français », *JCP* 1950 I n°889.
- BLAEVOET (C.), « Variations sur la voie de fait administrative », *D.* 1950 (chr.) pp. 85-88.
- BLAEVOET (C.), « Le contentieux des établissements publics industriels et commerciaux », *RDP* 1957 pp. 5-44.

- BLAEVOET (C.), « Influence relative de la notion de service public sur le champ du droit administratif et de la compétence administrative », D. 1957 (chr.) pp. 37-42.
- BLANC (D.), « Les naissances du droit public. Pour une généalogie en forme de trilogie », RDP 2017 pp. 1561-1579.
- BLOCH (B.-M.), « Le regard des juristes sur les lois raciales de Vichy », *Les Temps modernes*, févr. 1992, pp. 161-174.
- BLOUD-REY (C.), « Standard », in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 1439-1441.
- BOCKEL (A.), « La condition juridique du stagiaire dans le régime français de la fonction publique », RDP 1966 pp. 265-294.
- BOCKEL (A.), « La voie de fait : mort et résurrection d'une notion discutable », D. 1970 (chr.) pp. 29-32.
- BOCKEL (A.), « Actualité et perspectives du contrôle de l'interventionnisme économique », AJDA 1983 pp. 8-13.
- BOIRON (S.), « Antisémites sans remords : les "bons motifs" des juristes de Vichy », *Cités*, 2008/4, pp. 37-50.
- BONAFUOX (C.), « L'historiographie de Vichy : une valse à trois temps », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 5-16.
- BONINCHI (M.) et FILLON (C.), « Parquet et politique pénale sous le régime de Vichy », in BRUSCHI (C.) [dir.], *Parquet et politique pénale depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle*, Paris, PUF, 2002, pp. 121-191.
- BONINCHI (M.), « Ordre moral et protection de la famille sous Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 333-357.
- BONNARD (H.), « La jurisprudence pénale », in GROS (D.) [dir.], *Le droit antisémite de Vichy*, Paris, Seuil, 1996, pp. 385-396.
- BONNARD (J.), « Variations sur le plan en deux parties en usage dans nos facultés de droit », LPA 19 juin 2012 pp. 12-15.
- BONNET (B.), « La *summa divisio* droit public – droit privé, chimère ou pierre angulaire ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 3-6.
- BONNETBLANC (G.), « Le droit public économique : point de rencontre des intérêts publics et privés », AJDA 1983 pp. 462-465.
- BONNIER (J.), « Rénovation du syndicalisme médical ? », DS 1963 pp. 77-80.
- BORE (J.) et DAMIEN (A.), « Le contrôle du juge de cassation en matière administrative et en matière civile », RFDA 1990 pp. 777-791.

- BORRICAND (J.), « La non-rétroactivité des textes réglementaires en matière économique et fiscale », D. 1978 (chr.) pp. 275-286.
- BOUDOT (M.), « L'enseignement du droit, un instrument de la *summa divisio* ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 245-253.
- BOUFFANDEAU (T.), « La continuité et la sauvegarde des principes du droit public français entre le 16 juin 1940 et l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution : le juge de l'excès de pouvoir jusqu'à la libération du territoire métropolitain », EDCE 1947 pp. 23-27.
- BOUGNOUX (A.), « Sociétés professionnelles – Etablissements professionnels », JCl. Sociétés, fasc. 178-60.
- BOULANGER (J.), « Principes généraux du droit et droit positif », in *Mélanges Ripert*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, tome 1, pp. 51-74.
- BOULOUIS (J.), « Sur une catégorie nouvelle d'actes juridiques : les directives », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 191-203.
- BOULOUIS (J.), « Supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 5-12.
- BOULOUIS (J.), « Introduction – Droit économique », in *Mélanges Drago*, Paris, Economica, 1996, pp. 173-177.
- BOULOUIS (N.), « Regards d'un rapporteur public du côté du droit privé des contrats », AJDA 2009 pp. 921-922.
- BOULOUIS (N.), « Contrats administratifs entre personnes privées : *quid novis sub sole* ? », in *Mélanges Richer*, Paris, LGDJ, 2013, pp. 27-35.
- BOUR, « Les réalisations médico-sociales des comités d'organisation », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 34-40.
- BOURDERON (R.), « Le régime de Vichy était-il fasciste ? », RHDGM juill. 1973 pp. 23-46.
- BOUSSARD (S.), « L'éclatement des catégories de service public et la résurgence du "service public par nature" », RFDA 2008 pp. 43-49.
- BOY (L.) et PIROVANO (A.), « Ambiguïtés du droit économique (Eléments d'une méthodologie) », *Procès*, 1981, n°7, pp. 7-36.
- BRACONNIER (S.), « La prise en compte du droit européen par les juridictions : quelle influence sur le dualisme juridictionnel ? », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 25-34.
- BRAD (Y.), « Le mandat comme fondement des contrats administratifs entre personnes privées », JCP 1981 I n°3032.
- BRAIBANT (G.), « Remarques sur l'efficacité des annulations pour excès de pouvoir », EDCE 1961 pp. 53-65.

- BRAIBANT (G.), « L'arrêt *Syndicat général des ingénieurs conseils* et la théorie des principes généraux du droit », EDCE 1962 pp. 67-71.
- BRAIBANT (G.), « Du simple au complexe : quarante ans de droit administratif (1953-1993) », EDCE 1994 pp. 409-420.
- BRAIBANT (G.), « Conclusion », RA 1997 (n° spéc.) p. 35.
- BREEN (E.), « Le Doyen Vedel et Charles Eisenmann : une controverse sur les fondements du droit administratif », RFDA 2002 pp. 232-243.
- BRENET (F.), « Le recours pour excès de pouvoir et le contrat », JCP A 2012 n°2313.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « L'organisation professionnelle : bilan d'une expérience – perspectives actuelles », *Economie contemporaine*, févr. 1947, pp. 28-33.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Droit administratif et droit privé », in *Mélanges Ripert*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, tome 1, pp. 304-322.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « La discipline dans les entreprises, les syndicats et les professions organisées », APD 1953-1954 pp. 75-108.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Essai sur le droit professionnel », *Annales de la faculté de droit de Bordeaux*, 1954, pp. 69-87.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Le pouvoir juridictionnel des ordres professionnels », DS 1955 pp. 597-602.
- BRETHER DE LA GRESSAYE (J.), « Le droit corporatif », *Annales de droit et de sciences politiques (Louvain)*, 1960, n°1, pp. 3-20.
- BRIERE DE L'ISLE (G.), « Le maintien par voie d'autorité du rapport contractuel arrivé à son expiration », in DURAND (P.) [dir.], *La tendance à la stabilité du rapport contractuel : études de droit privé*, Paris, LGDJ, 1960, pp. 301-322.
- BRIMO (S.), « Vers une "privatisation" du contentieux d'indemnisation du chômage des agents publics non titulaires », AJDA 2011 pp. 1151-1153.
- BROS (S.), « La quasi-personnalité morale », in AHC, *La personnalité morale*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 49-71.
- BRUNET (P.), « Les principes généraux du droit et la hiérarchie des normes », in *Mélanges Troper*, Paris, Economica, 2006, pp. 207-221.
- BRUNET (P.), « A quoi sert la "théorie" des principes généraux du droit ? », in CAUDAL (S.) [dir.], *Les principes en droit*, Paris, Economica, 2009, pp.175-187.
- BRUNET (P.), « Doctrines "juridictionnelles" et doctrines "méta-conceptuelles" du service public », in AFDA, *Le service public*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 21-39.
- BRUNET (P.), « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », *Droit et société*, 2015/3, pp. 545-561, <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2015-3-page-545.htm>.

- BRUTTMANN (T.), « La langue de la persécution », in BATTINI (M.) et MATARD-BONUCCI (M.-A.), *Anisemitismi a confronto : Francia e Italia. Ideologie, retoriche, politiche*, Pise, Edizioni Plus et Pisa University Press, 2010, pp. 121-137.
- BUFFETEAU (P.), « Réflexions sur “l’intérêt d’une bonne administration de la justice” en matière pénale », *Revue pénitentiaire et droit pénal*, 1998, pp. 168-193.
- BUFFLAN (J.-P.), « L’introuvable critère du droit administratif », in *Etudes de droit public*, Paris, Cujas, 1964, pp. 177-248.
- BURDEAU (F.), « Les crises du principe de dualité des juridictions », *RFDA* 1990 pp. 724-733.
- BURDEAU (F.), « Du sacre au massacre d’un juge. La doctrine et le Conseil d’Etat statuant au contentieux », in *Mélanges Cosnard*, Paris, Economica, 1990, pp. 309-317.
- BURDEAU (F.), « A propos des origines historiques du dualisme juridictionnel », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 17-23.
- BUREAU (D.), « La réglementation de l’économie », *APD* 1997 pp. 317-339.
- CADOUX-TRIAL, « La charge de la preuve datant le Conseil d’Etat », *EDCE* 1953 pp. 85-86.
- CAILLOSSE (J.), « Droit public – droit privé : sens et portée d’un partage académique », *AJDA* 1996 pp. 955-964 et in CAILLOSSE (J.), *La constitution imaginaire de l’Administration : recherches sur la politique du droit administratif*, Paris, PUF, 2008, pp. 231-258.
- CAILLOSSE (J.), « Les justifications du maintien actuel du dualisme juridictionnel », *AJDA* 2005 pp. 1781-1786 et in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 181-197.
- CAILLOSSE (J.), « Savoir juridique et complexité : le cas du droit administratif », in DOAT (M.), LE GOFF (J.) et PEDROT (P.) [dir.], *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Rennes, PUR, 2007, pp. 163-179.
- CANET (L.), « Le régime des fondations en France », in *Livre jubilaire du Conseil d’Etat*, Paris, Sirey, 1952, p. 433-445.
- CANNAC (Y.) et GAZIER (F.), « Les autorités administratives indépendantes », *EDCE* 1983-1984 pp. 13-67.
- CAPITANT (R.), « De la nature des actes de gouvernement », in *Mélanges Julliot de la Morandière*, Paris, Dalloz, 1964, pp. 99-115.
- CAPORAL (S.), « La *summa divisio* des facultés », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l’intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 215-239.
- CARPENTIER (E.), « Permanence et unité de la notion d’acte de gouvernement », *AJDA* 2015 pp. 799-805.
- CARTERON (O.), « Regard sur l’activité consultative du Conseil d’Etat entre 1940 et 1944 : peut-on conseiller innocemment un gouvernement comme celui de Vichy ? », *RDP* 2010 pp. 579-645.

CARTIER (E.), « De l'anéantissement au retour du *de cuius* ou l'insoutenable ambivalence de l'ordonnance du 9 août 1944 », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 43-65.

CASSIN (R.), « Introduction », EDCE 1947 pp. 9-17.

CASSIN (R.), « Introduction », EDCE 1948 pp. 9-15.

CASSIN (R.), « Le Conseil d'Etat gardien des principes de la Révolution française », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1951, pp. 54-61.

CASSIN (R.), « L'évolution récente des juridictions administratives en France », *Revue internationale de science administrative*, 1953, n°4, pp. 833-860.

CAUCHARD (M.-P.), « La crise du droit administratif : entre discontinuité et continuité », in SIMONIAN-GINESTE (H.) [dir.], *La (dis)continuité en droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2014, pp. 123-137.

CAYLA (O.), « Ouverture : La qualification, ou la vérité du droit », *Droits*, 1993, n°18, pp. 3-18.

CELIER (C.), « Nos juristes sont-ils trop vieux ? », DS 1948 pp. 121-122.

CHAMPAUD (C.), « Contribution à la définition du droit économique », D. 1967 (chr.) p. 215-220.

CHAMPAUD (C.), « Droit administratif et droit des affaires », AJDA 1995 (n° spéc.) pp. 82-90.

CHAPUS (R.), « L'acte de gouvernement, monstre ou victime ? », D. 1958 (chr.) pp. 5-10.

CHAPUS (R.), « De la soumission au droit des règlements autonome », D. 1960 (chr.) pp. 119-126.

CHAPUS (R.), « De la valeur juridique des principes généraux du droit et des autres règles jurisprudentielles », D. 1966 (chr.) pp. 99-106.

CHAPUS (R.), « Le service public et la puissance publique », RDP 1968 p. 235-282.

CHAPUS (R.), « Qu'est-ce qu'une juridiction ? La réponse de la jurisprudence administrative », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 265-297.

CHAPUS (R.), « Dualité des juridictions et unité de l'ordre juridique », RFDA 1990 p. 739-744.

CHAPUS (R.), « Georges Vedel et l'actualité d'une "notion fonctionnelle" : l'intérêt d'une bonne administration de la justice », RDP 2003 pp. 3-17.

CHARLIER (R.-E.), « La technique de notre droit public est-elle appropriée à sa fonction ? », EDCE 1951 pp. 32-63.

CHARLIER (R.-E.), « La notion juridique de service public industriel ou commercial », JCP 1955 I n°1210.

CHARLIER (R.-E.), « Le régime complexe des services publics industriels ou commerciaux », JCP 1955 I n°1220.

- CHARLIER (R.-E.), « Les services publics industriels et commerciaux », *Etudes de droit contemporain*, 1959, tome 4, pp. 117-133.
- CHARLIER (R.-E.), « Le droit constitutionnel économique », in *Mélanges Dendias*, Athènes, 1978, pp. 73-90.
- CHARLIER (R.-E.), « Signification de “l’intervention” de l’Etat dans l’économie », in *Mélanges Péquignot*, Montpellier, CERAM, 1984, tome 1, pp. 95-105.
- CHARRUAULT (C.), « Juge administratif et juge judiciaire : dualité ou unité ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l’intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 177-181.
- CHATRIOT (A.), « Les transformations des services publics français au XX<sup>e</sup> siècle : quelques repères », *Regards croisés sur l’économie*, 2007/2, pp. 55-63, <https://www.cairn.info/revue-regards-croises-sur-l-economie-2007-2-page-55.htm>.
- CHELINI (M.-P.), « Economie administrée », in COINTET (J.-P. et M.) [dir.], *Dictionnaire historique de la France sous l’Occupation*, Paris, Tallandier, 2000, pp. 267-268.
- CHENOT (B.), « La notion de service public dans la jurisprudence économique du Conseil d’Etat », *EDCE* 1950 pp. 77-83.
- CHENOT (B.), « Réflexions sur l’arbitrage », *Revue économique*, 1951, pp. 1-14.
- CHENOT (B.), « L’Existentialisme et le Droit », *RFSP* 1953 pp. 57-68.
- CHENOT (B.), « La liberté, les ordres et l’Etat », *EDCE* 1973 pp. 105-112.
- CHEROT (J.-Y.), « Les évolutions du droit public économique », *RRJ* 1991 pp. 55-65.
- CHEROT (J.-Y.), « Les méthodes du juge administratif dans le contentieux de la concurrence », *AJDA* sept. 2000 (n° spéc.) pp. 687-696.
- CHEVALLIER (J.), « L’interdiction pour le juge administratif de faire acte d’administrateur », *AJDA* 1972 pp. 67-89.
- CHEVALLIER (J.), « La place de l’établissement public en droit administratif français », *Publications de la faculté de droit d’Amiens*, 1972-1973, n°3, pp. 5-76.
- CHEVALLIER (J.), « Fonction contentieuse et fonction juridictionnelle », in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 275-290.
- CHEVALLIER (J.), « L’association au service public », *JCP* 1974 I n°2667.
- CHEVALLIER (J.), « Essai sur la notion juridique de service public », *Publications de la faculté de droit d’Amiens*, 1976, n°7, pp. 137-161.
- CHEVALLIER (J.), « Le droit administratif, droit de privilège ? », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 57-70.
- CHEVALLIER (J.), « Réflexions sur l’arrêt *Cadot* », *Droits*, 1989, n°9, pp. 78-91.

- CHEVALLIER (J.), « Changement politique et droit administratif », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 293-326.
- CHEVALLIER (J.), « Du principe de séparation au principe de dualité », RFDA 1990 pp. 712-723.
- CHEVALLIER (J.), « Présentation », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Public/privé*, Paris, PUF, 1995, pp. 5-18.
- CHEVALLIER (J.), « Rapport de synthèse », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2010, pp. 235-246.
- CHEVRIER (G.), « Remarques sur l'introduction et les vicissitudes de la distinction du "jus privatum" et du "jus publicum" dans les œuvres des anciens juristes français », APD 1952 pp. 5-77.
- CHIFFLOT (N.), « Les prérogatives de puissance publique. Une proposition de définition », in AFDA, *La puissance publique*, Paris, LexisNexis, 2012, pp. 173-196.
- CHNEDE (F.), « Les emprunts du droit privé au droit public en matière contractuelle », AJDA 2009 pp. 923-928.
- CLARET (H.), « La ruralité au cœur de la France de Vichy : l'impact du gouvernement de Vichy sur le droit rural », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 181-197.
- CLEMENT (C.), « Le statut du fonctionnaire stagiaire : entre précarité et renforcement de ses droits », LPA 1<sup>er</sup>-2 mai 2002 pp. 12-16.
- COHEN-TANUGI (L.), « L'avenir de la justice administrative », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 13-20.
- COINTET (J.-P.), « Les anciens combattants. La Légion française des combattants », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 123-143.
- COINTET (J.-P.), « L'Eglise et l'Etat dans la cité totalitaire : la vision de l'ultra-collaboration parisienne (1940-1944) », in VANDENBUSSCHE (R.) [dir.], *De Georges Clemenceau à Jacques Chirac : l'Etat et la pratique de la Loi de Séparation*, Villeneuve-d'Ascq, IRHIS, 2008, pp. 123-130.
- COINTET (M.), « Les radicaux dans la tourmente (1940-194) », in LE BEGUEC (G.) et DUHAMEL (E.) [dir.], *La Reconstruction du parti radical, 1944-1946*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 15-30.
- COINTET (M.), « Vichy et la séparation de l'Eglise et de l'Etat : une remise en cause limitée (1940-1945) », in VANDENBUSSCHE (R.) [dir.], *De Georges Clemenceau à Jacques Chirac : l'Etat et la pratique de la Loi de Séparation*, Villeneuve-d'Ascq, IRHIS, 2008, pp. 107-121.
- COLLIARD (C.-A.), « La notion d'acte détachable et son rôle dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 115-145.
- COMBACAU (J.), « Sur une définition restrictive du droit : dialogue sans issue », in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 1033-1052.

- COMTE (B.), « Les organisations de jeunesse sous Vichy », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 409-421.
- CONAN (E.) et LINDENBERG (D.), « Que faire de Vichy ? », *Esprit*, mai 1992, pp. 5-15.
- CORAIL (J.-L. de), « Le juge administratif et la qualification des interventions de l'Etat dans le domaine de l'économie », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 299-319.
- CORAIL (J.-L. de), « L'identification du service public dans la jurisprudence administrative », in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 789-803.
- CORAIL (J.-L. de), « La notion d'entreprise d'intérêt général et l'interventionnisme économique », in *Mélanges Péquignot*, Montpellier, CERAM, 1984, tome 1, pp. 143-157.
- CORAIL (J.-L. de), « Administration et sanction. Réflexion sur le fondement du pouvoir administratif de répression », in *Mélanges Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 103-126.
- CORAIL (J.-L. de), « L'approche fonctionnelle du service public : sa réalité et ses limites », *AJDA* 1997 (n° spéc.) pp. 20-28.
- CORAIL (J.-L. de), « Une question fondamentale : la doctrine du service public, de la définition et de la nature du droit administratif et de la compétence du juge administratif », *RA* 1997 (n° spéc.) pp. 24-35.
- COSTA (J.-P.), « L'exécution des décisions juridictionnelles », *RA* 1999 (n° spéc. 1) pp. 69-82 (avec les débats).
- COUDEVILLE (A.), « La notion de mandat en droit administratif », *AJDA* sept. 1979 pp. 7-22.
- COURTOT (A.), « La politique familiale », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 245-263.
- COURTOT (A.), « Quelques aspects de la politique de la jeunesse », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 265-284.
- COUTAUD (A.), « La réforme de la réglementation des marchés publics », *RA* 1957 pp. 126-130.
- COUZINET (P.), « L'infraction pénale de l'agent public », in *Mélanges Magnol*, Paris, Sirey, 1948, pp. 115-152.
- CREMIEU (L.), « La nature juridique de l'action disciplinaire dans la profession d'avocat », *D.* 1949 (chr.) pp. 29-31.
- CROCQ (L.), « Krisis, crisis, crise : métamorphoses d'un concept », *Revue de médecine psychosomatique*, 1991, n°27, pp. 11-38.
- CROQUEZ (A.), « Origines et modalités du dirigisme en France en matière professionnelle, économique et sociale », *Gaz. Pal.* 1947 I (doct.) pp. 70-73.

- CUBERTAFOND (B.), « Importance de la loi en droit public économique », *AJDA* 1977 pp. 468-482.
- CUBERTAFOND (B.), « Pour une autre approche du droit : l'exemple du droit économique », *RA* 1982 pp. 499-505.
- CULIOLI (A.), « La frontière », *Cahiers Charles V*, 1986, n°8, pp. 161-169.
- CUMYN (M.), « Les catégories, la classification et la qualification juridiques : réflexions sur la systématique du droit », *Les cahiers de droit*, 2011, pp. 351-378, <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/13309/1/Cumyn-2011-Cahiers-de-Droit.pdf>.
- CUMYN (M.), « La classification des catégories juridiques en droit comparé – métaphores taxonomiques », *La Revue du Notariat (Montréal)*, sept. 2018, pp. 1-36, <https://corpus.ulaval.ca/jspui/bitstream/20.500.11794/13314/1/Cumyn-2009-Revue-Notariat.pdf>.
- DANET (D.), « La science juridique, servante ou maîtresse de la science économique ? », *RIDE* 1993 pp. 5-27.
- DARD (O.), « Voyage à l'intérieur d'X-crise », *Vingtième siècle*, juill.-sept. 1995, pp. 132-147.
- DEBBASCH (C.), « Le juge administratif et le service judiciaire : vers un prochain passage de la timidité à l'audace », *D.* 1962 J. pp. 275-278.
- DEBBASCH (C.), « Déclin du contentieux administratif ? », *D.* 1967 (chr.) pp. 95-100.
- DEBBASCH (C.), « Finances publiques et droit administratif », in *Mélanges Trotabas*, Paris, LGDJ, 1970, pp. 111-136.
- DEBBASCH (C.), « Le droit administratif, droit dérogatoire au droit commun ? », in *Mélanges Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 127-133.
- DEBET (A.), « Autorités administratives indépendantes et personnalité morale », in *AHC, La personnalité morale*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 15-29.
- DEGOFFE (M.), « A propos du service public virtuel », *CJEG* 1993 pp. 535-553.
- DEGOFFE (M.), « Les autorités publiques indépendantes », *AJDA* 2008 pp. 622-629.
- DEGUERGUE (M.), « Les commissaires du gouvernement et la doctrine », *Droits*, 1994, n°20, pp. 126-132.
- DEGUERGUE (M.), « Le double degré de juridiction », *AJDA* 2006 pp. 1308-1314.
- DEGUERGUE (M.), « Doctrine universitaire et doctrine organique », in *AFDA, La doctrine en droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2010, pp. 41-57.
- DEGUERGUE (M.), « Intérêt général et intérêt public : tentative de distinction », in *Mélanges Truchet*, Paris, Dalloz, 2015, pp. 131-142.
- DELACOUR (E.), « Les contrats publics des personnes privées en droit français », in *Mélanges Guibal*, Montpellier, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, pp. 633-656.

- DELAUNAY (B.), « Pour un intérêt à agir autonome en matière d'injonction », RDP 2007 pp. 661-681.
- DELION (A.), « Les nouvelles conceptions sur les entreprises publiques », AJDA 1967 pp. 379-389.
- DELION (A.), « L'insolvabilité des entités publiques autres que l'Etat », RIDC 2002 pp. 603-612.
- DELMAS-MARSALET (J.), « Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat », EDCE 1969 pp. 133-160.
- DELVOLVE (G.), « Dualité de juridictions et autorité de la chose jugée », RFDA 1990 pp. 792-797.
- DELVOLVE (J.), « Une crise du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires », EDCE 1950 pp. 21-41.
- DELVOLVE (P.), « De la nature juridique des sociétés d'économie mixte et de leurs travaux », RDP 1973 pp. 351-384.
- DELVOLVE (P.), « Le principe de non-rétroactivité dans la jurisprudence économique du Conseil d'Etat », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, pp. 355-368.
- DELVOLVE (P.), « La notion de directive », AJDA 1974 pp. 459-473.
- DELVOLVE (P.), « La faillite des entreprises publiques en France », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 1975, pp. 205-222.
- DELVOLVE (P.), « La Cour d'appel de Paris, juridiction administrative », in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, 47-72.
- DELVOLVE (P.), « Paradoxes du (ou paradoxes sur le) principe de séparation des autorités administrative et judiciaire », in *Mélanges Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 135-145.
- DELVOLVE (P.), « Le Conseil d'Etat vu par la doctrine », RA 1997 (n° spéc.) pp. 50-55.
- DELVOLVE (P.), « Un droit des contrats sans *summa divisio* serait-il possible ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 257-274.
- DELVOLVE (P.), « L'actualité des bases constitutionnelles du droit administratif », RFDA 2014 pp. 1211-1217.
- DELVOLVE (P.), « Les nouvelles dispositions du Code civil et le droit administratif », RFDA 2016 pp. 613-625.
- DENOIX de SAINT-MARC (R.) et LABETOULLE (D.), « Les pouvoirs d'instruction du juge administratif », EDCE 1970 pp. 69-91.
- DESMONS (E.), « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat », *Droits*, 2002, n°36, pp. 39-55.
- DESMONS (E.), « Droit privé, Droit public », in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 520-525.

- DETTON (H.), « La protection par le Conseil d'Etat des droits de l'individu dans l'organisation professionnelle », EDCE 1952 pp. 53-63.
- DEUMIER (P.), « Une *summa divisio* des raisonnements des juges administratif et judiciaire ? Comparaison des travaux préparatoires », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 199-205.
- DIDIER (D.), « Esquisse de la notion d'entreprise », in *Mélanges Voirin*, Paris, LGDJ, 1967, pp. 209-214.
- DOBRY (M.), « Février 1934 et la découverte de l'allergie de la société française à la "révolution fasciste" », *Revue française de sociologie*, 1989, pp. 511-533.
- DONN (M.), « Le rôle des comités d'organisation dans la répartition et les programmes de fabrication », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 23-27.
- DONNEDIEU DE VABRES (J.), « La protection des droits de l'homme par les juridictions administratives en France », EDCE 1949 pp. 30-49.
- DONNEDIEU DE VABRES (J.), « Le Conseil d'Etat sous Vichy », in *Le Conseil d'Etat et les changements politiques*, RA 1998 (n° spéc.) pp. 62-63.
- DOUBLET (J.), « L'Ordre national des pharmaciens », DS 1946 pp. 99-103.
- DOUCHEZ (M.-H.) et THERON (J.-P.), « Le groupe et l'exercice des libertés », in HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, pp. 197-220.
- DOUENCE (J.-C.), « Le rattachement des établissements publics à une collectivité territoriale. Le cas des établissements publics locaux », AJDA 1971 pp. 4-17.
- DOUENCE (J.-C.), « Réflexions sur la vocation générale des collectivités locales à agir dans l'intérêt public local », in Les deuxièmes entretiens de la Caisse des dépôts sur le développement local, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Paris, l'Aube, 1999, pp. 317-342.
- DOUZOU (L.) et PESCHANSKI (D.), « La Résistance française face à l'hypothèque Vichy », *Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli*, 1995, pp. 3-42, <https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/411405/filename/HAL-00364984HypothèqueVichyV2.pdf>.
- DRAGO (R.), « La procédure de référé devant le Conseil d'Etat », RDP 1953 pp. 297-316.
- DRAGO (R.), note sous CADART (J.), *Les tribunaux judiciaires et la notion de service public*, RDP 1954 pp. 862-863.
- DRAGO (R.), « Le défaut de base légale dans le recours pour excès de pouvoir », EDCE 1960 pp. 27-38.
- DRAGO (R.), « Aspects du contrôle exercé par le juge administratif sur la politique économique », in *Mélanges Van der Mesh*, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 3, pp. 455-475.
- DRAGO (R.), « Le juge judiciaire, juge administratif », RFDA 1990 pp. 757-763.

- DRAGO (R.), « Actualité du principe de séparation en France et dans les Etats de la CEE », *AJDA* 1990 pp. 581-584.
- DRAGO (R.) et FRISON-ROCHE (M.-A.), « Mystères et mirages des dualités des ordres de juridictions et de la justice administrative », *APD* 1997 pp. 135-148.
- DRAI (P.), « Etre juges... et juger... », *RFDA* 1990 pp. 694-697.
- DREUILLE (J.-F.), « Les incidences de la législation de Vichy en matière pénale », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 117-135.
- DROUILLAT (R.), « Séparation des pouvoirs et faute de service du fonctionnaire », *S.* 1954 (chr.) pp. 109-112.
- DUBOIS (J.-P.), « La jurisprudence : la validation des décisions de 1944 », in Fondation Charles de Gaulle, *Le rétablissement de la légalité républicaine*, Bruxelles, Complexe, 1996, pp. 831-853.
- DUBOIS (J.-P.), « La jurisprudence administrative », in GROS (D.) [dir.], *Le droit antisémite de Vichy*, Paris, Seuil, 1996, pp. 339-362.
- DUBOUIS (L.), « Le juge administratif, le malade et le médecin », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, pp. 389-406.
- DUBOUIS (L.), « Conclusions », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 291-297.
- DUPEYROUX (O.), « L'indépendance du Conseil d'Etat statuant au contentieux », *RDP* 1983 pp. 565-629.
- DUPRE DE BOULOIS (X.), « La critique doctrinale », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2010, pp. 217-232.
- DUPRE DE BOULOIS (X.), « Puissance publique, puissance privée », in AFDA, *La puissance publique*, Paris, LexisNexis, 2012, pp. 57-75.
- DUPUIS (G.), « Définition de l'acte unilatéral », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 205-213.
- DUPUY (R.-J.), « Le pourvoi en cassation et la dualité du contentieux de l'annulation », *RDP* 1950 pp. 505-544.
- DURAND (B.), « La loi du 20 novembre 1940 sur les successions vacantes et non réclamées », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 51-66.
- DURAND (B.), « Conclusion », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 479-485.
- DURAND (C.), « De l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 193-210.

- DURAND (C.), « La profession médicale devant le juge administratif », D. 1958 (chr.), pp. 119-128.
- DURAND (P.), « Les fonctions publiques de l'entreprise privée », DS 1945 pp. 246-250.
- DURAND (P.), « La liquidation de la CARCO », DS 1947 pp. 165-173.
- DURAND (P.), « Le rôle des agents de l'autorité publique dans la formation du contrat », RTD civ. 1948 pp. 155-182.
- EISENMANN (C.), « Droit public, droit privé (en marge d'un livre sur l'évolution du droit civil français du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> siècle) », RDP 1952 pp. 903-979.
- EISENMANN (C.), « L'arrêt *Monpeurt* : légende et réalité », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 221-249.
- EISENMANN (C.), « Le rapport entre la compétence juridictionnelle et le droit applicable en droit administratif français », in *Mélanges Maury*, Paris, Dalloz, 1960, tome 2, pp. 379-403.
- EISENMANN (C.), « Quelques problèmes de méthodologie des définitions et des classifications en science juridique », APD 1966 pp. 25-43.
- EISENMANN (C.), « Essai d'une classification théorique des formes politiques », *Politique*, 1968, pp. 5-86.
- EISENMANN (C.), « Un dogme faux : l'autonomie du droit administratif », in *Mélanges Sayaguès-Laso*, Madrid, Instituto de estudios de administracion local, 1969, tome 4, pp. 419-438.
- EISENMANN (C.), « La théorie des "bases constitutionnelles du droit administratif" », RDP 1972 pp. 1345-1431.
- ESMEIN (P.), « L'intervention de l'Etat dans les contrats », in *Travaux de l'Association Capitant* (journées de Bruxelles, 1945), Paris, Dalloz, 1946, pp. 118-134 et 148-177 (pour les discussions).
- FABRE (M.), « La doctrine sous Vichy : analyse systématique des revues de droit privé de juin 1940 à juin 1944 », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 375-401.
- FARDET (C.), « La notion d'homologation », *Droits*, 1998, n°28, pp. 181-192.
- FARJAT (G.), « L'importance d'une analyse substantielle en droit économique », RIDE 1986 pp. 9-42.
- FARJAT (G.), « La notion de droit économique », APD 1992 pp. 27-62.
- FATOME (E.), « A propos du rattachement des établissements publics », in *Mélanges Moreau*, Paris, Economica, 2003, pp. 139-154.
- FAURE (B.), « Le dualisme juridictionnel et les libertés », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 103-113.
- FAVRET (J.-M.), « La "bonne administration de la justice" administrative », RFDA 2004 pp. 943-952.

FAYET (E.) et POIRMEUR (P.), « La doctrine administrative et le juge administratif : la crise d'un modèle de production du droit », in CHEVALLIER (J.), *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, pp. 98-120.

FERRARI (P.), « Essai sur la notion de co-auteurs d'un acte unilatéral en droit administratif français », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 215-229.

FERRARI (S.) et HOURSON (S.), « *Summa divisio* et doctrine publiciste française, une musique contemporaine », in ALVAZZI DEL FRATE (P.), BLOQUET (S.) et VERGNE (A.) [dir.], *La summa divisio droit public/droit privé : dans l'histoire des systèmes juridiques en Europe (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2018, pp. 239-265.

FERRIER (D.), « Le droit de la consommation, élément d'un droit civil professionnel », in *Mélanges Calais-Auloy*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 373-384.

FILLON (C.), « Les projets de réforme des gardes des sceaux de Vichy, ou les rêveries judiciaires du régime de Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 231-251.

FLAUSS (J.-F.), « Dualité des ordres de juridiction et Convention européenne des droits de l'homme », in *Mélanges Jean Waline*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 523-546.

FLONNEAU (J.-M.), « Législation et organisation économiques au temps des restrictions (1938-1949) », in FLONNEAU (J.-M.) et VEILLON (D.) [dir.], *Le temps des restrictions en France : 1939-1949*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1996, pp. 43-58.

FLOUR (J.), « Influence du droit public sur le droit privé », in AHC, *L'influence du droit public sur le droit privé*, Paris, Dalloz, 1947, pp. 39-64 (avec les discussions) et pp. 184-199.

FORTIER (V.), « La fonction normative des notions floues », RRJ 1991 pp. 755-768.

FORTIER (V.), « Les sociétés commerciales sous Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 111-128.

FORTUNET (F.), « LAROQUE Pierre », in ARABEYRE (P.), HALPERIN (J.-L.) et KRYNEN (J.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris, PUF, 2015, 2<sup>e</sup> édit., pp. 612-614.

FOUCHER (M.), « Frontières : rejet, attachement, obsession », *Pouvoirs*, 2018, n°165, pp. 5-14.

FOUGERE (L.), « 1790-1990 : deux siècles de dualisme juridictionnel », AJDA 1990 pp. 579-580.

FOURNIER (H.), « La Commission de contrôle des banques », *Revue économique*, 1951, pp. 591-599.

FOURRE et GENTOT, « Des règles applicables aux litiges opposant les services publics industriels et commerciaux à leurs usagers », AJDA 1963 pp. 88-89.

FOURRE et GENTOT, « L'irresponsabilité de la puissance publique à raison des dommages imputables à l'activité de juridictions ordinales », AJDA 1963 pp. 215-216.

- FREYRIA (C.), « La personnalité morale à la dérive », in *Mélanges Breton et Derrida*, Paris, Dalloz, 1991, pp. 121-130.
- FRISON-ROCHE (M.-A.), « Les difficultés méthodologiques d'une réforme du droit des faillites », D. 1994 (chr.) pp. 17-20.
- FRISON-ROCHE (M.-A.), « Déontologie et discipline dans les professions libérales », in AHC, *Les professions libérales*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 103-118.
- FRISON-ROCHE (M. A.), « Le droit de la régulation », D. 2001 (chr.) pp. 610-616.
- FRISON-ROCHE (M.-A.), « Droit et économie », in TERRE (F.) [dir.], *Regards sur le droit*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 119-128.
- FRISON-ROCHE (M.-A.), « Les différentes natures de l'ordre public économique », APD 2015 pp. 105-128.
- FROMONT (M.), « Rapport sur le droit économique français », in Commission des communautés européennes, *Etudes, Série concurrence-rapprochement des législations*, Bruxelles, 1973, vol. 2.
- GABARDA (O.), « L'intérêt d'une bonne administration de la justice. Etude de droit du contentieux administratif », RDP 2006 pp. 153-184.
- GABOLDE (C.), « Pour un véritable référé administratif », D. 1949 (chr.) pp. 172-174.
- GABOLDE (C.), « Les nouveaux pouvoirs d'urgence du juge administratif et le sursis à exécution », D. 1953 (chr.) pp. 189-192.
- GABORIT (P.), « Droits et obligations du statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales », AJDA 1984 pp. 180-190.
- GAL (H.), « La juridiction compétente pour connaître des atteintes aux droits fondamentaux de la personne qu'il y ait ou non voie de fait administrative », JCP 1951 I n°927.
- GARAGNON (J.), « La Comédie Française », D. 1960 (chr.) pp. 105-108.
- GAUDEMET (P.-M.), « Le déclin de l'autorité hiérarchique », D. 1947 (chr.) pp. 137-140.
- GAUDEMET (P.-M.), « Réflexions sur le droit administratif économique », in *Mélanges Lopez Rodo*, Madrid, Universidad de Santaigo de Compostela, Universidad complutense, Consejo superior de investigaciones científicas, 1972, tome 2, pp. 133-143.
- GAUDEMET (P.-M.), « La planification économique et les transformations du droit public français », in *Mélanges Van der Mesh*, Bruxelles, Bruylant, 1972, tome 3, pp. 493-508.
- GAUDEMET (Y.), « Réflexions sur l'injonction dans le contentieux administratif », in *Mélanges Georges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, pp. 805-824.
- GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, futur administrateur ? », in GARDAVAUD (G.) et OBERDORFF (H.) [dir.], *Le juge administratif à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle*, Grenoble, PUG, 1995, pp. 179-195.

- GAUDEMET (Y.), « Le juge administratif, une solution d'avenir ? », in *Clés pour le siècle*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 1213-1220.
- GAUDEMET (Y.), « Le critère du droit administratif : une question nécessaire, une réponse impossible », in *Mélanges Boivin*, Paris, La mémoire du droit, 2012, pp. 3-20.
- GAUDIBERT (P.), « Crise(s) et dialectique », *Communications*, 1976, n°25, pp. 118-127.
- GAUDOIN (G.), « Le dualisme juridictionnel, facteur d'émulation et d'amélioration des procédures ? », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 35-53.
- GAZIER (F.), com. de la loi du 19 oct. 1946 relative au statut général des fonctionnaires., D. 1947 L. pp. 177-190.
- GAZIER (F.), « L'œuvre jurisprudentielle du Conseil d'Etat en matière de réquisition », EDCE 1948 pp. 67-72.
- GAZIER (F.), « Le chœur à deux voix de la doctrine et de la jurisprudence. *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative* par MM. Long, Weil et Braibant », EDCE 1956 pp. 156-158.
- GAZIER (F.), « Etude sur les établissements publics », EDCE 1984-1985 pp. 15-69.
- GAZIER (F.), « La renaissance de la fonction publique au lendemain de la Libération. Souvenirs et impressions d'un témoin », RA 1995 pp. 84-87.
- GEFFROY (J.-B.), « Service public et prérogatives de puissance publique : réflexions sur les déboires d'un couple célèbre », RDP 1987 pp. 49-88.
- GELARD (P.), « Le caractère mixte de la contravention de grande voirie », AJDA 1967 pp. 140-149.
- GENEVOIS (B.), « Le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux ou la stratégie de la persuasion », RFDA 2000 pp. 1207-1218.
- GENEVOIS (B.), « Juge administratif et juge judiciaire : ressemblances et différences », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 155-175.
- GEST (G.), « Dualité de juridictions et unité du droit fiscal », RFDA 1990 pp. 822-841.
- GHESTIN (J.), « Droit public – droit privé. Institutions publiques – institutions privées. Le point de vue d'un privatiste », in AMSELEK (P.) [dir.], *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris et Aix-en-Provence, Economica et PUAM, 1986, pp. 157-165.
- GIGNOUX (C.-J.), « Crépuscule du contrat », *Revue des deux mondes*, juill. 1952, pp. 164-172.
- GIRAUD (E.), « Le déclin de la fonction publique. Le socialisme sans esprit social », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 251-266.
- GOHIN (O.), « Qu'est-ce qu'une juridiction pour le juge français ? », *Droits*, 1989, n°9, pp. 93-105.
- GONIDEC (P.-F.), « Contrat et recours pour excès de pouvoir », RDP 1950 pp. 58-80.

- GOUNELLE (A.), « La notion de frontière à partir de Paul Tillich », *Autres temps*, 1992, n°33-34, pp. 54-61, [https://www.persee.fr/doc/chris\\_0753-2776\\_1992\\_num\\_33\\_1\\_1504](https://www.persee.fr/doc/chris_0753-2776_1992_num_33_1_1504).
- GOUTTENOIRE (A.), « Les aménagements du dualisme juridictionnel : le bloc de compétence judiciaire en matière de propriété privée et de libertés fondamentales », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 55-66.
- GRANJON (D.), « Les questions préjudicielles », *AJDA* 1968 pp. 75-93.
- GRENARD (F.), « L'administration du contrôle économique en France, 1940-1950 », *RHMC* 2010/2 pp. 132-158.
- GRIDEL (J.-P.), « La personne morale en droit français », *RIDC* 1990 pp. 495-512.
- GROS (D.), « Le “statut des Juifs” et les manuels en usage dans les facultés de droit (1940-44) : de la description à la légitimation », *Cultures et Conflits*, 1993, pp. 139-174.
- GROSHENS (J.-C.), « Réflexions sur la dualité de juridiction », *AJDA* 1963 pp. 536-540.
- GUETTIER (C.), « L'administration et l'exécution des décisions de justice », *AJDA* 1999 (n° spéc.) pp. 66-76.
- GUETTIER (C.), « Dualisme juridictionnel et droit substantiel : unité ou dualité de l'ordre juridique ? L'exemple du droit de la responsabilité », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 149-174.
- GUILLIEN (R.), « Essai sur une réforme générale du contentieux administratif », *D.* 1955 (chr.) pp. 97-102.
- GUILLIEN (R.), « Droit public et droit privé », in *Mélanges Brèthe de la Gressaye*, Bordeaux, Bière, 1967, pp. 311-323.
- GUILLON (J.-M.), « La philosophie politique de la Révolution nationale », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 167-181.
- GUYON (Y.), « L'entreprise sous les influences réciproques du droit européen et des droits nationaux », *Revue des sociétés*, 2001, pp. 314-322.
- H. T. C. « De l'arrêt *Sté Maison Genestal* à l'arrêt *Crédit Foncier de France* : la jurisprudence des interventions économiques de l'Etat », *AJDA* 1971 pp. 196-199.
- HALLS (D.), « Les catholiques, l'intermède de Vichy, et la suite », in DOWNS (L.-L.), FISHMAN (S.) et SIANOGLU (I.) [dir.], *La France sous Vichy : autour de Robert O. Paxton*, Bruxelles, Complexe, 2004, pp. 245-259.
- HALPERIN (J.-L.), « RIPERT Georges » in ARABEYRE (P.), HALPERIN (J.-L.) et KRYNEN (J.), *Dictionnaire historique des juristes français*, Paris, PUF, 2015, 2<sup>e</sup> édit., pp. 876-877.
- HAMEL (J.), « La personnalité morale et ses limites », *D.* 1949 (chr.) pp. 141-144.
- HAMEL (J.), « Droit civil et droit commercial en 1950 », in *Mélanges Ripert*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, tome 2, pp. 261-271.

- HAMEL (J.), « Vers un droit économique ? », *Economie contemporaine*, nov.-déc. 1951, pp. 1-7.
- HARADA (S.), « Les services publics pendant la Première Guerre mondiale », in LEMAIRE (E.) [dir.], *La Grande guerre et le droit public*, Paris, Institut universitaire Varenne, 2017, pp. 181-199.
- HAURIOU (A.), « Le droit administratif de l'aléatoire », in *Mélanges Trotabas*, Paris, LGDJ, 1970, pp. 197-225.
- HAUSER (J.), « L'apport du droit économique à la théorie générale de l'acte juridique », in *Mélanges Derrupé*, Paris, Joly-Litec, 1991, pp. 1-7.
- HEBRAUD (P.), « L'acte juridictionnel et la classification des contentieux », *Recueil de l'Académie de législation de Toulouse*, 1949, pp. 131-206.
- HEBRAUD (P.), « Rôle respectif de la volonté et des éléments objectifs dans les actes juridiques », in *Mélanges Maury*, Paris, Dalloz, 1960, tome 2, pp. 420-476.
- HEBRAUD (P.), « De la corrélation entre la loi applicable à un litige et le juge compétent pour en connaître », *RCDIP* 1968 pp. 205-258.
- HECQUART-THERON (M.), « De l'intérêt collectif... », *AJDA* 1986 pp. 65-74.
- HECQUARD-THERON (M.), « De la prérogative de puissance publique à la prérogative de décision », in *Mélanges Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 671-686.
- HEILBRONNER (A.), « L'éclipse de l'organisation professionnelle », *DS* 1946 pp. 314-317.
- HEILBRONNER (A.), « Le ravitaillement en France depuis 1940 », *REP* 1947 pp. 1644-1682.
- HEILBRONNER (A.), « Le pouvoir professionnel », *EDCE* 1952 pp. 33-52.
- HEMARD (J.), « L'économie dirigée et les contrats commerciaux », in *Mélanges Ripert*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, tome 2, pp. 341-361.
- HEMARD (J.), « Les sanctions en droit pénal économique », *Etudes de droit contemporain*, Paris, Cujas, 1958, pp. 541-555.
- HENRY (J.-P.), « La fin du rêve prométhéen ? Le marché contre l'Etat », *RDP* 1991 pp. 631-656.
- HERRERA (C.-M.), « Georges Ripert en politique », *Droits*, 2017, n°65, pp. 181-199.
- HERSANT (M.), « Essai sur l'influence réciproque du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation sur la jurisprudence des tribunaux et des juridictions administratives », *EDCE* 1953 pp. 151-154.
- HERVOUET (F.), « L'utilité de la notion d'aménagement spécial dans la théorie du domaine public », *RDP* 1983 pp. 135-167.
- HESSE (J.-P.) et MENARD (O.), « Contrôle des prix et rationnement : l'action du gouvernement de Vichy en matière de régulation de l'offre et de la demande », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 165-207.

- HOFFMANN (S.), « Aspects du régime de Vichy », RFSP 1956 pp. 44-69.
- HOUIN (M.), « Le droit commercial et les décrets de 1953 », DS 1954 pp. 193-202 et 264-267.
- HUBAC (S.) et ROBINEAU (Y.), « Droit administratif : vues de l'intérieure », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 113-126.
- HUBERT (F.), « La loi du 16 nov. 1940 relative aux opérations immobilières », Gaz. Pal. 1945 I (doct.) pp. 1-9.
- IDOT (L.), « La notion d'entreprise », *Revue des sociétés*, 2001, pp. 191-209.
- IDOT (L.), « La distinction droit public-droit privé a-t-elle un sens en droit de la concurrence ? », RJ com. nov.-déc. 2014 pp. 434-443.
- IONESCO (T.), « Les contrats économiques dans les pays socialistes », RIDC 1968 pp. 531-539.
- IZORCHE (M.-L.), « L'ordre et le droit », in *Mélanges Cabrillac*, Paris, Litec, 1999, pp. 731-756.
- JACQUEMIN (A.), « Le droit économique, serviteur de l'économie ? », RTD com. 1972 pp. 283-295.
- JACQUEMIN (A.) et SCHRANS (G.), « Eléments structurels d'une magistrature économique », RTD com. 1977 pp. 421-434.
- JAMIN (C.), « Economie et droit », in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 578-581.
- JANICOT (L.), « L'identification du service public géré par une personne privée », RFDA 2008 pp. 67-79.
- JANSSEN (G.), « Plaidoyer pour une magistrature économique », *Journal des tribunaux*, 1959, p. 325.
- JEAN-PIERRE (D.), « Le stagiaire dans la fonction publique de l'Etat », JCP A 2003 n°1259.
- JEAN-PIERRE (D.), « La privatisation du droit de la fonction publique », JCP A 2003 n°1672.
- JEANTET (F.-C.), « Des comités d'organisation aux offices professionnels », DS 1945 pp. 5-15.
- JEANTET (F.-C.), « Aspects du droit économique », in *Mélanges Hamel*, Paris, Dalloz, 1961, pp. 33-46.
- JESTAZ (P.), « La qualification en droit civil », *Droits*, 1993, n°18, pp. 45-53.
- JEZE (G.), « Collaboration du Conseil d'Etat et de la doctrine dans l'élaboration du droit administratif français », in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1952, pp. 347-349.
- JOBART (J.-C.), « Essai de définition du concept de régulation : de l'histoire des sciences aux usages du droit », RRJ 2004 pp. 33-73.

- JOLY (L.), « Louis Canet, le Conseil d'Etat et la législation antisémite de Vichy (1940-1944) », *Les Cahiers du judaïsme*, 2008, pp. 80-101.
- JOLY (L.), « Tradition nationale et “emprunts doctrinaux” dans l’antisémitisme de Vichy », in BATTINI (M.) et MATARD-BONUCCI (M.-A.), *Anisemitismi a confronto : Francia e Italia. Ideologie, retoriche, politiche*, Pise, Edizioni Plus et Pisa University Press, 2010, pp. 139-154.
- JOLY (L.), « The Genesis of Vichy's Jewish Statute of October 1940 », *Holocaust and Genocide Studies*, automne 2013, pp. 276-298.
- JORAT (M.), « Supprimer la juridiction administrative... des siècles de débats », RFDA 2008 pp. 456-467.
- JOSSE (P.-L.), « Extension et limites des compétences du Conseil d'Etat sur les actes, sur les juridictions, sur les ordres », in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1952, pp. 161-175.
- JOSSE (P.-L.), « L'exécution forcée des décisions du juge administratif par la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire du service public », EDCE 1953 pp. 50-51.
- JOUFFA (Y.), « Le problème des cotisations aux ordres professionnels », Gaz. Pal. 1983 (doct.) pp. 371-378.
- JOUVE (E.), « Recherches sur la notion d'apparence en droit administratif français », RDP 1968 pp. 283-333.
- JOYE (J.-F.), « Organiser le développement urbain : Vichy ou la politique nationale d'urbanisme », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 199-227.
- JUGNET (P.), « Les paradigmes scientifiques selon Thomas Kuhn », *Philosophie, science et société*, 2015, <https://philosciences.com/Pss/philosophie-et-science/methode-scientifique-paradigme-scientifique/113-paradigme-scientifique-thomas-kuhn>.
- JULIEN-LAFERRIERE (F.), « La dualité de juridiction, un principe fonctionnel ? », in *Mélanges Drago*, Paris, Economica, 1996, pp. 395-426.
- JULLIARD (J.), « La charte du travail », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 157-194.
- KAHN (J.), « L'évolution de la jurisprudence relative à la responsabilité du fait des lois », EDCE 1962 pp. 63-65.
- KALOUDAS (C.), « Le décloisonnement des catégories en droit administratif », in WERNERT (G.) [dir.], *Les catégories en droit*, Paris, Mare & Martin, 2017, pp. 163-179.
- KIDD (W.), STEEL (J.) et WEISS (D.), « Les commissions administratives départementales », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 55-64.
- KIRAT (T.), « Economie et droit. De l'analyse économique du droit à de nouvelles alliances ? », *Revue économique*, 1998, pp. 1057-1087.

- KIRAT (T.) et VIDAL (L.), « Le droit et l'économie : étude critique des relations entre les deux disciplines et ébauches de perspectives renouvelées », in REVET (T.) et VIDAL (L.) [dir], *Annales de la régulation*, Paris, LGDJ, vol. 1, 2006, pp. 47-78.
- KLAOUSEN (P.), « Réflexions sur la définition de la notion de juridiction dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », LPA 30 juill. 1996 pp. 22-29.
- KLEIN (T.), « La fonction de juge », in *Mélanges Pettiti*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 507-512.
- KLOEPFER (W.), « Réflexions sur l'admission du recours pour excès de pouvoir en matière contractuelle », AJDA 2003 pp. 585-592.
- KOHLER (M.), « Le droit pénal entre public et privé », APD 1997 pp. 199-206.
- KOUBI (G.), « Situation juridique du stagiaire dans la fonction publique », RA 1989 pp. 19-26.
- KUISEL (R.), « The legend of Vichy Synarchy », in *French Historical Studies*, vol. VI, 1970, pp. 365-398.
- KUISEL (R.), « Vichy et les origines de la planification économique (1940-1946) », *Le mouvement social*, n°98, janv.-mars 1977, pp. 77-101.
- LABETOULLE (D.), « L'avenir du dualisme juridictionnel : point de vue d'un juge administratif », AJDA 2005 pp. 1770-1777 et in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 207-221.
- LACHAUME (J.-F.), « Quelques remarques sur les critères de l'acte administratif exécutoire émanant d'organismes privés gérant un service public administratif », in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 95-111.
- LACHAUME (J.-F.), « Remarques sur quelques aspects récents du renforcement jurisprudentiel de la compétence de la juridiction administrative », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, pp. 479-496.
- LACHAUME (J.-F.), « La compétence suit la notion... », AJDA 2002 p. 77.
- LACHAUME (J.-F.), « Brèves remarques sur les services publics à double visage », RFDA 2003 pp. 362-364.
- LACHAUME (J.-F.), « Actualité des conclusions de Matter de la jurisprudence *Bac d'Eloka* », in AUBY (J.-B.) et BRACONNIER (S.), *Services publics industriels et commerciaux : questions actuelles*, Paris, LGDJ, 2003, pp. 3- 12.
- LACROIX-RIZ (A.), « Les grandes banques françaises de la collaboration à l'épuration 1940-1950. I. La collaboration bancaire », RHDGM janv. 1986 pp. 3-44.
- LACROIX-RIZ (A.), « Les grandes banques françaises de la collaboration à l'épuration 1940-1950. II. La non-épuration bancaire 1944-1950 », RHDGM avr. 1986 pp. 81-101.
- LAFITTE (M.), « La question des "aménagements" du statut des Juifs sous Vichy », in BATTINI (M.) et MATARD-BONUCCI (M.-A.), *Anisemitismi a confronto : Francia e Italia. Ideologie, retoriche, politiche*, Pise, Edizioni Plus et Pisa University Press, 2010, pp. 179-194.

- LAGUERRE (B.), « Les dénaturalisés de Vichy (1940-1944) », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 1988, pp. 3-15.
- LAMARCHE (T.), « La notion d'entreprise », *RTD com.* 2006 pp. 709-732.
- LAMARQUE (J.), « Les difficultés présentes et les perspectives d'avenir de la distinction entre les contrats administratifs et les contrats de droit privé », *AJDA* 1961 pp. 123-133.
- LAMARQUE (J.), « Le déclin du critère de la clause exorbitante », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, pp. 497-518.
- LAMBERT-FAIVRE (Y.), « L'entreprise et ses formes juridiques », *RTD com.* 1968 pp. 908-974.
- LAMPUE (P.), « La notion d'acte juridictionnel », *RDP* 1946 pp. 5-67.
- LANVERSIN (J. de), « Voie de fait et réalité », *JCP* 1970 I n°2337.
- LA PRADELLE (G. de), « La distinction du droit public et du droit privé en matière de nationalité », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Public/privé*, Paris, PUF, 1995, pp. 87-96.
- LAROQUE (P.), « Contentieux social et juridiction sociale », *EDCE* 1953 pp. 23-34 et *DS* 1954 pp. 271-280.
- LATOURNERIE (M.-A.), « La doctrine vue par le Conseil d'Etat », *RA* 1997 (n° spéc.) pp. 46-49.
- LATOURNERIE (R.), « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'Etat », in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1952, pp. 177-275.
- LATOURNERIE (R.), « Sur un lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? ou Jouvence ? », *EDCE* 1960 pp. 61-159.
- LAUBADERE (A. de), « Réflexions sur la crise du droit administratif », *D.* 1952 (chr.) pp. 5-8.
- LAUBADERE (A. de), « De la séparation des juridictions administratives et des juridictions judiciaires en France », *Etudes de droit contemporain*, 1959, tome 4, pp. 71-83.
- LAUBADERE (A. de), « Revalorisations récentes de la notion de service public en droit administratif français », *AJDA* 1961 pp. 591-599.
- LAUBADERE (A. de), « Administration et contrat », in *Mélanges Brèthe de la Gressaye*, Bordeaux, Bière, 1967, pp. 453-467.
- LAUBADERE (A. de), « Rapports sur les groupements et organismes sans personnalité juridique en droit public et en droit administratif », in *AHC, Les groupements et organismes sans personnalité juridique*, Paris, Dalloz, 1974, pp. 263-272 et 305-322.
- LAUBADERE (A. de), « Existe-t-il en France un droit administratif économique ? », *RRJ* 1976 pp. 14-20.
- LAUBADERE (A. de), « Le Conseil d'Etat et l'incommunicabilité », *EDCE* 1979-1980 pp. 17-22.

- LAVAL (N.), « Intérêt collectif, ordre collectif », in HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, pp. 155-175.
- LAVAL (N.), « La bonne administration de la justice », LPA 12 août 1999 pp. 12-21.
- LAVAU (G.), « Le juge et le pouvoir politique », in *La justice*, Paris, PUF, 1961, pp. 59-92.
- LAVAU (G.-E.), « Du caractère non-suspensif des recours devant les tribunaux administratifs », RDP 1950 pp. 777-799.
- LAVIALLE (C.), « Le corporatisme voilé. Réflexion recommencée sur l'arrêt *Monpeurt* », in HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, pp. 9-30.
- LE BERRE (H.), « Réflexions sur la définition du fonctionnaire », CFP avr. 2003 pp. 4-6.
- LE BERRE (J.-M.), « Les pouvoirs d'injonction et d'astreinte du juge judiciaire à l'égard de l'Administration », AJDA févr. 1979 pp. 14-18.
- LE BOT (F.), « La naissance du Centre des jeunes patrons (1938-1944). Entre réaction et relève », *Vingtième siècle*, avr.-juin 2012, pp. 99-116.
- LECLERCQ (C.), « Le déclin de la voie de fait », RDP 1963 pp. 657-713.
- LECLERCQ (C.), « La mission de service public », D. 1966 (chr.) pp. 9-14.
- LE CROM (J.-P.), « Le syndicalisme ouvrier et la Charte du travail », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 433-443.
- LE CROM (J.-P.), « Comités d'organisation et comités sociaux ou l'introuvable interpénétration de l'économique et du social », in JOLY (H.) [dir.], *Les comités d'organisation et l'économie dirigée sous le régime de Vichy*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2004, pp. 253-263.
- LE CROM (J.-P.), « L'avenir des lois de Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 453-478.
- LE CROM (J.-P.), « Droit de Vichy ou droit sous Vichy ? Sur l'historiographie de la production du droit en France pendant la Deuxième Guerre mondiale », *Histoire@Politique*, 2009/3, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2009-3-page-95.htm>.
- LE CROM (J.-P.), « Penser la protection sociale sous Vichy : le poids du passé, le choc des événements », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 163-175.
- LE GALL (Y.), « Travail, Famille, Patrie, à l'épreuve de la peine », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 285-332.
- LEGRAND (A.), « Un instrument du flou : le pouvoir hiérarchique », in *Mélanges Drago*, Paris, Economica, 1996, pp. 59-78.

- LEMIEUX (M.), « La récente popularité du plan en deux parties », RRJ 1987 pp. 823-841.
- LE PORS (A.), « Le statut général des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales », RFAP janv.-mars 1983 pp. 31-40.
- LESORT (X.), « L'organisation interprofessionnelle des pêches maritimes », DS 1954 pp. 389-394.
- LETOURNEUR (M.), « Les "principes généraux du droit" dans la jurisprudence du Conseil d'Etat », EDCE 1951 pp. 19-31.
- LETOURNEUR (M.), « Le principe de la non-rétroactivité des actes administratifs », EDCE 1955 pp. 37-48.
- LETOURNEUR (M.), « L'étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir », EDCE 1962 pp. 51-62.
- LEVY (C.), « Les débuts de "Vichy" », RHDGM juill. 1967 pp. 51-54.
- LE YONCOURT (T.), « Le critère de la puissance publique dans la formation du contentieux administratif français », in BIGOT (G.) et BOUVET (M.) [dir.], *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, Paris, Litec, 2006, pp. 99-126.
- L'HUILLIER (J.), « A propos de la "crise" de la notion de service public », D. 1955 (chr.) pp. 119-123.
- L'HUILLIER (J.), « Nouvelles réflexions sur le service public », D. 1957 (chr.) pp. 91-96.
- L'HUILLIER (J.), « Etablissements d'intérêt public », in ODENT (R.) et WALINE (M.) [dir.], *Répertoire de droit public et administratif*, Paris, Dalloz, 1959, tome 2, pp. 15-16.
- L'HUILLIER (J.), « Etablissements d'utilité publique », in ODENT (R.) et WALINE (M.) [dir.], *Répertoire de droit public et administratif*, Paris, Dalloz, 1959, tome 2, pp. 28-31.
- LICHERE (F.), « L'évolution du critère organique du contrat administratif », RFDA 2002 pp. 341-351.
- LIET-VEAUX (G.), « L'organisation professionnelle (1939-1946) », REP 1947 pp. 1274-1292.
- LIET-VEAUX (G.), « La justice administrative au ralenti », D. 1948 (chr.) pp. 133-136.
- LIET-VEAUX (G.), « La théorie des établissements professionnels et les élections aux conseils des ordres », RA 1950 pp. 153-157.
- LIET-VEAUX (G.), « Le sursis à exécution des décisions administratives », RA 1954 pp. 149-155.
- LIET-VEAUX (G.), « Réflexions sur la séparation des contentieux », RA 1956 pp. 369-372.
- LIET-VEAUX (G.), « La théorie du service public : crise ou mythe ? », RA 1961 p. 256-264.
- LIET-VEAUX (G.), « Incertitude sur la portée du principe de plénitude de juridiction du juge pénal », RA 1962 pp. 389-391.

- LIET-VEAUX (G.), « Les critères du contrat administratif », RA 1968 pp. 31-33.
- LIET-VEAUX (G.) et VEAUX (D.), « De la compétence des juridictions administratives pour connaître de la validité des actes se rattachant au service de la justice judiciaire », RDP 1945 pp. 421-458.
- LIET-VEAUX (G.) et SIMONET (P.), « La loi du 26 avril 1946 portant dissolution d'organismes professionnels et organisation de la répartition des produits industriels », DS 1946 pp. 262-269.
- LIGNIERES (P.), « Le droit public des affaires, ses fondations pour l'avenir », in *Mélanges Bazex*, Paris, LexisNexis, 2009, pp. 203-216.
- LINOTTE (D.), « Le droit public de la concurrence », AJDA 1984 pp. 60-67.
- LLORENS (F.), « La jurisprudence *Sté entreprise Peyrot* : nouveau développement », RFDA 1985 pp. 353-363.
- LOCHAK (D.), « L'agencement des catégories juridiques : la structure du droit administratif », in ALLIES (P.), GLEIZAL (J.-J.) et MONTAIN-DOMENACH (J.) [dir.], *L'administration dans son droit*, Paris, Publisud, 1985, pp. 89-106.
- LOCHAK (D.), « La réorganisation conceptuelle », in ALLIES (P.), GLEIZAL (J.-J.) et MONTAIN-DOMENACH (J.) [dir.], *L'administration dans son droit*, Paris, Publisud, 1985, pp. 236-257.
- LOCHAK (D.), « La doctrine sous Vichy ou les mésaventures du positivisme », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 252-285.
- LOCHAK (D.), « Le Conseil d'Etat sous Vichy et le Consiglio di Stato sous le fascisme. Eléments pour une comparaison », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Le droit administratif en mutation*, Paris, PUF, 1993, pp. 51-95.
- LOCHAK (D.), « Ecrire, se taire... Réflexions sur la doctrine antisémite de Vichy », in GROS (D.) [dir.], *Le droit antisémite de Vichy*, Paris, Seuil, 1996, pp. 433-462.
- LOCHAK (D.), « Conclusions », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 267-289.
- LOMBARD (M.), « La responsabilité du fait de la fonction juridictionnelle et la loi du 5 juillet 1972 », RDP 1975 pp. 585-634.
- LOMBARD (M.), « Droit public de l'économie », in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 525-529.
- LOMBARD (M.), « La régulation et la distinction du droit public et du droit privé en droit français », in AUBY (J.-B.) et FREEDLAND (M.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 89-91.
- LONG (M.), « L'état actuel de la dualité de juridiction », RFDA 1990 pp. 689-693.
- LOUIS-LUCAS (P.), « Du juge compétent pour accorder ds dommages causés par la police judiciaire », D. 1965 (chr.) pp. 227-232.

- LUBY (M.), « Le droit économique aujourd'hui : brèves sur un droit typique et conquérant », *Revue Lamy droit des affaires*, juin 2006, pp. 82-88.
- LUCHAIRE (F.), « L'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine », *Gaz. Pal.* 1944 II (doct.) pp. 17-20.
- LYON-CAEN (G.), « Contribution à la recherche d'une définition du droit commercial », *RTD com.* 1949 pp. 577-588.
- LYON-CAEN (G.), « Du rôle des principes généraux du droit civil en droit du travail », *RTD civ.* 1974 pp. 229-248.
- MACHELON (J.-P.), « Les comités d'organisation et le droit public français », in JOLY (H.) [dir.], *Les comités d'organisation et l'économie dirigée sous le régime de Vichy*, Caen, Centre de recherche d'histoire quantitative, 2004, pp. 73-81.
- MACKAAY (E.), « La règle juridique observée par le prisme de l'économiste. Une histoire stylisée du mouvement de l'analyse économique du droit », *RIDE* 1986 pp. 43-88.
- MAGNET (J.), « La notion de deniers publics en droit financier français », *Revue de science financière*, 1974, pp. 129-146.
- MAINGUY (D.), « Georges Ripert (1880-1958) », <http://www.daniel-mainguy.fr/page-riper-5099501.html>.
- MALAURIE (P.), « La notion d'ordre public économique », *RCC* janv.-févr. 1995 pp. 47-53.
- MALEZIEUX (R.), « La procédure de recouvrement des cotisations restant dues à la CARCO », *Gaz. Pal.* 1947 I (doct.) p. 79.
- MALLET-POUJOL (N.), « Le droit de la presse sous Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 209-230.
- MARC (E.) et STRUILLLOU (Y.), « Droit du travail et droit de la fonction publique : des influences réciproques à l'émergence d'un "droit de l'activité professionnelle" ? », *RFDA* 2010 pp. 1169-1186.
- MARCOU (G.), « La notion juridique de régulation », *AJDA* 2006 pp. 347-353.
- MARCOU (G.), « L'ordre public économique aujourd'hui : un essai de redéfinition », in REVET (T.) et VIDAL (L.) [dir.], *Annales de la régulation*, Paris, IRJS, vol. 2, 2009, pp. 79-103.
- MARCOU (G.), « L'apparition du droit du marché et l'ordre public économique », in PERROUD (T.) [dir.], *Droit et marché*, Paris, Lextenso, 2015, pp. 5-20.
- MARCOU (J.), « Le corporatisme contre le corporatisme. Etudes des stratégies corporatistes sous Vichy », in COLAS (D.) [dir.], *L'Etat et les corporatismes*, Paris, PUF, 1988, pp. 67-87.
- MARGAIRAZ (M.), « Deutschland, Vichy und die ökonomische Kollaboration », in HIRSCHFELD (G.), MARSH (P.) [dir.], *Kollaboration in Frankreich : Politik, Wirtschaft und Kultur während der nationalsozialistischen Besatzung, 1940-1944*, Frankfurt am Main, S. Fischer, 1991, pp. 109-129.

- MARGAIRAZ (M.), « L'Etat et la décision économique : contraintes, convergences, résistances », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 329-344.
- MARGAIRAZ (M.), « L'Etat et les restrictions en France dans les années 1940 », in FLONNEAU (J.-M.) et VEILLON (D.) [dir.], *Le temps des restrictions en France : 1939-1949*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1996, pp. 25-41.
- MARGAIRAZ (M.), « La collaboration économique d'Etat et le rôle du droit dans la France occupée (1940-1944) : une ambivalence radicale », in BAHR (J.) et BANKEN (R.) [dir.], *Das Europa des « Dritten Reichs ». Recht, Wirtschaft, Besatzung*, Frankfurt am Main, Vittorio Klostermann, 2005, pp. 177-186.
- MARGAIRAZ (M.), « L'histoire de l'économie, de la politique et du droit *de et sous* Vichy », DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 1-9.
- MARGAIRAZ (M.), « Les politiques économiques *sous et de* Vichy », *Histoire@Politique*, 2009/3, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2009-3-page-93.htm>.
- MARGAIRAZ (M.) et ROUSSO (H.), « Vichy, la guerre et les entreprises », *Histoire, économie et société*, 1992, pp. 337-367.
- MARGUENAUD (J.-P.) et ROMAN (D.), « La doctrine publiciste et privatiste face au droit européen des droits de l'homme », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 139-154.
- MARI (E. de), « Mesurer le pouvoir du juge : les justices spéciales dans les départements de l'Hérault et du Gard sous Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 359-373.
- MARION (A.), « Du mauvais fonctionnement de la juridiction administrative et de quelques moyens d'y remédier », *Pouvoirs*, 1988, n°46, pp. 21-34.
- MARTIN (R.), com. de la loi du 19 oct. 1946 *relative au statut général des fonctionnaires*, S. 1947 L. pp. 665-678.
- MARTIN (R.), « Le rôle consultatif du Conseil d'Etat en matière économique », in *Livre jubilaire du Conseil d'Etat*, Paris, Sirey, 1952, pp. 415-423.
- MARTY (J.-P.), « La distinction du droit civil et du droit commercial dans la législation contemporaine », *RTD com.* 1981 pp. 681-702.
- MASPETIOL (R.), « Le problème de la loi et ses développements récents dans le droit public français », *EDCE* 1949 pp. 50-63.
- MASPETIOL (R.), « Le pouvoir réglementaire des organisations professionnelles en droit français », *Etudes de droit contemporain*, 1959, tome 4, pp. 149-162.
- MASSOT (J.), « Le Conseil d'Etat », in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.) [dir.], *Vichy et les Français*, Paris, Fayard, 1992, pp. 312-328.

MASSOT (J.), « Le Conseil d'Etat et le régime de Vichy », in *Le Conseil d'Etat et les changements politiques*, RA 1998 (n° spéc.) pp. 28-45 et *Vingtième siècle*, avr.-juin 1998, pp. 83-99.

MATHEY (N.), « Personne publique et personne privée », in AFDA, *La personnalité publique*, Paris, Litec, 2007, pp. 63-89.

MATHIEU (B.) et VERPEAUX (M.), « La transition juridique : l'ordonnance du 9 août 1944 », in Fondation Charles de Gaulle, *Le rétablissement de la légalité républicaine*, Bruxelles, Complexe, 1996, pp. 805-830.

MATHIOT (A.), « La théorie des circonstances exceptionnelles », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 413-428.

MATHEY (N.), « La publicisation du droit privé dans la pensée juridique française. A propos d'une crise doctrinale (1945-1952) », in ALVAZZI DEL FRATE (P.), BLOQUET (S.) et VERGNE (A.) [dir.], *La summa divisio droit public/droit privé : dans l'histoire des systèmes juridiques en Europe (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2018, pp. 209-237.

MATHIEU (M.-L.), « L'objet mixte », in *Mélanges Bergel*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 357-378.

MAUGUE (C.), « Les injonctions pour exécution de la chose jugée », in *Mélanges Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 591-613.

MAZARD (J.), « Aspect du droit économique français (autonomie et orthodoxie) », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1957, pp. 19-35.

MAZARS (M.-F.), « Le dualisme juridictionnel en 2005 : point de vue d'un juge judiciaire », AJDA 2005 pp. 1777-1781 et in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 223-232.

MAZEAUD (H.), « Défense du droit privé », D. 1946 (chr.) pp. 17-18.

MAZERES (J.-A.), « Que reste-t-il de la jurisprudence *Entreprise Peyrot* ? », in *Mélanges Couzinet*, Toulouse, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, pp. 475-549.

MEDAUAR (O.), « Le public et le privé », in *Mélanges Marcou*, Paris, IRJS, 2017, pp. 663-670.

MEGRET (J.), « De l'obligation pour l'administration de procéder à un examen particulier des circonstances de l'affaire, avant de prendre une décision, même discrétionnaire », EDCE 1953 pp. 77-79.

MEGRET (J.), « Le contrôle par le juge administratif de l'intervention économique de l'Etat », EDCE 1971 pp. 119-132.

MEJAN (F.), « Référé administratif – Sursis à exécution – Expertise d'urgence », RA 1954 pp. 257-263.

MELLERAY (F.), « Une nouvelle crise de la notion d'établissement public : la reconnaissance d'autres personnes publiques spécialisées », AJDA 2003 pp. 711-717.

MELLERAY (F.), « L'échelle de la domanialité », in *Mélanges Moderne*, Paris, Dalloz, 2004, pp. 287-300.

- MELLERAY (F.), « L'héritage de Vichy en droit de la fonction publique », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 103-112.
- MEMETEAU G.), « Le droit médical pendant la Seconde guerre mondiale », *Médecine & Droit*, 1996, pp. 17-22.
- MENARD (C.), « Les vertus du désordre », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Désordre(s)*, Paris, PUF, 1997, pp. 309-319.
- MERCADEL (B.), « La notion d'entreprise », in *Mélanges Derrupé*, Paris, Joly-Litec, 1991, pp. 9-16.
- MERGEY (A.), « La résistance des juristes face à la loi. Perspectives historiques », in *La place du juriste face à la norme*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 27-44.
- MERIGOT (J.-G.), « Eléments d'une théorie de la parafiscalité », *Revue de science et de législation financières*, 1949, pp. 134-149 et 302-323.
- MESCHERIAKOFF (A.-S.), « L'arrêt du *Bac d'Eloka*. Légende et réalité d'une gestion privée de la puissance publique », *RDP* 1988 pp. 1059-1081.
- MESCHERIAKOFF (A.-S.), « Service public et marché, histoire d'un couple ou vie et mort du service public à la française », in AFDA, *Le service public*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 3-17.
- MESTRE (J.), « L'ordre public dans les relations économiques », in REVET (T.) [dir.], *L'ordre public à la fin du XXe siècle*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 33-41.
- MESTRE (J.), « L'ordre public dans l'économie », in *L'ordre public*, Paris, LGDJ, 2001, pp. 125-155.
- MESTRE (J.-L.), « Des précédents de la jurisprudence *Giry* : les juridictions judiciaires et le contentieux des collectivités locales au XIX<sup>ème</sup> siècle », *RDP* 1980 pp. 5-33.
- MESTRE (J.-L.), « Une justification historique de l'arrêt *Cayzele* », in *Mélanges Guibal*, Montpellier, Presses de la Faculté de droit de Montpellier, 2006, pp. 545-551.
- MEURISSE (R.), « La définition de la voie de fait », *Gaz. Pal.* 1950 II (doct.) pp. 28-31.
- MICHEL (H.), « Lumières sur Vichy ? », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, oct.-déc. 1956, pp. 510-525.
- MIGNON (M.), « Une emprise nouvelle du principe de légalité : les actes de gouvernement », *D.* 1951 (chr.) p. 53-60.
- MILLARD (E.), « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, 1995, pp. 381-412.
- MILLON (C.), « L'application des règles dites "lois" de Vichy dans la zone rattachée : la souveraineté en question », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 253-284.

- MODERNE (F.), « “Étrangère au pouvoir du juge, l’injonction, pourquoi le serait-elle ?” », RFDA 1990 pp. 798-821.
- MODERNE (F.), « Rapport de synthèse », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 233-261.
- MOHAMED SALAH (M.), « Les transformations de l’ordre public économique : vers un ordre public régulateur ? », in *Mélanges Farjat*, Paris, Frison-Roche, 1999, pp. 261-289.
- MOHAMED SALAH (M.), « Droit économique et droit international privé. Présentation – Ouverture », RIDE 2010 pp. 9-36.
- MONTANE DE LA ROQUE (P.), « Les actes de gouvernement », *Annales de la faculté de droit de Toulouse*, 1960, pp. 71-82.
- MONTAZEL (L.), « La filiation sous le régime de Vichy : un droit en manque d’unité », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 67-86.
- MOQUET-ANGER (M.-L.), « Droit de la santé, unité ou dualité de l’ordre juridique », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 115-128.
- MORAND-DEVILLER (J.), « Le contrôle de l’administration : la spécificité des méthodes du juge administratif et du juge judiciaire », in CERAP [dir.], *Le contrôle juridictionnel de l’Administration : bilan critique*, Paris, Economica, 1991, pp. 183-201.
- MORAND-DEVILLER (J.), « Les juges, le droit de l’urbanisme et de l’environnement », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 87-101.
- MORANGE (G.), « Le déclin de la notion juridique de service public », D. 1947 (chr.) pp. 45-48.
- MORANGE (G.), « Une catégorie juridique ambiguë : les principes généraux du droit », RDP 1977 pp. 761-778.
- MOREAU (J.), « Internationalisation du droit administratif et déclin de l’acte de gouvernement », in *Mélanges Loussouarn*, Paris, Dalloz, 1994, pp. 293-301.
- MOREL (R.), « Le contrat imposé », in *Mélanges Ripert*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, tome 2, pp. 116-126.
- MORIN (E.), « Pour une crisologie », *Communications*, 1976, n°25, pp. 149-163.
- MOUSKEHLY (H.), « La théorie du fédéralisme », in *Mélanges Scelle*, Paris, LGDJ, 1950, tome 1, pp. 397-414.
- MULLER (I.), « La normativité corporative “reconnue” », in HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l’Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, pp. 31-60.
- N., « Les liaisons interprofessionnelles », CDS, XXIII, *Les comités d’organisation : un bilan*, 1944, pp. 7-10.

- NICINSKI (S.), « Intervention économique et régulation », in GONOD (P.), MELLERAY (F.) et YOLKA (P.) [dir.], *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, tome 2, pp. 113-154.
- NICOD (M.), « Propos introductifs », in NICOD (M.) [dir.], *Les affaires de la qualification juridiques*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2015, pp. 7-9.
- NIZARD (L.), « A propos de la notion de service public : un juge qui veut gouverner », D. 1964 (chr.) pp. 147-154.
- NIZARD (L.), « A propos de la notion de service public : mythes étatiques et représentations sociales », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 91-98.
- NOLLET (P.), « L'application de l'acte dit "loi du 17 nov. 1943" sur la gestion des intérêts professionnels », DS 1946 pp. 140-143.
- ODENT (R.), « Les droits de la défense », EDCE 1953 pp. 55-65.
- ODENT (R.), « Le contrôle du Conseil d'Etat sur les ordres professionnels », APD 1953-1954 pp. 109-121.
- ODENT (R.), « De la décision *Trompier-Gravier* à la décision *Garyas* », EDCE 1962 pp. 43-49.
- ODINET (N.), « L'action sociale des comités d'organisation », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 28-34.
- OPPETIT (B.), « Droit et économie », APD 1992 pp. 17-26.
- OST (F.), « Le milieu : un objet hybride qui déjoue la distinction public-privé », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Public/privé*, Paris, PUF, 1995, pp. 97-107.
- PACTEAU (B.), « Dualité de juridictions et dualité de procédures », RFDA 1990 pp. 752-756.
- PAILLUSSEAU (J.), « Droit moderne de la personnalité morale », RTD civ. 1993 pp. 705-736.
- PAILLUSSEAU (J.), « Les apports du droit de l'entreprise au concept de droit », D. 1997 (chr.) pp. 97-106.
- PAILLUSSEAU (J.), « Le droit des activités économiques à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », D. 2003 (chr.) pp. 260-268 et 322-332
- PAILLUSSEAU (J.), « La notion de groupe de sociétés et d'entreprises en droit des activités économiques », D. 2003 (chr.) pp. 2346-2351.
- PAINCHAUX (M.), « La qualification *sui generis* : l'inqualifiable peut-il devenir catégorie ? », RRJ 2004 pp. 1567-1581.
- PARIS (N.), « Les arborescences en droit : l'ambiguïté d'une (in)utilisation scientifique », contribution au colloque « Éthique et pratique des trames arborescentes : concevoir et utiliser des outils arborescents en médecine, droit et anthropologie », organisé à Paris le 19 novembre 2018, actes à paraître dans *Thallos. Journal of Tree Studies*.
- PASSERA (F.), « La propagande anti-britannique en France pendant l'Occupation », *Revue LISA/LISA e-journal*, 2008, n°1, <http://journals.openedition.org/lisa/501>.

- PAULIAT (H.), « L'émergence du concept de sanction administrative », JCP 2013 n°2072.
- PAVIA (M.-L.), « Un essai de définition de l'«interventionnisme» », in *Mélanges Péquignot*, Montpellier, CERAM, 1984, tome 2, pp. 549-561.
- PEARSON (C.), « La politique environnementale de Vichy », *Vingtième siècle*, janv.-mars 2012, pp. 41-50.
- PECOUT (C.), « La politique sportive du gouvernement de Vichy : discours et réalité », *Les Cahiers de psychologie politique*, juill. 2005, n°7, <http://lodel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=1127>.
- PECOUT (C.), « Les pratiques physiques et sportives au service de l'idéal vichyste : l'exemple des Chantiers de la Jeunesse », *Sciences sociales et sports*, 2008, n°1, pp. 5-25.
- PECOUT (C.), « Les jeunes et la politique de Vichy. Le cas des Chantiers de la Jeunesse », *Histoire@Politique*, 2008/1, <https://www.cairn.info/revue-histoire-politique-2008-1-page-9.htm>.
- PECOUT (C.), « Les affiches sportives de propagande du régime de Vichy : un support médiatique au service de la Révolution nationale », in ATTALI (M.) [dir.], *Sports et Médias. Du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, Atlantica, 2010, pp. 771-780.
- PECOUT (C.), « Pour une autre histoire des Chantiers de la Jeunesse (1940-1944) », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 2012, pp. 97-107.
- PECOUT (C.), « Le sport dans la France du gouvernement de Vichy (1940-1944) », *Histoire sociale*, 2012, vol. XLV, n°90, pp. 319-337.
- PECOUT (C.) et ROBENE (L.), « Sport et régime autoritaire : le cas du gouvernement de Vichy (1940-1944) » *International Review on Sport and Violence*, 2012, n°6, pp. 70-85.
- PEISER (G.), « Recours en cassation », in ODENT (R.) et WALINE (M.) [dir.], *Répertoire de droit public et administratif*, Paris, Dalloz, 1959, tome 2, p. 663-672.
- PEPY (A.), « La séparation des autorités judiciaires et administratives et l'appréciation par le juge administratif de la légalité des actes administratifs individuels », in *Mélanges Patin*, Paris, Cujas, 1965, pp. 95-111.
- PESCHANSKI (D.), « Vichy au singulier, Vichy au pluriel. Une tentative avortée d'encadrement de la société (1941-1942) », *Annales*, 1988, pp. 639-661.
- PESCHANSKI (D.), « Vichy au singulier, Vichy au pluriel. Une tentative avortée d'encadrement de la société », *Annales : économies, sociétés, civilisations*, 1988, pp. 639-662.
- PESCHANSKI (D.), « Vichy un et pluriel », in DOWNS (L.-L.), FISHMAN (S.) et SIANOGLU (I.) [dir.], *La France sous Vichy : autour de Robert O. Paxton*, Bruxelles, Complexe, 2004, pp. 121-137.
- PETIT (J.), « La police administrative », in GONOD (P.), MELLERAY (F.) et YOLKA (P.) [dir.], *Traité de droit administratif*, Paris, Dalloz, 2011, tome 2, pp. 5-44.

- PEZ (T.), « L'ordre public économique », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2015, n°49, pp. 43-57.
- PHILIPP (L.), « Le sursis à l'exécution des décisions administratives », D. 1965 (chr.) pp. 219-222.
- PICARD (E.), « Dualisme juridictionnel et liberté individuelle », in CERAP [dir.], *Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique*, Paris, Economica, 1991, pp. 165-180.
- PICARD (E.), « Pourquoi certaines branches du droit échappent-elles à la *summa divisio* ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 65-95.
- PICOD (F.), « Le droit de l'Union européenne est-il soluble dans la *summa divisio* droit privé-droit public ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 57-63.
- PIETTRE (A.), « Pour une magistrature économique », *Le Monde*, 16 mars 1974.
- PIGNARRE (G.), « L'esprit des lois sur le travail sous Vichy. Autopsie du rapport d'emploi », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L'œuvre législative de Vichy, d'hier à aujourd'hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 137-154.
- PLANTEY (A.), « Quelques réflexions sur le nouveau statut général de la fonction publique », RDP 1984 pp. 21-46.
- PLESSIX (B.), « Une prérogative de puissance publique méconnue : le pouvoir de substitution d'action », RDP 2003 pp. 579-629.
- PLESSIX (B.), « Etablissements publics – Notion, création, contrôle », JCl A., fasc. 135.
- POIROT-MAZERES (I.), « L'Etat et la démarche néo-corporative : l'institutionnalisation de l'unité normative », in HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, pp. 61-87.
- PONTIER (J.-M.), « L'intérêt général existe-t-il encore ? », D. 1998 (chr.) pp. 327-333.
- PONTIER (J.-M.), « Le droit administratif et la complexité », AJDA 2000 pp. 187-195.
- PONTIER (J.-M.), « La personnalité publique, notion anisotrope », RFDA 2007 pp. 979-990.
- PRECIGOUT (J. de), « Les sociétés professionnelles », DS 1944 pp. 242-246 et 1945 pp. 16-19.
- PRELOT (M.), « La révision et les actes constitutionnels », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 23-36.
- PREVOST (J.-F.), « A la recherche du critère du contrat administratif (la qualité des contractants) », RDP 1971 pp. 817-842.
- PUISOYE (J.), « Le pouvoir disciplinaire des ordres professionnels », S. 1963 (chr.) pp. 35-40.

- PUISOYE (J.), « Le contrôle juridictionnel de l'activité administrative des ordres professionnels », *AJDA* 1963 pp. 201-207.
- PUISOYE (J.), « Pour une conception plus restrictive de l'acte de gouvernement », *AJDA* 1965 pp. 211-220.
- PUISOYE (J.), « Etat actuel de la jurisprudence de l'acte de gouvernement », *JCP* 1965 I n°1939.
- QUEROL (F.), « Réflexions sur la jurisprudence récente relative à la participation directe à l'exécution du service public administratif », *RDP* 1995 pp. 1269-1292.
- QUILICHINI (P.), « Réguler n'est pas juger : réflexions sur la nature du pouvoir de sanction des autorités de régulation économique », *AJDA* 2004 pp. 1060-1069.
- RACINE (J.-B.) et SIIRIAINEN (F.), « Retour sur l'analyse substantielle en droit économique », *RIDE* 2007 pp. 259-291.
- RAFFESTIN (C.), « Eléments pour une théorie de la frontière », *Diogène*, 1986, n°134, pp. 3-21.
- RAFFESTIN (C.), « La frontière comme représentation : discontinuité géographique et discontinuité idéologique », *Relations internationales*, 1990, n°63, pp. 295-303.
- RAFFESTIN (C.), « Autour de la fonction sociale de la frontière », *Espaces et Sociétés*, 1992, n°70-71, pp. 157-164.
- RAMOND (C.), « Différance », in *Le vocabulaire de Derrida*, Paris, Ellipses, 2015, 2<sup>e</sup> édit., pp. 47-52.
- RAY (J.-E.), « Le dualisme juridictionnel et le droit du travail », in CERAP [dir.], *Le contrôle juridictionnel de l'Administration : bilan critique*, Paris, Economica, 1991, pp. 147-163.
- RAYTKE-DELACOR, « Produire pour le Reich. Les commandes allemandes à l'industrie française. 1940-1944 », *Vingtième siècle*, avr.-juin 2001, pp. 99-115.
- REGOURD (S.), « Le service public et la doctrine : pour un plaidoyer dans le procès en cours », *RDP* 1987 pp. 14-27.
- REMOND (R.), « Conclusion », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 291-309.
- RENAUDIE (O.), « Police et service public », in VAUTROT-SCHWARZ (C.) [dir.], *La police administrative*, Paris, PUF, 2014, pp. 39-53.
- REUTER (P.), « A propos des ententes industrielles et commerciales », *DS* 1952 pp. 442-450.
- RIBOT (C.), « Dualisme juridictionnel et droit des contrats. L'indolence du caméléon », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 129-148.
- RICHER (L.), « Les recours contre les décisions administratives devant le juge judiciaire (aperçu de droit administratif judiciaire) », *CJEG* 1990 pp. 367-379.

- RICHER (L.), « Service public et intérêt privé », APD 1997 pp. 293-300.
- RICHER (L.), « Le contrat de mandat au risque du droit administratif », CJEG 1999 pp. 127-133.
- RICHER (L.), « Les personnes publiques innommées », in AFDA, *La personnalité publique*, Paris, Litec, 2007, pp. 133-142.
- RIGAUD (J.), « Voie de fait », in ODENT (R.) et WALINE (M.) [dir.], *Répertoire de droit public et administratif*, Paris, Dalloz, 1959, tome 2, pp. 1062-1066.
- RIVERO (J.), « Droit public et droit privé : conquête, ou *statu quo* ? », D. 1947 (chr.) pp. 69-72.
- RIVERO (J.), « Le plan Monnet et le Droit », D. 1947 (chr.) pp. 129-132.
- RIVERO (J.), « Vers la fin du droit de la fonction publique ? », D. 1947 (chr.) pp. 149-152.
- RIVERO (J.), « Le juge administratif français : un juge qui gouverne ? », D. 1951 (chr.) pp. 21-24.
- RIVERO (J.), « Apologie pour les faiseurs de système », D. 1951 (chr) pp. 99-102.
- RIVERO (J.), « Sur la réforme du contentieux administratif », D. 1951 (chr.) pp. 163-168.
- RIVERO (J.), « Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif », APD 1952 pp. 147-171.
- RIVERO (J.), « Existe-t-il un critère du droit administratif ? », RDP 1953 pp. 279-296.
- RIVERO (J.), « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », EDCE 1955 pp. 27-36.
- RIVERO (J.), « Hauriou et l'avènement du service public », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 461-471.
- RIVERO (J.), « La distinction du droit et du fait dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français », in *Le fait et le droit. Etudes de logique juridique*, Bruxelles, Buylant, 1961, pp. 130-148.
- RIVERO (J.), « Action économique de l'Etat et évolution administrative », *Revue économique*, 1962, pp. 886-896.
- RIVERO (J.), « Le Hurou au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir », D. 1962 (chr.) pp. 37-40.
- RIVERO (J.), « Le système français de protection des citoyens contre l'arbitraire administratif à l'épreuve des faits », in *Mélanges Dabin*, Paris, Sirey, 1963, tome 2, pp. 813-836.
- RIVERO (J.), « Nouveaux propos naïfs d'un Huron sur le contentieux administratif », EDCE 1979-1980 pp. 27-30.
- RIVERO (J.), « Dualité de juridictions et protection des libertés », RFDA 1990 pp. 734-738.
- RIVERO (J.), « Les deux finalités du service public industriel et commercial », CJEG 1994 pp. 375-378.

- ROBERT (J.), « La bonne administration de la justice », *AJDA* 1997 (n° spéc.) pp. 117-132.
- ROLIN (F.), « Doctrine et pratique », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2010, pp. 69-81.
- ROLIN (F.), « Service public et police administrative », in AFDA, *Le service public*, Paris, Dalloz, 2014, pp. 211-221.
- ROPERT-PRECLoux (A.-F.), « Qu’enseignait-on à la faculté de droit de Paris ? Corporatisme et antisémitisme dans les cours et ouvrages (1940-1944) », in GROS (D.) [dir.], *Le droit antisémite de Vichy*, Paris, Seuil, 1996, pp. 413-432.
- ROSSI-LANDI (G.), « Le Conseil national », in REMOND (R.) [dir.], *Le gouvernement de Vichy 1940-1942 : institutions et politiques*, Paris, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1972, pp. 47-54.
- ROUQUET (F.), « L’épuration administrative en France après la Libération : une analyse statistique et géographique », *Vingtième siècle*, janv.-mars 1992, pp. 106-117.
- ROUSSET (G.), « Le rôle majeur du régime de Vichy dans l’encadrement des professions de santé », in BENELBAZ (C.), BERTHIER (B.), FROGER (C.) et PLATON (S.) [dir.], *L’œuvre législative de Vichy, d’hier à aujourd’hui : rupture(s) et continuité(s)*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 155-162.
- ROUSSO (H.), « L’organisation industrielle de Vichy (perspectives de recherche) », *RHDGM* oct. 1979 pp. 27-44.
- ROUSSO (H.), « Les paradoxes de Vichy et de l’Occupation. Contraintes, archaïsmes et modernités », in FRIDENSON (P.) et STRAUS (A.) [dir.], *Le capitalisme français, XIXe-XXe siècles. Blocages et dynamismes d’une croissance*, Paris, Fayard, 1986, pp. 69-82.
- ROUSSO (H.), « Vichy était-il fasciste ? », *Vingtième siècle*, oct.-déc. 1988, pp. 133-135.
- ROUSSO (H.), « L’activité industrielle en France de 1940 à 1944. Economie “nouvelle” et occupation allemande », *Bulletin de l’Institut du temps présent*, déc. 1989, pp. 25-68.
- ROUSSO (H.), « L’épuration en France : une histoire inachevée », *Vingtième siècle*, janv.-mars 1992, pp. 78-105.
- ROUSSO (H.), « L’économie : pénurie et modernisation » in AZEMA (J.-P.) et BEDARIDA (F.), *La France des années noires*, Paris, Seuil, 2000, tome 1, pp. 453-482.
- ROUSSO (H.), « Sortir de Vichy : commentaires en forme de comparaison », *Francia*, n°31/3, 2004, pp. 199-204.
- ROUVIERE (F.), « Le revers du principe “différence de nature (égale) différence de régime” », in *Mélanges Bergel*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 415-448.
- ROUYERE (A.), « La personnalité publique partielle », in AFDA, *La personnalité publique*, Paris, Litec, 2007, pp. 91-112.

ROYER (J.-P.), « La pratique judiciaire sous Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 403-414.

RUZIE (D.), « Vers un renouveau du droit de la fonction publique ? », D. 1959 (chr.) pp. 85-90.

SABOURIN (P.), « Peut-on dresser le constat de décès du critère organique en droit administratif français ? », RDP 1971 pp. 589-640.

SABOURIN (P.), « Mission de service public, prérogatives de puissance publique et notions d'autorité administrative (à propos de l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 nov. 1970 *Sté Marseille-Fret et autres*) », JCP 1971 I n°2407.

SAINT-BONNET (F.), « La continuité entre AETERNITAS et TEMPUS », in SIMONIAN-GINESTE (H.) [dir.], *La (dis)continuité en droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2014, pp. 19-21.

SAINT-JAMES (V.), « Le fonctionnaire stagiaire », AJFP 3-2000 pp. 4-6, « La nomination du stagiaire dans un emploi permanent », AJFP 3-2000 pp. 17-25, « La vocation du stagiaire à être titularisé », AJFP 4-2000 pp. 17-27.

SALOMON (J.), « Quelques observations sur la qualification en droit international public », in FORIERS (P.) et PERELMAN (C.) [dir.], *La motivation des décisions de justice*, Bruxelles, Bruylant, 1978, pp. 345-365.

SALON (S.) et SAVIGNAC (J.-C.), « Le statut général des fonctionnaires de l'Etat », AJDA 1984 pp. 191-198.

SANDEVOIR (P.), « La notion d'aménagement spécial dans la détermination du domaine public », AJDA 1966 pp. 84-103.

SANDEVOIR (P.), « Les vicissitudes de la notion de service public industriel et commercial », in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 317-336.

SARAMITO (F.), « La compétence en matière de litiges entre les personnes administratives et leur personnel non fonctionnaire », *Droit ouvrier*, 1948, pp. 353-357.

SARGOS (P.), « Points communs et divergences des deux ordres de juridiction », AJDA 1990 pp. 585-590.

SARGOS (P.), « Les principes généraux du droit privé dans la jurisprudence de la Cour de cassation : les garde-fous des excès du droit », JCP G 2001 I n°306.

SAUVEL (T.), « Les origines des commissaires du gouvernement auprès du Conseil d'Etat statuant au contentieux », RDP 1949 pp. 5-20.

SAUVEL (T.), « Les fondations. Leurs origines, leur évolution », RDP 1954 pp. 325-351.

SAVATIER (R.), « Droit privé et droit public », D. 1946 (chr.) pp. 25-28.

SAVATIER (R.), « Le Droit et l'accélération de l'Histoire », D. 1951 (chr.) pp. 29-32.

- SAVATIER (R.), « L'origine et le développement du droit des professions libérales », APD 1953-1954 pp. 45-74.
- SAVATIER (R.), « La nécessité de l'enseignement d'un droit économique », D. 1961 (chr.) pp. 117-120.
- SAVATIER (R.), « L'ordre public économique », D. 1965 (chr.) pp. 37-44.
- SAVATIER (R.), « La juridiction disciplinaire médicale », in *Mélanges Brèthe de la Gressaye*, Bordeaux, Bière, 1967, pp. 733-746.
- SAVY (R.), « La notion de droit économique en droit français », AJDA 1971 pp. 132-138.
- SAVY (R.), « Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration », AJDA 1972 pp. 3-25.
- SCHINTOWSKI (H.-P.), « Interdépendance fonctionnelle entre économie et droit », RRJ 1993 pp. 757-776.
- SCHULTZ (P.), « Le Conseil d'Etat et les pouvoirs de l'Ordre des médecins », RDP 1976 pp. 1425-1463.
- SEGUR (P.), « Conclusions », in HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, pp. 221-235.
- SEILLER (B.), « L'exorbitance du droit des actes administratifs unilatéraux », RDP 2004 pp. 481-497.
- SEILLER (B.), « L'érosion de la distinction SPA-SPIC », AJDA 2005 pp. 417-422.
- SEVE (R.), « L'institution juridique : imposition et interprétation », *Revue de métaphysique et de morale*, 1990, pp. 311-337.
- SIEGFRIED (A.), « Le Vichy de Pétain, le Vichy de Laval », RFSP 1976 pp. 737-749.
- SILVA (I. de), « Les conclusions, fragments d'un discours contentieux », in *Mélanges Genevois*, Paris, Dalloz, 2009, pp. 359-375.
- SILVERA (V.), « Le nouveau statut général des fonctionnaires », AJDA 1959 I pp. 45-52.
- SIMONET (P.), « La réorganisation des services chargés de l'économie industrielle », DS 1945 pp. 291-294.
- SIMONIAN-GINESTE (H.), « Le néo-corporatisme et la norme étatique », in HECQUARD-THERON (M.) [dir.], *Le groupement et le droit : corporatisme, néo-corporatisme*, Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, pp. 89-153.
- SIMONIAN-GINESTE (H.), « Préface », in SIMONIAN-GINESTE (H.) [dir.], *La (dis)continuité en droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2014, pp. 11-16.

- SIMONIAN-GINESTE (H.), « Rapport de synthèse », in SIMONIAN-GINESTE (H.) [dir.], *La (dis)continuité en droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2014, pp. 467-476.
- SINKONDO (M.), « Une pierre d'angle de la construction juridique de l'Etat : l'irréductible acte de gouvernement dans les relations internationales », *RRJ* 2006 pp. 235-275.
- SIWEK-POUYDESSEAU (J.), « Les conditions d'élaboration du statut général des fonctionnaires de 1946 », *AIFP* 1970-1971 pp. 11-39.
- SLAMA (A.-G.), « Vichy était-il fasciste ? », *Vingtième siècle*, juill.-sept. 1986, pp. 41-54.
- SOMMA (A.), « I giuristi francesi e il diritto della “grande trasformazione” », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 437-452.
- SONTAG (K.) et YAMDJIE (E.), « La distinction public-privé en droit économique », in BALATE (E.), DREXL (J.), MENETRY (S.) et ULRICH (H.) [dir.], *Mélanges Boy*, Aix-en-Provence, PUAM, 2016, pp. 67-79.
- SOTO (J. de), « Recours pour excès de pouvoir et interventionnisme économique », *EDCE* 1952 pp. 64-78.
- SOTO (J. de), « Les fonctionnaires contractuels », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 493-512.
- STAHL (J.-H.) et STIRN (B.), « Les commissaires du gouvernement et la doctrine », *RA* 1997 (n° spéc.) pp. 36-44.
- STARN (R.), « Métamorphoses d'une notion. Les historiens et la “crise” », *Communications*, 1976, n°25, pp. 4-18.
- STIRN (B.), « Ordres de juridiction et nouveaux modes de régulation », *AJDA* 1990 pp. 591-594.
- STIRN (B.), « Quelques réflexions sur le dualisme juridictionnel », *Justices*, janv.-juin 1996, pp. 41-51.
- STIRN (B.), « Intérêt », in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 837-842.
- SUEUR (J.-J.), « Droit économique et méthodologie du droit », in *Mélanges Farjat*, Paris, Frison-Roche, 1999, pp. 291-308.
- TALLON (D.), « Considérations sur la notion d'ordre public dans les contrats en droit français et en droit anglais », in *Mélanges Savatier*, Paris, Dalloz, 1965, pp. 883-891.
- TARROUX (T.), « La notion d'entreprise », *JCP N* 2002 pp. 1706-1708.
- TERFOUS (F.), « Sport et éducation physique sous le Front populaire et sous Vichy : approche comparative selon le genre », *STAPS* 2010/4, pp. 49-58.

TERFOUS (F.), « Femmes et activités physiques sous le régime de Vichy : politiques et enjeux médicaux », *Genre & Histoire*, printemps 2018, n°21, <http://journals.openedition.org/genrehistoire/3181>.

TERRE (F.), « Perspectives et avenir du dualisme juridictionnel », *AJDA* 1990 pp. 595-600.

TERRE (F.), « Retour sur la qualification », in *Mélanges Buffet*, Paris, Petites affiches, 2004, pp. 419-432.

TERRE (F.), « Sur la notion de libertés et droits fondamentaux », in CABRILLAC (R.) [dir.], *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2019, 25<sup>e</sup> édit., pp. 3-6.

TESTU (F.-X.), « La distinction du droit public et du droit privé est-elle idéologique ? », *D.* 1998 (chr.) pp. 345-355.

THEIS (J.), « Essai de recensement des juridictions relevant du Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation », *EDCE* 1952 pp. 79-87.

THERON (S.), « Les catégories en droit administratif », *RRJ* 2005 pp. 2399-2420.

THERY (P.), « L'évolution du droit processuel », in AUBY (J.-B.) et FREEDLAND (M.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 47-55.

THOM (R.), « Crise et catastrophe », *Communications*, 1976, n°25, pp. 34-38.

THULLIER (G.), « Le statut des fonctionnaires de 1941 », *RA* 1979 pp. 480-494.

TIMSIT (G.), « Les deux corps du droit. Essai sur la notion de régulation », *RFAP* 1996 pp. 375-394.

TOUZEIL-DIVINA (M.), « Eloka, sa colonie, son wharf, son mythe... mais pas de service public ? », in KODJO-GRANVAUX (S.) et KOUBI (G.), *Droit et colonisation*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 309-330.

TOUZEIL-DIVINA (M.), « "Travaillisation" ou "privatisation" des fonctions publiques ? », *AJFP* 2010 pp. 228-233.

TOUZEIL-DIVINA (M.), « Le plan en deux parties... parce que c'est comme ça », *AJDA* 2011 p. 473.

TOUZEIL-DIVINA (M.), « De l'enseignement du droit public en France », <http://lm-dp.org/de-l'enseignement-public-du-droit-public-en-france/>.

TOUZEIL-DIVINA (M.), « Un mythe du droit public économique : "L'affaire du Bac d'Eloka traduit la naissance du SPIC" », in TOUZEIL-DIVINA (M.), *Dix mythes du droit public*, Paris, LGDJ, 2019, 267-304.

TROPER (M.), « La doctrine et le positivisme », in CHEVALLIER (J.) [dir.], *Les usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, pp. 286-292.

TROPER (M.), « Les classifications en droit constitutionnel », *RDP* 1989 pp. 947-950.

- TROPER (M.), « La distinction droit public-droit privé et la structure de l'ordre juridique », in TROPER (M.), *Pour une théorie juridique de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, pp. 183-198.
- TROPER (M.), « Science du droit », in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 1391-1394.
- TRUCHET (D.), « Réflexions sur le droit économique public en droit français », RDP 1980 pp. 1009-1042.
- TRUCHET (D.), « Nouvelles récentes d'un illustre vieillard : label de service public et statut du service public », AJDA 1982 pp. 427-439.
- TRUCHET (D.), « Fusionner les juridictions administrative et judiciaire ? », in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Paris, Dalloz, 1992, pp. 335-345.
- TRUCHET (D.), « A propos de l'évolution du droit administratif : "loi d'extension" et "loi de divergence" », in *Mélanges Chapus*, Paris, Montchrestien, 1992, pp. 633-645.
- TRUCHET (D.), « Mauvaises et bonnes raisons de mettre fin au dualisme juridictionnel », *Justices*, janv.-juin 1996, pp. 53-63.
- TRUCHET (D.), « La structure du droit administratif peut-elle demeurer binaire ? », in *Clés pour le siècle*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 443-464.
- TRUCHET (D.), « La distinction du droit public et du droit privé dans le droit économique », in AUBY (J.-B.) et FREEDLAND (M.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques*, Paris, LGDJ, 2004, pp. 57-67.
- TRUCHET (D.), « Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel », AJDA 2005 pp. 1767-1770 et in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 199-205.
- TRUCHET (D.), « Quelques remarques sur la doctrine en droit administratif », in *Mélanges Amselek*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 769-777.
- TRUCHET (D.), « Avons-nous encore besoin du droit administratif ? », in *Mélanges Lachaume*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 1039-1052.
- TUNC (A.), « Comment réparer, dans une économie de taxation et de rationnement, le préjudice résultant de la perte d'un bien », D. 1946 (chr.) pp. 57-60.
- TUNC (A.), « La législation commerciale interne », REP 1947 pp. 1375-1409.
- TUNC (A.), « Ebauche du droit des contrats professionnels », in *Mélanges Ripert*, Paris, R. Pichon et R. Durand-Auzias, 1950, tome 2, pp. 136-158.
- TUSSEAU (G.), « Critique d'une métonymie fonctionnelle : la notion (trop) fonctionnelle de "notion fonctionnelle" », RFDA 2009 pp. 641-656.
- VANDENDRIESSCHE (X.), « La doctrine officielle », in KOUBI (G.) [dir.], *Doctrines et doctrine en droit public*, Toulouse, PUT, 1997, pp. 199-207.

- VAN LANG (A.), « Le dualisme juridictionnel en France : une question toujours d'actualité », AJDA 2005 pp. 1760-1766.
- VAN LANG (A.), « Mirages et miracles du dualisme juridictionnel français », in VAN LANG (A.) [dir.], *Le dualisme juridictionnel : limites et mérites*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 1-9.
- VAN LANG (A.), « Le point de vue d'une publiciste », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 31-36.
- VAN LANG (A.), « Le dualisme juridictionnel pourrait-il disparaître ? », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 275-283.
- VAN LANG (A.), « La distinction personne morale de droit privé-personne morale de droit public », in AHC, *La personnalité morale*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 1-13.
- VAN LANG (A.), « La doctrine environnementaliste doit-elle inévitablement s'inscrire dans la *summa divisio* ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2016 (n° spéc.), pp. 60-71.
- VAN RYN (J.), « Autonomie nécessaire et permanence du droit commercial », RTD com. 1953 pp. 565-575.
- VASSEUR (M.), « L'action des comités d'organisation dans le domaine technique », CDS, XXIII, *Les comités d'organisation : un bilan*, 1944, pp. 10-16.
- VASSEUR (M.), « Droit commercial », in DAVID (R.), *Le droit français*, Paris, LGDJ, 1960, tome 2, pp. 181-229.
- VASSEUR (M.), « Un nouvel essor du concept contractuel : les aspects juridiques de l'économie concertée et contractuelle », RTD civ. 1964 pp. 5-48.
- VAUTROT-SCHWARZ (C.), « L'ordre public économique », in DUBREUIL (C.-A.) [dir.], *L'ordre public*, Paris, Cujas, 2013, pp. 187-199.
- VAUTROT-SCHWARZ (C.), « Police et régulation », in VAUTROT-SCHWARZ (C.) [dir.], *La police administrative*, Paris, PUF, 2014, pp. 55-84.
- VEDEL (G.), « De l'arrêt *Septfonds* à l'arrêt *Barinstein* (la légalité des actes administratifs devant les tribunaux judiciaires) », JCP 1948 I n°682.
- VEDEL (G.), « La juridiction compétente pour prévenir, faire cesser ou réparer la voie de fait administrative », JCP 1950 I n°851.
- VEDEL (G.), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », EDCE 1954, pp. 21-53.
- VEDEL (G.), « Remarques sur la notion de clause exorbitante », in *Mélanges Mestre*, Paris, Sirey, 1956, pp. 527-561.
- VEDEL (G.), « Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif. Le rôle du juge », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, pp. 777-793.

- VEDEL (G.), « Le droit économique existe-t-il ? », in *Mélanges Vigreux*, Toulouse I, Université des sciences sociales, 1981, tome 2, pp. 767-783.
- VEDEL (G.), « Les bases constitutionnelles du droit administratif », in AMSELEK (P.) [dir.], *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris et Aix-en-Provence, Economica et PUAM, 1986, pp. 133-145.
- VEDEL (G.), « La loi des 16-24 août 1790 : Texte ? Prétexte ? Contexte ? », RFDA 1990 pp. 698-711.
- VEDEL (G.), « Jurisprudence et doctrine : deux discours », RA 1997 (n° spéc.) pp. 7-12.
- VEILLON (D.), « Une politique d'adaptation spécifique : les erstaz », in FLONNEAU (J.-M.) et VEILLON (D.) [dir.], *Le temps des restrictions en France : 1939-1949*, Paris, Institut d'histoire du temps présent, 1996, pp. 59-74.
- VENEZIA (J.-C.), « Sur le degré d'originalité du contentieux économique », in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 147-164.
- VENEZIA (J.-C.), « Puissance publique, puissance privée », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 363-378.
- VENEZIA (J.-C.), « Les idées de Charles Eisenmann en matière de responsabilité de l'administration », in AMSELEK (P.) [dir.], *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris et Aix-en-Provence, Economica et PUAM, 1986, pp. 207-217.
- VENEZIA (J.-C.), « Le droit administratif français est-il encore un droit dérogatoire au droit commun ? », in *Mélanges Spiliotopoulos*, Athènes et Bruxelles, Sakkoulas et Bruylant, 1998, pp. 453-459.
- VENEZIA (J.-C.), « Eloge de l'acte de gouvernement », in *Mélanges Jean Waline*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 723-731.
- VERLOREN VAN THEMAAT (P.), « L'économie à travers le prisme du juriste », RIDE 1989 pp. 133-162.
- VIAUD (J.), « Représentations du régime de Vichy ou "se souvenir de ne pas oublier" », *Temporalités* [En ligne], 3 | 2005, mis en ligne le 07 juillet 2009, consulté le 15 septembre 2019, <http://journals.openedition.org/temporalites/400>.
- VIEIL (M.-T.), « Errements des sanctions administratives », AJDA 2007 pp. 1006-1010.
- VIER (C.-L.), « Du plan dans le discours juridique », AJDA 2011 p. 641.
- VIGNES (C.-H.), « Le pouvoir de substitution », RDP 1962 pp. 753-801.
- VIGUIER (J.), « Continuité juridique et innovation juridique », in SIMONIAN-GINESTE (H.) [dir.], *La (dis)continuité en droit*, Toulouse et Paris, Presses de l'Université Toulouse I Capitole et LGDJ, 2014, pp. 349-456.
- VIRALLY (M.), « Entreprises publiques et établissements publics », RA 1950 p. 355-366.
- VIRALLY (M.), « L'introuvable "acte de gouvernement" », RDP 1952 pp. 317-358.

- VIRALLY (M.), « Les actes de gouvernement en droit français », *Etudes de droit contemporain*, 1959, tome 4, pp. 85-97.
- VITA (A. de), « Proprietà e persona nella strategia dell'esclusione », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 11-50.
- VITU (A.), « La définition et le contenu du droit pénal économique », in *Mélanges Hamel*, Paris, Dalloz, 1961, pp. 71-80.
- VIVANT (M.), « Le plan en deux parties, ou de l'arpentage considéré comme un art », in *Mélanges Catala*, Paris, Litec, 2001, pp. 969-984.
- VIZIOZ (H.), « Jurisprudence française en matière de procédure civile : organisation judiciaire et compétence », RTD civ. 1947 pp. 457-460 et 1948 pp. 243-247.
- VLACHOS (G.), « Le droit public économique – branche du droit public », RRJ 1999 p. 1293-1311.
- VOCANSON (C.), « L'analyse des arguments dans les conclusions des commissaires du gouvernement près le Conseil d'Etat », in BONNET (B.) et DEUMIER (P.) [dir.], *De l'intérêt de la summa divisio droit public-droit privé*, Paris, Dalloz, 2010, pp. 183-197.
- VOLANTE (R.), « Progetti a lungo termine e disciplina delle necessità di guerra. La regolamentazione del mercato dei capitali nella Repubblica di Vichy », in DURAND (B.), LE CROM (J.-P.) et SOMMA (A.) [dir.], *Le droit sous Vichy*, Frankfurt am Main, Vittoria Klostermann, 2006, pp. 129-164.
- VOUIN (R.), « Le droit pénal économique de la France », RIDP 1953 pp. 423-436.
- WACHSMANN (P.), « Qualification », in ALLAND (D.) et RIALS (S.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 1277-1283.
- WALINE (J.), « Droit public – droit privé. Institutions publiques – institutions privées. Le point de vue d'un publiciste », in AMSELEK (P.) [dir.], *La pensée de Charles Eisenmann*, Paris et Aix-en-Provence, Economica et PUAM, 1986, pp. 147-156.
- WALINE (J.), « Contrats et recours pour excès de pouvoir », in *Mélanges Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, pp. 859-872.
- WALINE (M.), « L'ordonnance du 9 août 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine », JCP 1945 I n°441.
- WALINE (M.), « Les nationalisations », DS 1945 pp. 84-94.
- WALINE (M.), « Vicissitudes récentes de la notion de service public », RA oct. 1948 pp. 23-25.
- WALINE (M.), « De l'irresponsabilité des fonctionnaires pour leurs fautes personnelles et des moyens d'y remédier », RDP 1948 pp. 5-18.
- WALINE (M.), « Le pouvoir normatif de la jurisprudence », in *Mélanges Scelle*, Paris, LGDJ, 1950, tome 2, pp. 613-632.

- WALINE (M.), « Etendue et limites du contrôle du juge administratif sur les actes de l'Administration », *EDCE* 1956 pp. 25-33.
- WALINE (M.), « A propos du rapport entre la règle de droit applicable au jugement d'un procès et l'ordre de juridictions compétent », *RDP* 1961 pp. 8-20.
- WALINE (M.), note sous LATOURNERIE (R.), « Sur un lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? ou Jouvence ? », *RDP* 1961 pp. 708-720.
- WALINE (M.), « Empirisme et conceptualisme dans la méthode juridique : faut-il tuer les catégories juridiques ? », in *Mélanges Dabin*, Paris, Sirey, 1963, tome 1, pp. 359-371.
- WEIL (P.), « Le Conseil d'Etat statuant au contentieux : politique jurisprudentielle ou jurisprudence politique ? », *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques d'Aix-en-Provence*, 1959, pp. 281-290.
- WEIL (P.), « Le droit international économique : mythe ou réalité ? », in *Aspects du droit international économique : élaboration, contrôle, sanction*, Paris, A. Pedone, 1972, pp. 1-34.
- WEIL (P.), « Le critère du contrat administratif en crise », in *Mélanges Marcel Waline*, Paris, LGDJ, 1974, tome 2, pp. 831-848.
- WEIL (P.), « Le renouveau de la théorie du contrat administratif et ses difficultés », in *Mélanges Stassinopoulos*, Paris, LGDJ, 1974, pp. 217-227.
- WEIL (P.), « A propos de l'application par les tribunaux des règles du droit public ou les surprises de la jurisprudence *Giry* », in *Mélanges Eisenmann*, Paris, Cujas, 1975, pp. 379-395.
- WEISBERG (R.), « Les maîtres du barreau. Réflexions à partir des archives de Maurice Garçon », in GROS (D.) [dir.], *Le droit antisémite de Vichy*, Paris, Seuil, 1996, pp. 401-412.
- WERNER (A.), « Le régime des actes de droit privé soumis à autorisation administrative », *RDP* 1984 pp. 731-783.
- WIEDERKEHR (G.), « Qu'est-ce qu'un juge ? », in *Mélanges Perrot*, Paris, Dalloz, 1996, pp. 575-586.
- WIEVIORKA (O.), « Vichy a-t-il été libéral ? Le sens de l'intermède Flandin », *Vingtième Siècle*, juill.-sept. 1986, pp. 55-66.
- X., « Missions et pouvoirs de l'Ordre national des médecins », *DS* 1955 pp. 201-206.
- YOLKA (P.), « La bonne administration de la justice : une notion fonctionnelle ? », *AJDA* 2005 p. 233.
- YOLKA (P.), « Propos introductifs », in AFDA, *La doctrine en droit administratif*, Paris, LexisNexis, 2010, pp. XVII-XXIII.

## D/ Conclusions et notes de jurisprudence

A. C., note sous TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, CJEG 1970 J. pp. 31-34.

AUBY (J.-M.), note sous CE, 21 juill. 1948, *Riss et CE*, 28 juill. 1948, *Calvet*, S. 1949 III pp. 1-5.

AUBY (J.-M.), note sous CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, RDP 1962 pp. 148-149.

AUBY (J.-M.), note sous CE, 25 juill. 1975, *Chaigneau*, RDP 1976 pp. 342-354.

AUBY (J.-M.), note sous TI Angers, 15 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Maine-et-Loire c. H.*, JCP 1977 II n°18674.

BERNARD (A.), concl. sur CE Ass., 11 mai 1959, *Miret*, S. 1959 J. pp. 146-149.

BERNARD (M.), concl. sur CE, 30 mars 1962, *Association nationale de la meunerie et autres*, D. 1962 J. pp. 631-636.

BRAIBANT (G.), concl. sur CE Sect., 10 mai 1963, *Sté coopérative de production « La Prospérité fermière »*, RDP 1963 pp. 584-597.

BRAIBANT (G.), concl. sur CE Sect., 13 déc. 1963, *Syndicat des praticiens de l'art dentaire du département du Nord et Merlin*, D. 1964 J. pp. 55-57.

BRAIBANT (G.), concl. sur CE, 21 nov. 1973, *Sté des papeteries de Gascogne*, CJEG 1974 J pp. 54-58.

BRIMO (A.), note sous CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge, Escabas et Etablissements Sassolat* [3 esp.], S. 1945 III pp. 45-48.

CARBONNIER (J.), note sous Trib. civ. Seine, 28 janv. 1944, *Stephano c. Epoux Guilbert*, JCP 1945 II n°2795.

CHAPUS (R.), note sous TC, 16 mai 1954, *Moritz*, D. 1955 J. pp. 385-389.

CHARDEAU, concl. sur CE Sect., 6 mars 1953, *Abbé Giloteaux*, R. pp. 117-121.

CHARDEAU, concl. sur CE Sect., 4 juin 1954, *Affortit et Vingtain*, R. pp. 342-347.

CHARLIER (R.-E.), note sous CE, 22 mars 1944, *Vincent*, S. 1945 III pp. 53-55.

CHARLIER (R.-E.), note sous CE, 15 mars 1946, *Compagnie d'exportation de Madagascar*, Pen. 1947 pp. 7-11.

CHENOT (B.), concl. sur CE, 10 févr. 1950, *Gicquel*, R. pp. 100-104.

CHEVALLIER (J.), note sous TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA et Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], D. 1969 J. pp. 117-122.

COLLIARD (C.-A.), note sous CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, D. 1945 J. pp. 270-273.

D. P., note sous CE Sect., 5 déc. 1947, *Froustey*, DS 1949 pp. 60-62.

DELPECH (J.), note sous CE Ass., 21 avr. 1944, *Perrier*, S. 1945 III pp. 29-30.

DELVOLVE (J.), concl. sur CE Ass., 17 févr. 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, RDP 1951 pp. 479-486.

DRAGO (R.), note sous CE, 11 mai 1951, *Baud*, CE, 18 mai 1951, *Dame Veuve Moulis*, et TC, 7 juin 1951, *Epoux Noualek*, S. 1952 III pp. 13-20.

FOURNIER, concl. sur CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, RDP 1961 pp. 155-172.

G. (L.), note sous Cass. civ., 15 janv. 1946, *Consorts Blanc c. Bataille*, S. 1946 I pp. 29-30.

G. W., note sous CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, DS 1948 pp. 313-318.

GAUDEMET (Y.), note sous CE, 14 mars 2003, *Migaud*, RFDA 2003 pp. 520-523.

GREVISSE, concl. sur CE Sect., 18 oct. 1957, *Sté industrielle pour l'utilisation du béton et du bois*, D. 1957 J. pp. 733-737.

HEBRAUD (P.), note sous Cass. civ., 15 janv. 1946, *Gaidelin c. Barbier et autres*, D. 1946 J. pp. 342-344.

HUET (P.), note sous CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, S. 1947 III pp. 19-20.

HUET (P.), note sous CE Sect., 14 juin 1946, *Sté financière de l'Est*, S. 1947 III p. 32.

KAHN, concl. sur TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, AJDA 1969 pp. 307-311.

KAHN (J.), concl. sur TC, 8 déc. 1969, *Arcival*, R., pp. 695-702.

LAUBADERE (A. de), note sous CE, 20 nov. 1961, *Bourguet c. Centre régional de lutte contre de cancer « Eugène Marquis » de Rennes*, D. 1962 J. pp. 389-392.

LAUBADERE (A. de), note sous TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, AJDA 1969 pp. 311-312.

LAURENT (P.), concl. sur CE Ass., 16 nov. 1956, *Union syndicale des industries aéronautiques*, S. 1957 J. pp. 38-40.

LEFAS (A.), concl. sur CE Ass., 16 mars 1945, *Dauriac*, D. 1946 J. pp. 141-144.

LEFAS (A.), concl. sur CE, 11 juill. 1945, *Sté Chaigneau-Ancelin mère et fils*, DS 1946 pp. 108-111.

LEFAS, concl. sur CE, 30 avr. 1948, *Union confédérale de la couleur et autres*, D. 1948 J. pp. 410-413.

LETOURNEUR, concl. sur CE Ass., 16 avr. 1948, *Laugier*, S. 1948 III pp. 36-37.

LETOURNEUR, concl. sur CE Ass., 4 janv. 1952, *Simon*, R. pp. 13-19.

L'HUILLIER (J.), note sous CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, S. 1946 III pp. 9-12.

LIET-VEAUX (G.), note sous CE, 26 juill. 1946, *X. et Dame X.* [2 esp.] et CE, 18 oct. 1946, *Duchâtel et Veuve Lesage*, S. 1947 III pp. 49-54.

LIET-VEAUX (G.), « A propos de santé publique : polices générales et polices spéciales », note sous CE, 17 oct. 1952, *Syndicat climatique de Briançon*, RA 1952 pp. 591-600.

LIET-VEAUX (G.), note sous CE, 14 nov. 1958, *Ministre des Affaires économiques et financières c. Union meunière de la Gironde*, JCP 1958 II n°10895.

LONG (M.), concl. sur CE Sect., 19 oct. 1956, *Sté « Le Béton »*, D. 1956 J. pp. 681-684.

MALAURIE (P.), note sous Cass. civ., 22 déc. 1954, *Veuve Vercelli c. Buzit*, D. 1955 J. pp. 713-716.

MATHIOT (A.), note sous TC, 17 juin 1948, *Sté Velvetia*, et TC, 17 mars 1949, *Hôtel du Vieux Beffroi et Sté immobilière Rivoli-Sébastopol*, S. 1950 III pp. 1-6.

MATHIOT (A.), note sous CE Sect., 22 juillet 1949 et 28 déc. 1949, *Sté anonyme des automobiles Berliet*, S. 1951 III pp. 1-7.

MORANGE (G.), note sous CE Ass., 9 juill. 1943, *Tabouret et Laroche* et CE Ass., 28 juill. 1944, *Dame Constantin*, D. 1945 J. pp. 164-166.

MORANGE (G.), note sous CE, 21 août 1944, *Chaverou*, D. 1945 J. pp. 228-230.

MORANGE (G.), note sous CE Sect., 6 mars 1953, *Abbé Giloteaux*, D. 1954 J. pp. 148-150.

P. H., note sous CE, 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Roux* et CE, 14 juin 1946, *Van den Veegaete*, DS 1947 pp. 57-60.

PEQUIGNOT (G.), « Revue sommaire de jurisprudence : les contrats administratifs (avril 1949-février 1951) », RDP 1952 pp. 192-221.

RIGAUD, concl. sur CE, 29 janv. 1956, *Lherbier*, AJDA 1965 p. 103-111.

RIVERO (J.), note sous Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, S. 1946 II pp. 129-132.

RIVERO (J.), note sous CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, DS 1950 pp. 391-396.

SOTO (J. de), note sous CE, 16 mai 1951, *Bozerand*, Pen. 1952 pp. 84-85.

TEITGEN (P.-H.), note sur CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, DS 1961 p. 335-337.

TEITGEN (P.-H.), note sous CE, 6 oct. 1961, *Fédération nationale des huileries métropolitaines moyennes et artisanales*, DS 1962 pp. 72-75.

VEDEL (G.), note sous Trib. civ. Seine, 5 déc. 1952, *Docteur Giry c. Ministre de l'Intérieur et Ministre de la Justice*, JCP 1953 II n°7371.

VEDEL (G.), note sous CE, 23 janv. 1953, *Audouin*, JCP 1954 II n°7916.

VEDEL (G.), note sous TC, 26 mai 1954, *Moritz*, JCP 1954 II n°8334.

WALINE (M.), note sous TC, 30 nov. 1947, *Barinstein*, RDP 1948 pp. 86-89.

WALINE (M.), note sous CE Sect., 14 mai 1948, *Jacquin*, RDP 1949 pp. 600-603.

WALINE (M.), note sous CE, 21 oct. 1949, *Compagnie d'assurance « La Mutuelle du Mans » c. Ministre de l'Agriculture*, D. 1950 J. pp. 162-163.

WALINE (M.), note sous CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, RDP 1951 pp. 212-219.

WALINE (M.), note sous CE Sect., 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie de soufre française*, D. 1951 J. pp. 662-665.

WALINE (M.), note sous CE, 15 oct. 1954, *Sté financière de France*, RDP 1955 pp. 385-388.

WALINE (M.), note sous CE Sect., 7 janv. 1955, *Andriamisera*, RDP 1955 pp. 709-716.

WALINE (M.), note sous TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de meunerie*, RDP 1960 pp. 676-685.

WALINE (M.), note sous CE, 6 oct. 1961, *Groupement national d'achat des produits oléagineux*, RDP 1962 pp. 721-730.

WALINE (M.), note sous CE, 13 juin 1964, *d'André*, RDP 1965 pp. 75-85.

WALINE (M.), note sous TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, RDP 1969 pp. 694-698.

X., note sous CE Sect., 19 janv. 1945, *Rivière* et CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge*, DS 1945 pp. 154-155.

X., note sous Trib. com. Seine, 27 avr. 1948, *Sté des charbons Priba c. Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et combustibles*, Gaz. Pal. 1948 II p. 238.

## IV/ Textes officiels

### Code civil

Décret du 22 juillet 1806 *portant règlement sur les affaires contentieuses portées devant le Conseil d'Etat*, *Lois annotées*, tome 1, p. 726.

### Code pénal

Décret du 2 nov. 1864 *relatif à la procédure devant le Conseil d'Etat en matière contentieuse et aux règles à suivre par les ministres dans les affaires contentieuses*, Bull. n°12726.

Loi du 24 mai 1872 *portant réorganisation du Conseil d'Etat*, Bull. n°1160.

Loi du 5 avr. 1884 *sur l'organisation municipale*, JO 6 avr., p. 1857.

Loi du 21 mars 1884 *relative à la création des syndicats professionnels*, JO 22 mars, p. 4577.

Loi du 22 juill. 1889 *sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture*, JO 24 juill., p. 3637.

Loi du 11 juin 1896 *portant réglementation des Halles centrales de Paris*, JO 13 juin, p. 3265.

Loi du 9 avr. 1898 *relative aux chambres de commerce et d'industrie*, JO 19 avr., p. 2576.

Loi du 1<sup>er</sup> juill. 1901 *relative au contrat d'association*, JO 2 juill., p. 4025.

Loi du 27 mars 1907 *concernant les conseils de prud'hommes*, JO, 28 mars, p. 2457.

Loi du 27 févr. 1912 *portant fixation du budget général des dépenses et recettes de l'Etat de l'exercice 1912*, JO 28 févr., p. 1850.

Loi du 16 mars 1915 *relative à l'interdiction de la fabrication, de la vente en gros et au détail, ainsi que de la circulation de l'absinthe et des liqueurs similaires*, JO 17 mars, p. 1407.

Loi du 6 août 1917 *portant ouverture au ministre du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes, de crédits provisoires de l'exercice 1917, pour procéder à des opérations d'achat et de cession en vue de la reconstitution industrielle des départements victimes de l'invasion*, JO 7 août, p. 6116.

Décret du 4 juill. 1919 *relatif à l'organisation de ces sociétés*, JO 11 juill., p. 7168.

Loi du 12 mars 1920 *sur l'extension de la capacité civile des syndicats professionnels*, JO 14 mars, p. 390.

Loi du 3 janv. 1924 *relative aux chambres d'agriculture*, JO 4 janv., p. 130.

Décret du 16 janv. 1925 *portant constitution d'un Conseil national économique*, JO 17 janv., p. 698.

Loi 13 juill. 1925 *portant fixation du budget général de l'exercice 1925*, JO 14 juill., p. 6566.

Loi du 3 déc. 1926 *modifiant les art. 419, 420 et 421 du Code pénal*, JO 4 déc. 1926, p. 12722.

Loi du 10 août 1932 *protégeant la main-d'œuvre nationale*, JO 12 août, p. 8818, rectific., JO 7 sept., p. 9754.

Décret-loi du 16 juillet 1935 *portant réduction de 10 p. 100 des loyers*, JO 17 juill., p. 7669.

Décret-loi du 8 août 1935 *relatif à l'usure*, JO 9 août, p. 8706.

Décret-loi du 8 août 1935 *relatif à la révision des contrats de betteraves et à l'application des accords de contingentement de la production du sucre*, JO 11 août, p. 8806, modifié par un décret-loi du 30 oct. 1935, JO 31 oct., p. 11640.

Décret du 28 sept. 1935 *relatif à l'application du décret-loi du 30 juill. 1935 modifiant et complétant les lois du 6 mai 1919 et du 22 juill. 1927 concernant l'appellation d'origine « Champagne »*, JO 29 sept., p. 10522.

Décret-loi du 25 octobre 1935 *instituant le contrôle financier des offices et établissements publics autonomes de l'Etat*, JO 31 oct., p. 11707.

Décret du 30 oct. 1935 *rendant obligatoire les accords professionnels dans l'industrie de la soie*, JO 31 oct., p. 11547.

Loi du 19 mars 1936 *portant institution, organisation et fonctionnement d'un conseil national économique*, JO 21 mars, p. 3186, rectific., JO 27 mars, p. 3453.

Loi du 15 août 1936 *tendant à l'institution de l'Office national interprofessionnel du blé*, JO 18 août, p. 8866, rectific., JO 27 nov., p. 12290 et JO 28 déc. 1937, p. 14259.

Décret-loi du 25 août 1937 *instituant pour les petites créances commerciales une procédure de recouvrement simplifiée*, JO 27 août, p. 9829.

Loi du 4 mars 1938 *sur les procédures de conciliation et d'arbitrage*, JO 5 mars, p. 2570.

Arrêté du 3 mai 1938 *portant homologation de l'accord interprofessionnel entre les planteurs de chicorée pour la campagne 1938-1939*, JO 6 mai, p. 5149.

Décret-loi du 24 mai 1938 *tendant à faciliter la réorganisation des pêches maritimes*, JO 25 mai, p. 5900.

Décret-loi du 17 juin 1938 *relatif au contingentement des moulins et à l'organisation professionnelle de l'industrie meunière*, JO 26 juin, p. 5307, rectific., JO 7 juill., p. 7946.

Décret-loi du 17 juin 1938 *étendant la compétence des conseils de préfecture*, JO 29 juin, p. 7544, rectific., 7 juill., p. 7947, modifié par un décret-loi du 29 juill. 1939 (JO 3 août, p. 9820).

Loi du 28 juin 1938 *tendant à régler le statut de la copropriété des immeubles divisés en appartements*, JO 30 juin, p. 7578.

Loi du 11 juill. 1938 *sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*, JO 13 juill., p. 8330, rectific., JO 14 juill., p. 8402.

Décret du 12 nov. 1938 *relatif à l'amélioration du rendement et de l'efficacité du travail*, JO 15 nov., p. 12973.

Décret du 28 novembre 1938 *portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*, JO, 29 nov., p. 13423.

Décret-loi du 20 janv. 1939 *sur la situation des travailleurs de nationalité étrangère en temps de guerre*, JO 20 sept., p. 11608.

Loi du 19 mars 1939 *tendant à accorder au gouvernement des pouvoirs spéciaux*, JO 20 mars, p. 3646.

Décret-loi du 18 avr. 1939 *tendant à faciliter la constitution en sociétés des groupements formés en application de la loi du 11 juill. 1938*, JO 19 avr., p. 5003.

Décret-loi du 21 avr. 1939 *relatif à l'organisation du ravitaillement des populations en temps de guerre*, JO 22 avr., p. 5205.

Décret-loi du 21 avr. 1939 *ayant pour objet de garantir aux hommes rappelés sous les drapeaux la reprise de leur contrat de travail*, JO 22 avr., p. 5234, rectific., JO 29 avr., p. 5486, modifié par une loi du 30 juin 1941 (JO 14 juill., p. 2941).

Décret-loi du 6 mai 1939 *relatif à l'assurance contre les risques maritimes de guerre*, JO 13 mai, p. 6110, modifié et complété par des décrets-lois du 20 mai 1939 (JO 21 mai, p. 6443), 1<sup>er</sup> sept. 1939 (JO 2 sept., p. 10972) et 29 nov. 1939 (JO 8 déc., p. 13783), par des lois du 16 juill. 1940 (JO 20 juill., p. 4545), 18 sept. 1940 (JO 19 sept., p. 5064) et 30 juill. 1941 (JO 12 août, p. 3364).

Décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *sur le ravitaillement général de la nation en temps de guerre*, JO 2 sept., p. 10970, modifié par une loi du 22 févr. 1943 (JO 20 mars, p. 802).

Décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *relatif aux importations des marchandises de toutes origines et de toutes provenances*, JO 2 sept., p. 10988.

Décret-loi du 1<sup>er</sup> sept. 1939 *fixant le régime du travail*, JO 6 sept., p. 11158, rectific., JO 9 sept., p. 11288 et 2 nov., p. 12819.

Décret-loi du 9 sept. 1939 *réglementant les importations et les exportations en temps de guerre*, JO 10 sept., p. 11272.

Décret-loi du 9 sept. 1939 *concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux ou artisanaux*, JO 16 sept., p. 11487.

Décret-loi du 9 sept. 1939 *portant réglementation des prix en temps de guerre*, JO 16 sept., p. 11486, rectific., JO 17 sept., p. 11536.

Décret-loi du 9 sept. 1939 *tendant à assurer par un administrateur l'exploitation des établissements privés de leur directeur par la mobilisation*, JO du 16 sept. 1939, p. 11487.

Décret-loi du 9 sept. 1939 *relatif à l'institution d'un régime d'assurance d'Etat contre les risques de guerre pour les corps de bateaux de navigation intérieure*, JO 23 sept., p. 11667, modifié par une loi du 31 janv. 1941 (JO 1<sup>er</sup> févr., p. 506).

Décret du 16 oct. 1939 *portant création d'un comité permanent économique*, JO 2 nov., p. 12819.

Décret-loi du 19 oct. 1939 *relatif à l'assurance contre les risques de guerre auxquels peuvent être exposés les betteraves et les sucres*, JO 20 oct., p. 12490, complété par une loi du 22 juill. 1942 (JO 26 août, p. 2905).

Décret-loi du 19 oct. 1939 *tendant à l'institution d'un groupement entre organismes d'assurances contre l'incendie pour la garantie contre les risques de guerre de certains stocks, matières ou produits*, JO 26 oct., p. 12643, modifié par des décrets-lois des 22 févr. 1940 (JO 27 févr., p. 1438, rectific., JO 6 mars, p. 1670), 14 mai 1940 (JO 19 mai, p. 3702, rectific., JO 25 mai, p. 3904), 1<sup>er</sup> juin 1940 (JO 4 juin, p. 4198) et par des lois du 9 août 1940 (JO 10 août, p. 4672), 20 août 1940 (JO 23 août, p. 4759) et 21 févr. 1941 (JO 26 févr., p. 918).

Décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif aux groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles*, JO 1<sup>er</sup> nov., p. 12786.

Décret-loi du 27 oct. 1939 *relatif à la déclaration obligatoire et au stockage des denrées alimentaires et des produits agricoles*, JO 1<sup>er</sup> nov., p. 12787.

Arrêté du 28 oct. 1939 *fixant les statuts-types des groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles*, JO 1<sup>er</sup> nov., p. 12793.

Décret-loi du 10 nov. 1939 *relatif au régime du travail pendant la durée des hostilités*, JO 16 nov., p. 13143, modifiée par un décret-loi du 1<sup>er</sup> juin 1940 (JO 4 juin, p. 4202).

Décret-loi du 18 nov. 1939 *relatif aux mesures à prendre à l'égard des individus dangereux pour la défense nationale ou la sécurité publique*, JO 19 nov., p. 13218.

Décret-loi du 29 nov. 1939 *relatif aux délais de procédure devant la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits*, JO 17 déc., p. 13999.

Loi du 8 déc. 1939 *modifiant l'art. 36 de la loi du 11 juill. 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre*, JO 10 déc., p. 13834.

Décret-loi du 20 févr. 1940 *relatif au recensement de la population et à la distribution des cartes de rationnement*, JO 1<sup>er</sup> mars, p. 1510.

Décret-loi du 29 févr. 1940 *relatif au contrôle des prix* JO 1<sup>er</sup> mars, p. 1515, rectific., JO 12 mars, p. 1838.

Arrêté du 22 avr. 1940 *relatif à l'application du décret du 9 sept. 1939 sur la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux*, JO 23 avr., p. 2956.

Décret-loi du 20 mai 1940 *relatif à la création ou à l'extension de cabinets médicaux ou dentaires*, JO 6 juin, p. 4295.

Décret-loi du 18 juin 1940 *relatif au ravitaillement en farine de la population civile*, JO 20 juin, p. 4453, complété par une loi du 4 mars 1944 (JO 11 mars, p. 739).

Décret-loi du 26 juin 1940 *relatif aux déclarations des stocks et des récoltes de céréales non panifiables : avoine, maïs, orge et seigle*, JO 28 juin, p. 4474.

### **10 juillet 1940 : début du régime de Vichy**

Acte constitutionnel n°2 du 11 juill. 1940 *fixant les pouvoirs du chef de l'Etat français*, JO 12 juill., p. 4517.

Loi du 15 juill. 1940 *relative aux moûts concentrés de raisins*, JO 16 juill., p. 4529.

Loi du 20 juill. 1940 *relative à des avances du Trésor en vue de la reprise industrielle et commerciale*, JO 21 juill., p. 4550, complétée par des lois du 31 août 1940 (JO 19 sept., p. 5065), 21 déc. 1940 (JO 30 janv. 1941, p. 474), 28 avr. 1941 (JO 27 mai, p. 2202), 14 oct. 1941 (JO 18 oct., p. 4506), 30 oct. 1941 (JO 4 nov., p. 4774) et 7 déc. 1942 (JO 9 déc., p. 4033).

Loi du 27 juill. 1940 *sur l'organisation de la production laitière*, JO 30 juill., p. 4593, modifiée par des lois du 21 nov. 1940 (JO 22 nov., p. 5771), 31 déc. 1940 (JO 5 janv. 1941, p. 74), 1<sup>er</sup> juin 1941 (JO 7 juin, p. 2358), 10 nov. 1941 (JO 13 nov., p. 4891), du 15 févr. 1943 (JO 14 mars, p. 746), du 2 nov. 1943 (JO 4 nov., p. 2842) et 29 févr. 1944 (JO 15 mars, p. 778).

Loi du 28 juill. 1940 *réglementant la fabrication et la vente du pain*, JO 31 juill., p. 4598, modifiée par une loi du 17 sept. 1940, JO 19 sept., p. 5069 et par une loi du 27 juill. 1942, JO 7 août, p. 2714.

Loi du 28 juill. 1940 *relative à des avances du Trésor en vue de la reprise de l'activité agricole*, JO 31 juill., p. 4598, complétée par des lois du 3 sept. 1940 (JO 5 sept., p. 4898), du 8 déc. 1941 (JO 10 déc., p. 5326) et du 22 avr. 1943 (JO 30 avr., p. 1189).

Loi du 30 juill. 1940 *réglementant la fabrication et la vente de la pâtisserie, de la confiserie et de la biscuiterie* (JO 2 août, p. 4614), modifiée par des lois du 9 nov. 1940 (JO 26 nov., p. 5826), 22 déc. 1940 (JO 24 déc., p. 6243), 9 janv. 1941 (JO 13 févr., p. 715), 30 juill. 1942 (JO 7 août, p. 2713).

Loi du 6 août 1940 *fixant la possibilité à exploiter chaque année par tous les propriétaires forestiers*, JO 8 août 1940, p. 4656.

Loi du 13 août 1940 *relative à l'ouverture d'un compte d'avances pour la couverture des achats intéressant le ravitaillement général*, JO 14 août, p. 4692.

Loi du 13 août 1940 *relative au régime du travail*, JO 15 août, p. 4699, rectific., JO 5 sept., p. 4898, modifiée par une loi du 11 févr. 1941 (JO 30 mars, p. 1370).

Loi du 13 août 1940 *relative au ban de vendanges*, JO 15 août, p. 4700.

Loi du 13 août 1940 *relative à l'organisation de la production forestière*, JO 21 août, p. 4748.

Loi du 16 août 1940 *concernant l'organisation provisoire de la production industrielle*, JO 18 août, p. 4731.

Loi du 16 août 1940 *concernant l'exercice de la médecine*, JO 19 août, p. 4735, complétée par une loi du 22 nov. 1941 (JO 29 nov., p. 5142, rectific., JO 5 déc., p. 5252).

Loi du 18 août 1940 *relative à la mise en exploitation des terrains urbains inutilisés*, JO 18 sept., p. 5038.

Loi du 20 août 1940 *relative à la préparation et à l'utilisation des moûts concentrés de raisin destinés à l'usage alimentaire*, JO 22 août, p. 4756.

Loi du 20 août 1940 *portant adaptation des exploitations viticoles aux besoins du ravitaillement général*, JO 22 août, p. 4757.

Loi du 20 août 1940 *relative à l'emploi des moûts concentrés en vinification*, JO 22 août, p. 4757.

Loi du 20 août 1940 *relative à l'utilisation des pépins de raisins*, JO 22 août, p. 4757, rectific., JO 13 nov., p. 5661, complétée par une loi du 26 déc. 1942 (JO 5 janv. 1943, p. 34), abrogée et remplacée par une loi du 16 août 1943 (JO 17 août, p. 2159).

Loi du 27 août 1940 *relative à la protection de la main-d'œuvre nationale*, JO 29 août, p. 4827.

Loi du 27 août 1940 *relative à l'inventaire et à la mise en culture des terres et des exploitations abandonnées*, JO 30 août, p. 4841.

Loi du 27 août 1940 *organisant la formation professionnelle et l'utilisation des équipes de jeunes gens dans l'agriculture*, JO 30 août, p. 4843, modifiée par une loi du 1<sup>er</sup> juin 1941 (JO 18 juin, p. 2542).

Loi du 29 août 1940 *relative à la création de la Légion française des combattants*, JO 30 août, p. 4845.

Loi du 3 sept. 1940 *sur l'organisation du marché du seigle*, JO 6 sept., p. 4906, modifiée par des lois du 1<sup>er</sup> nov. 1940 (JO 7 nov., p. 5586) et du 15 avr. 1941 (JO 22 avr., p. 1722).

Loi du 6 sept. 1940 *relative à la composition du gouvernement*, JO 7 sept., p. 4917.

Loi du 10 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits industriels*, JO 12 sept., p. 4970, rectific., JO 13 sept., p. 4984.

Loi du 10 sept. 1940 *prévoyant la nomination d'administrateurs provisoires des entreprises privées de leurs dirigeants*, JO 26 oct., p. 5430, modifiée par une loi du 14 août 1941 (JO 17 août, p. 3462).

Loi du 12 sept. 1940 *sur le financement des fabrications de démarrage faisant l'objet de lettres d'agrément*, JO 13 sept., p. 4980, modifiée par des lois du 23 mars 1941 (JO 21 mai, p. 2138), 4 août 1942 (JO 6 août, p. 2698), 22 févr. 1944 (JO 26 févr., p. 609) et 1<sup>er</sup> avr. 1944 (JO 5 avr., p. 986).

Loi du 13 sept. 1940 *relative à l'organisation de la vente des combustibles minéraux solides*, JO 16 sept., p. 5013.

Loi du 13 sept. 1940 *relative à l'obligation d'emploi des démobilisés*, JO 18 sept., p. 5038, modifiée par des lois du 30 juin 1941 (JO 14 juill., p. 2941) et du 6 juin 1942 (JO 26 juill., p. 2570).

Loi du 13 sept. 1940 *prescrivant la déclaration des stocks de produits azotés minéraux*, JO 19 sept., p. 5071.

Loi du 13 sept. 1940 *relative à la récupération et à la régénération des huiles minérales de graissage*, JO 19 sept., p. 5072, modifiée par une loi du 15 juill. 1943 (JO 18 juill., p. 1915).

Loi du 17 sept. 1940 *établissant les sanctions relatives aux infractions commises en matière de carte d'alimentation*, JO 19 sept., p. 5067, modifiée par une loi du 17 juill. 1941 (JO 31 juill., p. 3198) et par une loi du 2 févr. 1942 (JO 5 févr., p. 508).

Loi du 17 sept. 1940 *sur le ramassage et la conservation des foies de poissons*, JO 19 sept., p. 5067, rectific., JO 22 sept., p. 5130.

Loi du 17 sept. 1940 *relative à la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement*, JO 19 sept., p. 5068, rectific., JO 26 sept., p. 5162.

Loi du 17 sept. 1940 *interdisant la transformation de produits alimentaires en produits non alimentaires*, JO 19 sept., p. 5069.

Loi du 17 sept. 1940 *relative aux modalités de circulation et conditions dans lesquelles pourra s'effectuer le commerce des céréales*, JO 19 sept., p. 5069.

Loi du 18 sept. 1940 *relative au financement des blés de la récolte 1940-1941*, JO 19 sept., p. 5070

Loi du 18 sept. 1940 *sur l'organisation de la distribution des produits indispensables à la production agricole*, JO 19 sept., p. 5070, complétée par des lois du 30 nov. 1940 (JO 11 déc., p. 6056), 2 févr. 1941 (JO 5 févr., p. 564) et 11 juin 1941 (JO 14 juin, p. 2476).

Loi du 24 sept. 1940 *relative à la suspension des délais*, JO 2 oct., p. 5206.

Loi du 27 sept. 1940 *relative à l'incorporation de blé tendre de force en semoulerie et de semoule de blé tendre de force dans la fabrication des pâtes alimentaires*, JO 29 sept., p. 5187.

Loi du 27 sept. 1940 *portant organisation de la répartition des produits agricoles et des denrées alimentaires*, JO 23 oct., p. 5387.

Loi du 27 sept. 1940 *relative à la réorganisation de la société Havas*, JO 3 nov., p. 5540, modifié par une loi du 3 févr. 1941 (JO 4 févr., p. 546) et complétée par une loi du 21 mars 1941 (JO 22 mars, p. 1266).

Décret du 30 sept. 1940 *portant constitution d'un comité d'organisation de l'industrie et du commerce de l'automobile et du cycle*, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 5201.

Loi du 1<sup>er</sup> oct. 1940 *relative à la récupération et à la régénération des huiles isolantes*, JO 15 oct., p. 5302.

Loi du 7 oct. 1940 *instituant l'Ordre des médecins*, JO 26 oct., p. 5430, modifiée par des lois du 2 août 1941 (JO 3 août, p. 3238), 17 nov. 1941 (JO 6 déc., p. 5270), 26 nov. 1941 (JO 29 nov., p. 5143), 31 déc. 1941 (JO 9 janv. 1942, p. 143, rectific., JO 20 janv., p. 286).

Loi du 8 oct. 1940 *relative au ramassage des pancréas des bovins et porcins*, JO 2 nov., p. 5531.

Loi du 8 oct. 1940 *relative à l'embauchage des pères de famille*, JO 11 nov., p. 5641.

Loi du 8 oct. 1940 *concernant la réglementation des ventes dans les magasins*, JO 13 nov., p. 5658.

Loi du 11 oct. 1940 *relative à la reconstruction des immeubles d'habitation partiellement ou totalement détruits par suite d'actes de guerre*, JO 25 oct., p. 5414, rectific. JO 26 nov., p. 5830 et JO 16 janv. 1941, p. 222, modifiée par des lois du 10 févr. 1941 (JO 22 mars, p. 1262), 12 juill. 1941 (JO 16 août, p. 3439) et 7 oct. 1942 (JO 14 nov., p. 3778).

Loi du 11 oct. 1940 *relative au placement des travailleurs et à l'aide aux travailleurs sans emploi*, JO 27 oct., p. 5445, rectific. JO 28 oct., p. 5453 et 6 nov., p. 5578.

Loi du 11 oct. 1940 *sur les cumuls d'emploi*, JO 27 oct., p. 5446, rectific., JO 28 oct., p. 5453 et 9 nov., p. 5620

Loi du 11 oct. 1940 *relative au travail féminin*, JO 27 oct., p. 5447.

Loi du 12 oct. 1940 *portant suspension des conseils généraux et des conseils d'arrondissement*, JO 13 oct., p. 5274.

Loi du 15 oct. 1940 *relative à la coordination des transports ferroviaires et routiers*, JO 25 oct., p. 5419.

Loi du 15 oct. 1940 *relative aux associations professionnelles de fonctionnaires*, JO 5 nov., p. 5567.

Loi du 16 oct. 1940 *relative au régime des priorités à établir sur les transports de marchandises*, JO 27 oct., p. 5448.

Décret du 19 oct. 1940, *instituant un comité d'organisation des transports routiers*, JO 30 oct., p. 5479.

Loi du 21 oct. 1940 *modifiant, complétant et codifiant la législation sur les prix*, JO 10 nov., p. 5626, rectific., JO 23 nov., p. 5789 et 3 déc., p. 5943, modifiée par des lois du 27 juin 1941 (JO 30 juin, p. 2730), 7 août 1942 (JO 8 août, p. 2724), 31 déc. 1942 (JO 10 janv. 1943, p. 90), 8 juin 1943 (JO 10 juin, p. 1580, rectific., JO 23 juill., p. 1946), 2 nov. 1943 (JO 6 nov., p. 2859) et 15 juin 1944 (JO 20 juill., p. 1837, rectific., JO 9 août, p. 1998).

Décret du 23 oct. 1940 *relatif au contrôle financier de l'Etat des groupements ou comités professionnels chargés de l'importation, la répartition ou l'exportation des matières premières ou produits industriels ou agricoles*, JO 9 nov., p. 5620.

Loi du 25 oct. 1940 *relative à la récupération des suifs*, JO 31 oct., p. 5486, modifiée par une loi du 14 sept. 1941 (JO 19 sept., p. 4006).

Loi du 26 oct. 1940 *portant réglementation de l'industrie cinématographique*, JO 6 déc., p. 5986.

Loi du 3 nov. 1940 *relative à l'utilisation sous forme d'avances à certaines entreprises des ressources prévues par le décret-loi du 27 oct. 1939*, JO 4 nov., p. 5739.

Loi du 9 nov. 1940 *relative à la récupération et à la régénération des huiles minérales industrielles*, JO 14 nov., p. 5674.

Loi du 9 nov. 1940 *interdisant le gaspillage du pain*, JO 6 déc., p. 5987.

Décret du 9 nov. 1940 *relatif à l'organisation des industries chimiques*, JO 13 nov., p. 5666.

Loi du 11 nov. 1940 *portant réorganisation de l'Office national de la navigation*, JO 23 nov., p. 5786, rectific., JO 26 déc., p. 6274 et 14 févr. 1941, p. 731.

Loi du 12 nov. 1940 *concernant l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux*, JO 17 nov., p. 5702, remplacée par une loi du 31 déc. 1941 (JO 27 janv. 1942, p. 370).

Loi du 16 nov. 1940 *relative à la réorganisation des corps municipaux*, JO 12 déc., p. 6074.

Loi du 16 nov. 1940 *relative aux opérations immobilières*, JO 12 déc., p. 6078, rectific., JO 18 déc., p. 6158.

Loi du 17 nov. 1940 *sur l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales*, JO 19 nov., p. 5714, rectific., JO 25 nov., p. 5818, modifiée par des lois des 11 mars 1941 (JO 14 mars, p. 1143, rectific., JO 17 juin, p. 2530), 19 mai 1941 (JO 24 mai, p. 2166, rectific., JO 14 juin, p. 2477), 5 juill. 1941 (JO 12 juill., p. 2910) et 29 janv. 1942 (JO 28 févr., p. 842).

Arrêté du 17 nov. 1940 *portant création d'une Section du charbon à l'Office central de répartition des produits industriels*, JO 20 nov., p. 5746.

Arrêté du 17 nov. 1940 *portant création d'une Section du pétrole à l'Office central de répartition des produits industriels*, JO 20 nov., p. 5747.

Loi du 21 nov. 1940 *relative à la restauration de l'habitat rural*, JO 22 nov., p. 5771, modifiée par une loi du 27 déc. 1942 (JO 6 janv. 1943, p. 48).

Loi du 23 nov. 1940 *relative au taux d'extraction des farines panifiables*, JO 25 nov., p. 5917, rectific., JO 27 nov., p. 5846, complétée par une loi du 9 mars 1941 (JO 11 mars, p. 1100).

Loi du 25 nov. 1940 *relative à l'abattage des oliviers*, JO 26 nov., p. 5827.

Loi du 25 nov. 1940 *relative à la récolte des oliviers*, JO 26 nov., p. 5827.

Loi du 25 nov. 1940 *relative au développement des jardins ouvriers*, JO 3 déc., p. 5942, rectific., JO 6 déc., p. 5988 et 31 janv. 1941, p. 492), modifiée par une loi du 11 févr. 1941 (JO 27 févr., p. 930).

Décret du 27 nov. 1940 *portant création d'un comité d'organisation de l'industrie de la montre*, JO 29 nov., p. 5881.

Loi du 28 nov. 1940 *prescrivant la déclaration des stocks de sulfate de cuivre*, JO 29 nov., p. 5874, rectific., JO 1<sup>er</sup> déc., p. 5914, modifiée par une loi du 3 janv. 1941 (JO 5 janv., p. 74).

Loi du 28 nov. 1940 *prorogeant les délais de procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Tribunal des conflits*, JO 13 déc., p. 6090.

Loi du 30 nov. 1940 *interdisant la fabrication de certaines catégories de conserves*, JO 6 déc., p. 5987.

Loi du 2 déc. 1940 *relative à l'organisation corporative de l'agriculture*, JO 7 déc., p. 6005, rectific., JO 11 déc., p. 6056, modifiée par des lois du 29 mai 1941 (JO 30 mai, p. 2251, rectific., JO 1<sup>er</sup> juin, p. 2275), 23 déc. 1941 (JO 30 déc., p. 5577), 28 déc. 1941 (JO 30 déc., p. 5577), 27 févr. 1942 (JO 28 févr., p. 843), 27 avr. 1942 (JO 28 avr., p. 1611), 31 juill. 1942 (JO 8 août, p. 2722), 16 déc. 1942 (JO 17 déc., p. 4121), 31 déc. 1942 (JO 9 mars 1943, p. 674), 16 mars 1943 (JO 17 mars, p. 770), 20 avr. 1944 (JO 22 avr., p. 1134), 10 juin 1944 (JO 16 juin, p. 1523) et du 3 juill. 1944 (JO 7 juill., p. 1735).

Loi du 6 déc. 1940 *relative à l'organisation des groupements professionnels aux colonies*, JO 22 déc., p. 6214, modifiée par des lois du 5 mars 1941 (JO 29 mars, p. 1346), 6 juill. 1943 (JO 7 juill., p. 1827), 7 mars 1944 (JO 18 mars, p. 833) et 20 mars 1944 (JO 26 mars, p. 905).

Loi du 7 déc. 1940 *relative aux conditions de livraison, de paiement et de stockage des blés*, JO 12 déc., p. 6079, complétée par des lois du 9 mars 1941 (JO 26 mars, p. 1306) et du 5 mai 1941 (JO 11 mai, p. 1998, rectific., JO 19 mai, p. 2105).

Loi du 8 déc. 1940 *sur la circulation des denrées et produits alimentaires*, JO 10 déc., p. 6038, modifiée par des lois du 14 janv. 1941 (JO 19 janv., p. 271) et du 29 avr. 1944 (JO 3 mai, p. 1214).

Loi du 18 déc. 1940 *relative à la restriction de la consommation de l'électricité*, JO 22 déc., p. 6214, modifiée par une loi du 31 déc. 1942 (JO 14 janv. 1943, p. 122).

Loi du 18 déc. 1940 *sur le Conseil d'Etat*, JO 22 déc., p. 6215, rectific., JO 28 déc., p. 6307 et JO 3 janv. 1941, p. 36.

Loi du 20 déc. 1940 *portant suppression du Conseil national économique*, JO 24 janv. 1941, p. 367.

Décret du 23 déc. 1940 *portant création d'un comité d'organisation des industries du caoutchouc*, JO 27 déc., p. 6292.

Loi du 24 déc. 1940 *relative à l'approvisionnement en bois de chauffage réservé à la consommation des boulangeries*, JO 27 déc., p. 6290.

Loi du 27 déc. 1940 *relative à la résiliation des contrats de travail pour suppression d'emploi ou réduction d'activité des entreprises*, JO 31 déc., p. 6350, rectific., JO 12 janv. 1941, p. 165 et 2 mars 1941, p. 978, modifiée par une loi du 18 avr. 1941 (JO 4 mai, p. 1894).

Loi du 31 déc. 1940 *créant un Groupement interprofessionnel de l'olive*, JO 3 janv. 1941, p. 34 complétée par la loi du même jour (JO 3 janv. 1941, p. 34).

Loi du 31 déc. 1940 *sur la création et l'extension des cabinets ou clientèles vétérinaires*, JO 23 janv. 1941, p. 341.

Loi du 31 déc. 1940 *instituant l'Ordre des architectes et réglant le titre et la profession d'architecte*, JO 26 janv. 1941, p. 430, modifiée par des lois du 21 sept. 1941 (JO 5 oct., p. 4291), du 3 févr. 1942 (JO 6 févr., p. 533) et du 1<sup>er</sup> avr. 1944 (JO 23 avr., p. 114).

Loi du 3 janv. 1941 *relative au ravitaillement de la population en chaussures*, JO 5 janv., p. 74.

Loi du 14 janv. 1941 *relative à l'organisation des productions piscicoles*, JO 30 janv., p. 474.

Loi du 21 janv. 1941 *relative à la désignation des membres des chambres de métiers*, JO 7 févr., p. 602.

Loi du 22 janv. 1941 *créant un Conseil national*, JO 24 janv., p. 366.

Loi du 23 janv. 1941 *concernant la récupération et l'utilisation des déchets et vieilles matières*, JO 24 janv., p. 368, complétée par une loi du 18 août 1941 (JO 21 août, p. 3508).

Loi du 24 janv. 1941 *accordant des subventions aux groupements agricoles de culture mécanique pour aménagement d'appareils à gazogènes sur les tracteurs et autres véhicules*, JO 14 mars, p. 1142.

Loi du 25 janv. 1941 *relative aux agents de contrôle du ravitaillement*, JO 13 févr., p. 716, modifiée par une loi du 23 mars 1941 (JO 29 mars, p. 1346).

Loi du 26 janv. 1941 *relative à l'abattage et la taille des mûriers*, JO 4 févr., p. 547.

Loi du 30 janv. 1941 *portant institution d'un prélèvement temporaire sur les excédents de bénéfices*, JO 31 janv., p. 490, complétée par une loi du 30 juin 1941 (JO 1<sup>er</sup> juill., p. 2763).

Loi du 30 janv. 1941 *prorogeant la loi du 24 mars 1936 tendant à limiter la culture de la chicorée en France selon les besoins de la consommation* (JO 31 janv., p. 491).

Loi du 2 févr. 1941 *relative aux pouvoirs des administrateurs provisoires des entreprises privées de leurs dirigeants*, JO 9 févr., p. 650.

Loi du 3 févr. 1941 *modifiant le statut viticole*, JO 11 févr., p. 677.

Loi du 8 févr. 1941 *sur la détention de stocks*, JO 9 févr., p. 650.

Loi du 8 févr. 1941 *relative à la Caisse de compensation du prix des engrais azotés, phosphatés et potassiques*, JO 4 mars p. 998.

Loi du 9 févr. 1941 *tendant à accroître et à mettre à la disposition du ravitaillement général la production de certaines denrées agricoles*, JO 10 févr., p. 665.

Loi du 9 févr. 1941 *relative à la réorganisation de la Société française des Nouvelles-Hébrides*, JO 19 févr., p. 810.

Loi du 11 févr. 1941 *portant réglementation provisoire de la vente des vêtements et articles textiles*, JO 13 févr., p. 714.

Loi du 23 févr. 1941 *organisant le secrétariat d'Etat à l'Economie nationale et aux Finances*, JO 25 févr., p. 894.

Loi du 28 févr. 1941 *portant limitation des dividendes et des tantièmes*, JO 5 mars, p. 1014.

Loi du 28 févr. 1941 *relative à la majoration abusive des loyers des locaux d'habitation ou à usage professionnel*, JO 15 mars, p. 1169.

Loi du 9 mars 1941 *modifiant la loi du 10 sept. 1940 portant organisation de la répartition des produits industriels et réglant le contrôle et la répression des infractions*, JO 11 mars, p. 1098, rectific., JO 20 mars, p. 1240, interprétée et modifiée par une loi du 18 juill. 1941 (JO 12 août, p. 3363), abrogée et remplacée par une loi du 29 juill. 1943 (JO 5 août, p. 2038), modifiée par une loi du 4 févr. 1944 (JO 5 févr., p. 383).

Loi du 9 mars 1941 *sur la réquisition de la main-d'œuvre adulte nécessaire à l'exécution des travaux de la campagne agricole de 1941*, JO 22 mars, p. 1265.

Loi du 9 mars 1941 *portant interdiction de l'emploi de la main-d'œuvre agricole dans les divers chantiers de travaux non agricoles*, JO 22 mars, p. 1266.

Loi du 9 mars 1941 *sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*, JO 18 avr., p. 1658, complétée par une loi du 29 avr. 1944 (JO 3 mai, p. 1214).

Loi du 10 mars 1941 *sur le service civique rural*, JO 22 mars, p. 1265 ; loi du 31 déc. 1941 *portant réquisition de main-d'œuvre pour les exploitations agricoles*, JO 1<sup>er</sup> janv. 1942, p. 15, modifiée par une loi du 23 mai 1943 (JO 28 mai, p. 1450).

Loi du 13 mars 1941 *relative à l'organisation corporative des pêches maritimes*, JO 30 mars, p. 1370, rectific., JO 18 avr., p. 1509.

Loi du 17 mars 1941 *accordant une nouvelle tranche d'avance de 200 millions de francs, en vue de l'application de la loi du 27 août 1940*, JO 15 mai, p. 2046.

Loi du 18 mars 1941 *relative aux conditions de livraison, de paiement et de stockage des maïs*, JO 13 avr., p. 1586.

Loi du 21 mars 1941 *organisant le contrôle des compagnies de navigation maritime subventionnées ou ayant fait appel au concours financier de l'Etat*, JO 6 avr., p. 1482.

Loi du 21 mars 1941 *relative à la situation, au regard de la législation du travail, de certaines catégories de travailleurs*, JO 9 avr., p. 1523.

Loi du 22 mars 1941 *sur l'exploitation réglementée des voies navigables et la coordination des transports par fer et par navigation intérieure*, JO 8 mai, p. 1950.

Décret du 22 mars 1941 *sur le fonctionnement du Conseil national*, JO 24 mars, p. 1290.

Arrêté du 22 mars 1941 *relatif au contrôle financier des groupements d'achat et de répartition de denrées alimentaires et de produits agricoles*, JO 26 mars, p. 1309.

Loi du 23 mars 1941 *relative au financement de la fabrication des produits nécessaires aux besoins du pays*, JO 21 mai, p. 2138.

Loi du 25 mars 1941 *relative à la durée du travail*, JO 26 mars, p. 1307.

Loi du 25 mars 1941 *organisant la protection des végétaux*, JO 29 mars, p. 1347, complétée par une loi du 6 avr. 1942 (JO 11 avr., p. 1369) et modifiée par une loi du 17 déc. 1943 (JO 28 déc., p. 3298).

Circulaire du 26 mars 1941 du ministre de la Production industrielle créant un bureau artisanal des matières dans chaque chambre de métiers (reproduite dans CDS, X, *L'organisation de la production industrielle*, fasc. 3, 1941, pp. 37-39).

Arrêté du 29 mars 1941 *relatif au contrôle financier des groupements ou comités professionnels*, JO 31 mars, p. 1388.

Loi du 2 avr. 1941 *relative à la création ou à l'extension de cabinets médicaux*, JO 18 avr., p. 1662.

Loi du 6 avr. 1941 *relative à l'équipement national*, JO 4 mai 1941, p. 1893, rectific., JO 16 mai, p. 2066.

Loi du 11 avr. 1941 *modifiant les lois du 9 avr. 1898, 14 juin 1938 et 17 juin 1939 sur les chambres de commerce*, JO 16 avr., p. 1634.

Loi du 12 avr. 1941 *relative à la production, au commerce, à l'utilisation des chevaux et mulets*, JO 15 avr., p. 1617, modifiée par une loi du 17 mars 1942 (JO 18 mars, p. 1059).

Loi du 12 avr. 1941 *portant création d'un Comité interprofessionnel du vin de Champagne*, JO 16 avr., p. 1634, modifiée par une loi du 2 juin 1944 (JO 9 juin, p. 1465).

Loi du 17 avr. 1941 *relative à la construction des bâtiments des exploitations agricoles à constituer*, JO 1<sup>er</sup> mai, p. 1862.

Loi du 18 avr. 1941 *relative au ramassage des caillettes de veaux, d'agneaux de lait et de chevreaux*, JO 19 avr., p. 1683.

Loi du 19 avr. 1941 *instituant des préfets régionaux*, JO 22 avr., p. 1722.

Loi du 19 avr. 1941 *prorogeant les délais de procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Tribunal des conflits*, JO 27 avr., p. 1790.

Loi du 24 avr. 1941 *portant création d'un tribunal spécial pour juger les auteurs d'agressions nocturnes*, JO 11 mai, p. 1998.

Loi du 25 avr. 1941 *relative à la production et à l'utilisation des matières oléagineuses végétales d'origine métropolitaine*, JO 7 mai, p. 1930, abrogée et remplacée par une loi du 6 août 1941 (JO 8 août, p. 3314).

Loi du 30 avr. 1941 *portant interdiction de destruction des sarments de vignes*, JO 3 mai, p. 1878.

Loi du 30 avr. 1941 *portant organisation du service du machinisme agricole*, JO 7 mai, p. 1932.

Décret du 30 avr. 1941 *portant création du Centre d'information interprofessionnel*, JO 11 mai, p. 2008.

Loi du 5 mai 1941 *relative aux conditions de livraison, de paiement et de stockage des blés*, JO 11 mai, p. 1998, rectific., JO 19 mai, p. 2105.

Loi du 5 mai 1941 *relative aux commissions de réception*, JO 17 mai, p. 2082, rectific., JO 21 mai, p. 2139), modifiée par des lois du 12 juill. 1941 (JO 13 juill., p. 2928) et du 24 mars 1944 (JO 2 avr., p. 970).

Loi du 15 mai 1941 *relative au logement des travailleurs agricoles et à l'amélioration du logement rural*, JO 11 juin, p. 2422.

Décret du 15 mai 1941 *portant création du Conseil d'études économiques*, JO 16 mai, p. 2068.

Décret du 15 mai 1941 *relatif au financement des dépenses des comités d'organisation*, JO 22 mai, p. 2153.

Loi du 17 mai 1941 *relative à la fixation des prix des primeurs*, JO 18 mai, p. 2098.

Loi du 19 mai 1941 *portant création d'un système d'encouragement à la production de la laine*, JO 28 mai, p. 2219.

Loi du 19 mai 1941 *relative au régime des avances à l'industrie cinématographique*, JO 3 juin, p. 2297, modifiée par une loi du 6 juin 1942 (JO 10 juin, p. 2018).

Loi du 22 mai 1941 *relative au mode d'attribution des primes à la culture de l'olivier*, JO 24 mai, p. 2166, modifiée par une loi du 29 avr. 1943 (JO 11 mai, p. 1301).

Loi du 23 mai 1941 *portant attribution d'une allocation supplémentaire aux salariés*, JO 12 juin, p. 2434.

Loi du 24 mai 1941 *relative au ravitaillement de la métropole en vin de consommation courante pour la campagne 1940-1941*, JO 27 mai, p. 2204.

Loi du 24 mai 1941 *relative à la normalisation*, JO 28 mai, p. 2219.

Décret du 24 mai 1941 *définissant le statut de la normalisation*, JO 28 mai, p. 2225, rectific., JO 10 juin, p. 2418.

Loi du 27 mai 1941 *sur le ramassage des châtaignes, glands et faînes*, JO 30 mai, p. 2250, rectific., JO 5 juin, p. 2331.

Loi du 29 mai 1941 *relative à la forme dans laquelle doivent être prises les prohibitions d'exportation*, JO 11 juill., p. 2894.

Loi du 30 mai 1941 *relative au retour à la terre des familles d'origine paysanne*, JO 31 mai, p. 2262, modifiée par une loi du 28 oct. 1943 (JO 29 oct., p. 2790).

Loi du 5 juin 1941 *tendant à modifier le décret-loi du 1<sup>er</sup> juin 1940 réglant pendant la guerre les rapports entre bailleurs et preneurs des baux à ferme*, JO 15 juin, p. 2501.

Loi du 9 juin 1941 *ayant pour objet le maintien du cheptel dans les exploitations agricoles*, JO 15 juin, p. 2502, modifiée par des lois du 5 oct. 1941 (JO 9 oct., p. 4354) et du 9 nov. 1942 (JO 10 nov., p. 3738).

Loi du 13 juin 1941 *relative à la réglementation et à l'organisation de la profession bancaire*, JO 6 juill., p. 2830, complétée par une loi du 14 juin 1941 (JO 6 juill., p. 2834, rectific. JO 11 sept., p. 3871).

Loi du 16 juin 1941 *réorganisant les chambres des notaires et instituant des conseils régionaux et un Conseil supérieur du notariat*, JO 28 juill., p. 3157.

Décret du 16 juin 1941 *portant règlement d'administration publique relatif à la discipline des notaires et à l'organisation et aux conditions de fonctionnement des chambres des notaires, conseils régionaux et du Conseil supérieur du notariat*, JO 28 juill., p. 3162.

Loi du 24 juin 1941 *portant organisation de l'industrie des pâtes alimentaires*, JO 26 juin, p. 2691, modifiée par une loi du 4 févr. 1943 (JO 14 févr., p. 427).

Loi du 26 juin 1941 *réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*, JO 28 juill., p. 3159, rectific., JO 6 août, p. 3275.

Loi du 28 juin 1941 *relative à l'organisation de la chasse*, JO 30 juill., p. 3182, modifiée et complétée par une loi du 27 déc. 1941 (JO 7 janv. 1942, p. 111).

Loi du 5 juill. 1941 *sur l'organisation du marché des céréales secondaires et produits dérivés*, JO 12 juill., p. 2910, modifiée par une loi du 12 sept. 1941 (JO 18 sept., p. 3991).

Loi du 12 juill. 1941 *portant création d'un Comité national interprofessionnel des viandes*, JO 13 juill., p. 2928, abrogée et remplacée par une loi du 27 sept. 1941 (JO 30 sept., p. 4186, rectific., JO 14 oct., p. 4423), modifiée par des lois du 15 févr. 1943 (JO 24 mars, p. 842) et du 24 mars 1944 (JO 2 avr., p. 969).

Loi du 12 juill. 1941 *portant modification de la loi du 15 avril 1829 relative à la pêche fluviale*, JO 19 juill., p. 3031.

Loi du 16 juill. 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel des fleurs et plantes à parfums*, JO 13 août, p. 3378, complétée par une loi du 27 déc. 1941 (JO 30 déc., p. 5577) et modifiée par une loi du 28 mai 1943 (JO 1<sup>er</sup> juin, p. 1490).

Loi du 17 juill. 1941 *supprimant la personnalité civile des comités départementaux des céréales*, JO 29 juill., p. 3170.

Loi du 17 juill. 1941 *aggravant les sanctions prévues par le décret du 9 sept. 1939 concernant la création ou l'extension des établissements commerciaux, industriels ou artisanaux, et les lois du 17 sept. 1940 établissant les sanctions relatives aux infractions commises en matière de carte d'alimentation et relative à la distribution des denrées et produits soumis à des mesures de rationnement*, JO 31 juill., p. 3198.

Loi du 17 juill. 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel du tartre et des produits tartreux*, JO 19 août, p. 3485.

Loi du 18 juill. 1941 *relative à la conservation des sous-produits de la pêche, déchets de poisson et d'animaux marins*, JO 29 janv. 1942, p. 402, modifiée par une loi du 2 mars 1943 (JO 7 mars, p. 658).

Loi du 22 juill. 1941 *relative à la création d'un Groupement national interprofessionnel linier*, JO 13 août, p. 3379.

Loi du 7 août 1941 *portant création d'un Groupement interprofessionnel de la production betteravière et des industries de transformation de la betterave*, JO 13 août, p. 3380.

Loi du 10 août 1941 *fixant les conditions d'emploi de la farine panifiable par les boulangers*, JO 16 août, p. 3450, rectific., JO 21 août, p. 3509.

Loi du 25 août 1941 *relative aux attributions et pouvoirs des préfets régionaux en matière économique*, JO 26 août, p. 3599.

Loi du 1<sup>er</sup> sept. 1941 *portant organisation de l'Institut de conjoncture économique*, JO 6 sept., p. 3782

Loi du 1<sup>er</sup> sept. 1941 *relative à l'attribution de subventions pour la construction de silos à fourrage*, JO 18 sept., p. 3990.

Loi du 7 sept. 1941 *instituant un Tribunal d'Etat*, JO 10 sept., p. 3850.

Loi du 11 sept. 1941 *relative à l'exercice de la pharmacie*, JO 20 sept., p. 4018, rectific., JO 5 oct., p. 4291 et 4 déc., p. 5228, modifiée par des lois du 31 juill. 1942 (JO 6 août, p. 2698) et du 9 sept. 1942 (JO 9 oct., p. 3417, rectific., JO 22 nov., p. 3874).

Loi du 13 sept. 1941 *tendant à mettre à la disposition du ravitaillement général un contingent national de pommes de terre et de légumes secs*, JO 16 sept., p. 3958, rectific., JO 23 sept., p. 4066.

Loi du 13 sept. 1941 *relative à l'approvisionnement de la métropole en vin pour la campagne 1941-1942*, JO 24 sept., p. 4094, modifiée par une loi du 8 janv. 1942 (JO 10 janv., p. 163).

Loi du 14 sept. 1941 *modifiant et complétant le code du vin*, JO 30 sept., p. 4186.

Loi du 14 sept. 1941 *portant statut général des fonctionnaires civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat*, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 4211.

Loi du 14 sept. 1941 *relative à l'organisation des cadres des services publics et des établissements publics de l'Etat*, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 4218.

Loi du 14 sept. 1941 *portant extension de l'article 22 et du titre VIII de la loi du 14 septembre 1941 aux fonctionnaires des collectivités locales et aux agents et ouvriers de l'administration publique*, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 4219.

Loi du 14 sept. 1941 *portant modification à la loi du 26 mars 1891*, JO 1<sup>er</sup> oct. 1941, p. 4220.

Loi du 18 sept. 1941 *sur le ramassage obligatoire du genêt d'Espagne*, JO 19 sept., p. 4006, modifiée par une loi du 31 déc. 1942 (JO 9 janv. 1943, p. 75).

Loi du 18 sept. 1941 *relative à la limitation de la consommation de gaz de ville*, JO 19 sept., p. 4007, modifiée par une loi du 28 avr. 1943 (JO 30 avr., p. 1193).

Loi du 19 sept. 1941 *fixant le statut de l'aviation marchande*, JO 23 sept., p. 4062.

Loi du 4 oct. 1941 *relative à l'organisation sociale des professions*, JO 26 oct., p. 4650.

Loi du 11 oct. 1941 *autorisant la fabrication de piquettes*, JO 12 oct., p. 4406.

Loi du 11 oct. 1941 *sur l'organisation du marché des semences, graines et plants*, JO 12 oct., p. 4406.

Loi du 11 oct. 1941 *aggravant les peines en matière de contrefaçons de titres de ravitaillement*, JO 14 oct., p. 4422, modifiée par une loi du 2 févr. 1942, JO 5 févr., p. 507 et par une loi du 7 août 1944, JO 13 août, p. 2039.

Loi du 13 oct. 1941 *tendant à réglementer l'édulcoration et la concentration des moûts et des vins et la fabrication des vins de liqueur et apéritifs à base de vin*, JO 28 oct., p. 4666.

Loi du 15 oct. 1941 *portant statut de la noix*, JO 17 oct., p. 4482.

Loi du 16 oct. 1941 *relative au contrôle des produits alimentaires*, JO 21 oct., p. 4547, rectific., JO 23 oct., p. 4594.

Loi du 23 oct. 1941 *sur l'organisation du ravitaillement dans le cadre national, régional et départemental*, JO du 22 nov., p. 5012, rectific., JO du 28 nov., p. 515.

Loi du 25 oct. 1941 *concernant les ensemencements en blé pendant la campagne 1941-1942*, JO 1<sup>er</sup> nov., p. 4734.

Loi du 31 oct. 1941 *relative aux jardins ouvriers*, JO 11 nov., p. 4862, rectific., JO 18 nov., p. 4943.

Loi du 5 nov. 1941 *interdisant l'utilisation de certaines graines pour usages autres que la semence*, JO 12 nov., p. 4878.

Loi du 5 nov. 1941 *relative à la construction ou à la réfection des chemins desservant les cultures et bâtiments d'exploitation de domaine dont l'habitat est amélioré ou constitué*, JO 2 déc., p. 5178.

Loi du 10 nov. 1941 *relative à la constitution de la Société nationale des pétroles d'Aquitaine*, JO 21 nov., p. 4995.

Loi du 17 nov. 1941 *relative à la désignation des membres et du bureau des chambres de métiers*, JO 2 déc., p. 5179.

Arrêté du 21 nov. 1941 *relatif aux règles générales de composition, de fonctionnement et de contrôle des comités centraux de ravitaillement*, JO 22 nov., p. 5038.

Loi du 30 nov. 1941 *portant organisation de la culture maraîchère aux abords des villes*, JO 3 déc., p. 5202, modifiée par une loi du 17 avr. 1942 (JO 23 avr., p. 1550) et par une loi du 27 déc. 1942 (JO 10 janv. 1943, p. 90).

Loi du 30 nov. 1941 *portant création d'un Comité professionnel des auteurs dramatiques, compositeurs et éditeurs de musique*, JO 21 déc., p. 5482.

Loi du 30 nov. 1941 *relative aux conditions de travail et aux salaires*, JO 24 déc., p. 5518.

Loi du 3 déc. 1941 *relative à l'organisation professionnelle de la meunerie*, JO 5 déc., p. 5251, modifiée par une loi du 29 déc. 1943 (JO 29 janv. 1944, p. 309).

Loi du 4 déc. 1941 *relative à la vente des fromages*, JO 5 déc., p. 5252.

Loi du 8 déc. 1941 *portant statut des agréés près les tribunaux de commerce*, JO 24 déc. p. 5518, modifiée par une loi du 10 juill. 1942 (JO 1<sup>er</sup> août, p. 2642).

Loi du 15 déc. 1941 *relative à la fermeture de certains établissements industriels durant la période du 21 déc. 1941 au 4 janv. 1942 inclus*, JO 16 déc., p. 5401.

Loi du 17 déc. 1941 *relative à l'établissement d'un plan d'aménagement de la production*, JO 23 déc., p. 5500.

Loi du 21 déc. 1941 *portant création d'un Commissariat général aux ressources agricoles*, JO du 9 janv. 1942, p. 142.

Décret du 7 janv. 1942 *portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation de la propriété foncière et le remembrement*, JO 29 janv., p. 408.

Loi du 21 janv. 1942 *relative au reboisement*, JO 24 janv., p. 338.

Loi du 26 janv. 1942 *relative à la création d'un Commissariat à la mobilisation des métaux non ferreux*, JO 28 janv., p. 386.

Loi du 26 janv. 1942 *relative à la circulation ou au transport des matières premières ou produits industriels régis par la loi du 10 sept. 1940*, JO 5 avr., p. 1318.

Loi du 2 févr. 1942 *relative au réemploi des prisonniers de guerre rapatriés*, JO 21 mars, p. 1106.

Loi du 14 févr. 1942 *tendant à l'organisation et au fonctionnement des bourses de valeurs*, JO 15 févr., p. 662.

Loi du 17 févr. 1942 *instituant une procédure d'avances du Trésor*, JO 12 mars, p. 995.

Loi du 18 févr. 1942 *relative à l'institution d'un Ordre des vétérinaires*, JO 22 mars p. 1118, modifiée par une loi du 22 juin 1944 (JO 1<sup>er</sup> juill., p. 1674).

Loi du 19 févr. 1942 *relative à l'inventaire et à la mise en valeur des terres incultes*, JO 20 févr., p. 735, modifiée par une loi du 23 mai 1943 (JO 28 mai, p. 1450) et par une loi du 22 mai 1944 (JO 28 mai, p. 1389).

Loi du 20 févr. 1942 *relative à la création d'un Comité général interprofessionnel chanvrière*, JO 22 févr., p. 762.

Loi du 20 févr. 1942 *relative à la commercialisation de certaines denrées agricoles nécessaires au ravitaillement du pays*, JO 22 févr., p. 763, rectific., JO 3 mars, p. 884.

Loi du 5 mars 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des avoués*, JO 20 mars, p. 1090, modifiée et complétée par une loi du 25 mai 1944 (JO 3 juin, p. 1425).

Loi du 15 mars 1942 *réprimant le marché noir*, JO 19 mars 1942, p. 1075, modifiée par une loi du 31 déc. 1942 (JO 12 janv. 1943, p. 106).

Loi du 21 mars 1942 *relative à la recherche des infractions en matière de blé, céréales, farines et pain*, JO 26 mars, p. 1171.

Loi du 27 mars 1942 *portant organisation préliminaire de la Corporation de la marine de commerce*, JO 31 mars, p. 1238.

Loi du 28 mars 1942 *concernant la livraison des blés et seigles*, JO 29 mars, p. 1223.

Loi du 3 avr. 1942 *instituant l'Ordre des experts comptables et des comptables agréés et réglementant les titres et les professions d'expert comptable et de comptable agréé*, JO 18 avr. 1942, p. 1473.

Décret du 6 avr. 1942 *relatif aux marchés passés au nom de l'Etat*, JO 11 avr., p. 1370.

Loi du 8 avr. 1942 *relative à l'assurance des risques résultant de l'état de guerre pour la production cinématographique*, JO 5 juill., p. 2338.

Loi du 9 avr. 1942 *relative au financement des travaux de réparation des bateaux de navigation intérieure endommagés pour faits de guerre*, JO 18 avr., p. 1478.

Loi du 14 avr. 1942 *portant organisation de la Corporation de la navigation intérieure*, JO 29 juill., p. 2602.

Loi du 17 avr. 1942 *tendant à modifier le statut viticole*, JO 10 juin, p. 2018.

Loi du 18 mai 1942 *relative à la constitution d'une société chargée de la création d'une industrie de carburants de synthèse*, JO 19 mai, p. 1814.

Loi du 20 mai 1942 *relative aux institutions de discipline et de représentation professionnelle des huissiers*, JO 13 juin, p. 2058, modifiée par une loi du 22 juin 1944 (JO 12 juill., p. 1774).

Loi du 4 juin 1942 *attribuant des allocations aux agriculteurs dépossédés en totalité ou en partie de leur exploitation*, JO 6 juin, p. 1978.

Loi du 6 juin 1942 *portant organisation du contrôle économique*, JO 1<sup>er</sup> juill., p. 2282

Loi du 12 juin 1942 *réprimant la perte ou la détérioration des denrées alimentaires*, JO 17 juin, p. 2106.

Loi du 21 juin 1942 *portant statut du personnel employé par les membres des ordres et des professions régis par des dispositions particulières*, JO 23 juill., p. 2530.

Loi du 27 juin 1942 *fixant le régime de la vente des articles textiles à usage vestimentaire et domestique*, JO 11 juill., p. 2393, modifiée par une loi du 28 avr. 1943 (JO 30 avr., p. 1193).

Loi du 1<sup>er</sup> juill. 1942 *portant statut des commissaires-priseurs*, JO 22 juill., p. 2514.

Loi du 15 juill. 1942 *relative aux travaux d'amélioration agricole*, JO 17 juill., p. 4758.

Loi du 15 juill. 1942 *instituant, en faveur du fermier, l'indemnité de plus-value*, JO 18 juill., p. 2474, modifiée par une loi du 9 févr. 1943 (JO 27 févr., p. 569).

Loi du 28 juill. 1942 *portant création d'un Groupement national interprofessionnel des fruits à cidre et dérivés*, JO 1<sup>er</sup> août, p. 2642.

Loi du 7 août 1942 *portant institution de conseils départementaux*, JO 27 août, p. 2922.

Loi du 12 août 1942 *relative à la création d'un Comité national interprofessionnel de la laine*, JO 25 août, p. 2898, modifiée par une loi du 19 janv. 1943 (JO 5 févr., p. 337).

Loi du 13 août 1942 *relative au ravitaillement en vin de la métropole*, JO 30 août, p. 2970.

Loi du 28 août 1942 *tendant à faciliter la conservation des denrées alimentaires périssables*, JO 26 sept., p. 3282, modifiée par une loi du 8 nov. 1943 (JO 14 nov., p. 2921).

Loi du 4 sept. 1942 *relative à l'utilisation et à l'orientation de la main-d'œuvre*, JO 13 sept., p. 3122.

Loi du 8 sept. 1942 *renforçant les pénalités en cas d'utilisation de blé pour la consommation animale*, JO 25 oct., p. 3546.

Loi du 10 sept. 1942 *relative à l'Ordre des médecins et à l'organisation des professions médicale et dentaire*, JO 18 sept., p. 3185, rectific., JO 23 sept., p. 3242.

Loi du 12 sept. 1942 *relative au travail féminin*, JO 4 nov., p. 3665.

Loi du 2 oct. 1942 *relative au réemploi des travailleurs qui se rendent en Allemagne pour occuper un emploi salarié*, JO 4 oct., p. 3377.

Loi du 28 oct. 1942 *relative à la reconstitution des entreprises industrielles, commerciales ou artisanales, partiellement ou totalement détruites par suite d'actes de guerre*, JO 14 nov., p. 3783, rectific., JO 31 déc., p. 4248 et 14 mars 1943, p. 747.

Loi du 16 nov. 1942 *concernant les ensemencements en blé pendant la campagne 1942-1943*, JO 19 nov., p. 3834.

Loi du 16 nov. 1942 *relative à la situation du personnel dont le licenciement est la conséquence directe des mesures de concentration industrielle*, JO 24 nov., p. 3890.

Loi du 16 nov. 1942 *modifiant le statut viticole*, JO 2 déc., p. 3970.

Procès-verbal de la séance du Conseil des ministres du 17 nov. 1942, JO 19 nov., p. 3833.

Acte constitutionnel n°12 du 17 nov. 1942 (JO 19 nov., p. 3834).

Acte constitutionnel n°12 bis du 26 nov. 1942 (JO 27 nov., p. 3922).

Décret du 5 déc. 1942 *portant création de la Corporation de la boucherie*, JO 6 déc., p. 4016.

Loi du 11 déc. 1942 *sur l'application des amendes administratives*, JO 13 déc., p. 4074, rectific., JO 28 janv., p. 260.

Loi du 12 déc. 1942 *portant interdiction de fabriquer, de détenir et de commercialiser des farines blanches et du pain blanc*, JO 16 déc., p. 4106, modifiée par une loi du 22 févr. 1943, JO 24 févr., p. 531).

Décret du 17 déc. 1942 *portant création du Comité interprofessionnel des vins de Bourgogne*, JO 22 déc., p. 4178.

Loi du 29 déc. 1942 *fixant les règles de recouvrement des taxes prévues par les lois des 16 août et 10 septembre 1940*, JO 31 déc., p. 4246.

Loi du 31 déc. 1942 *sur la répression des infractions à la législation économique*, JO 12 janv. 1942, p. 105.

Loi du 31 déc. 1942 *relative à la castration des chevaux de traits*, JO 17 janv. 1943, p. 146.

Loi du 15 janv. 1943 *relative à l'exercice de la profession de masseur médical*, JO 11 févr., p. 394.

Loi du 19 janv. 1943 *portant réorganisation de la répartition des produits industriels*, JO 21 janv., p. 185, rectific., JO 14 mars, p. 747.

Loi du 21 janv. 1943 *portant attribution de subventions aux jardins ouvriers*, JO 4 févr., p. 329.

Loi du 8 févr. 1943 *relative aux obligations de culture betteravière*, JO 9 févr., p. 378.

Loi du 9 févr. 1943 *portant institution et réglementation de l'impôt métal*, JO 13 févr., p. 418, modifiée par une loi du 31 déc. 1943 (JO 1<sup>er</sup> janv. 1944, p. 7).

Arrêté du 10 févr. 1943 *concernant l'impôt métal*, JO 13 févr., p. 423.

Loi du 11 févr. 1943 *abrogeant l'art. 26 de la loi du 26 juill. 1925 sur l'organisation et le fonctionnement des chambres des métiers*, JO 13 févr., p. 419.

Loi du 2 mars 1943 *portant modification du minimum et du maximum des amendes prévues en cas d'infraction à la loi du 18 juill. 1941 relative à la conservation des sous-produits de la pêche, déchets de poisson et d'animaux marins*, JO 7 mars, p. 658.

Décret du 5 mars 1943 *portant reconnaissance d'utilité publique d'une association*, JO 12 mars, p. 722.

Loi du 15 mars 1943 *relative à l'organisation du marché de la farine*, JO 24 mars, p. 843.

Décret du 15 mars 1943 *relatif à la composition et au fonctionnement du comité contentieux prévu par l'art. 49 de la loi du 21 oct. 1940, modifié par la loi du 31 déc. 1942*, JO 27 mars, p. 883.

Loi du 2 avr. 1943 *portant création d'un Comité interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées*, JO 3 avr., p. 953.

Loi du 2 avr. 1943 *relative à l'emploi collectif des moyens de production en agriculture*, JO 3 avr., p. 955.

Arrêté du 13 avr. 1943 *relatif à la personnalité civile des sections de l'Office central de répartition des produits industriels*, JO 20 avr., p. 1097.

Loi du 4 mai 1943 *relative à l'établissement des plans d'aménagement des activités commerciales*, JO 5 mai, p. 1245.

Loi du 31 mai 1943 *relative à l'organisation de la production, de la transformation, du commerce et du marché des plantes médicinales*, JO 2 sept., p. 2309.

Décret du 31 mai 1943 *complétant le règlement d'administration publique du 24 sept. 1941 établissant le code des devoirs professionnels de l'architecte*, JO 2 juin, p. 1503.

Loi du 8 juin 1943 *relative au recouvrement des taxes ou cotisations dont la perception est confiée à la Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation*, JO 22 juin, p. 1698.

Loi du 1<sup>er</sup> juill. 1943 *relative à la répartition de l'électricité*, JO 1<sup>er</sup> sept., p. 2302.

Loi du 6 juill. 1943 *relative à l'adaptation de gazogènes sur les tracteurs agricoles*, JO 7 juill., p. 1827.

Décision n°17 du Comité d'organisation des confitures du 9 juill. 1943, DS 1944 p. 291.

Loi du 12 juill. 1943 *relative à l'organisation du marché des céréales pour la campagne 1943-1944*, JO 13 juill., p. 1870, rectific., JO 15 août, p. 2145, modifiée par une loi du 21 mars 1944 (JO 23 mars, p. 874).

Loi du 13 juill. 1943 *relative à l'équipement des organismes de stockage de graines oléagineuses*, JO 16 juill., p. 1890.

Loi du 15 juill. 1943 *relative à la formation des infirmières ou infirmiers hospitaliers, à l'organisation et à l'exercice de leur profession*, JO 28 août, p. 2261.

Loi du 22 juill. 1943 *relative au contrôle général des activités intéressant les corps gras d'origine végétale ou animale*, JO 25 juill., p. 1962.

Loi du 29 juill. 1943 *modifiant le régime des plantations de vignes*, JO 6 août, p. 2046.

Loi du 31 juill. 1943 *portant création d'un Commissariat général aux économies de matières premières* (JO 7 oct., p. 2613).

Loi du 2 août 1943 *relative au renforcement du contrôle de la production et du marché des semences, graines et plants*, JO 6 août, p. 2047.

Loi du 24 août 1943 *portant statut de l'artisanat*, JO 25 août, p. 2230, rectific., JO 25 sept., p. 2522.

Décret du 24 août 1943 *instituant le Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et des combustibles pour gazogène*, JO 25 août, p. 2239.

Loi du 4 sept. 1943 *relative au statut juridique de la coopération agricole*, JO 7 sept., p. 2350.

Loi du 4 sept. 1943 *sur les commissions paritaires d'arbitrage compétentes pour statuer sur les contestations entre bailleurs et preneurs en matière de baux à ferme*, JO 8 sept., p. 2365, modifiée et complétée par une loi du 17 avr. 1944 (JO 18 avr., p. 1098).

Loi du 4 sept. 1943 *relative à la stabilisation des baux à ferme*, JO 8 sept., p. 2366.

Loi du 4 sept. 1943 *portant statut du fermage*, JO 8 sept., p. 2367, modifiée et complétée par une loi du 17 avr. 1944 (JO 18 avr., p. 1098).

Loi du 14 sept. 1943 *relative à l'organisation de la profession de sage-femme*, JO 22 sept., p. 2490.

Loi du 15 sept. 1943 *tendant à étendre la superficie des terres labourables*, JO 16 sept., p. 2439, modifiée par une loi du 22 mai 1944 (JO 27 mai, p. 1381).

Loi du 16 sept. 1943 *réglementant la monte des taureaux*, JO 18 sept., p. 2470, rectific., JO 14 oct., p. 2659.

Loi du 14 oct. 1943 *relative à la constitution d'un Comité professionnel de l'art musical et de l'enseignement libre de la musique*, JO 7 déc., p. 3138.

Loi du 2 nov. 1943 *relative à l'organisation du contrôle des produits antiparasitaires*, JO 4 nov., p. 2841.

Loi du 17 nov. 1943 *sur la gestion des intérêts professionnels*, JO 18 nov., p. 2962.

Loi du 19 nov. 1943 *relative à l'organisation de la répartition et de la distribution des produits indispensables à l'agriculture*, JO 1<sup>er</sup> déc., p. 3090, modifiée par une loi du 1<sup>er</sup> avr. 1944 (JO 5 avr., p. 986).

Loi du 20 nov. 1943 *portant organisation corporative des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime*, JO 23 janv. 1944, p. 253.

Loi du 23 nov. 1943 *autorisant le gouvernement à garantir les pertes résultant de certaines opérations d'importation présentant un intérêt essentiel pour l'économie nationale*, JO 5 févr. 1944, p. 382.

Décret du 27 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative de la charcuterie*, JO 18 déc. 1943, p. 3221.

Décret du 29 nov. 1943 *portant agrément de la charte corporative des administrateurs de biens*, JO 17 déc. 1943, p. 3215.

Loi du 24 déc. 1943 *relative à l'assurance des sinistres résultant d'actes de sabotage ou de terrorisme*, JO 22 mars 1944, p. 753, rectific. JO 23 avr., p. 1142.

Loi du 20 mars 1944 *instituant un certificat d'aptitude à la profession de pédicure et définissant l'exercice illégal de cette profession*, JO 29 mars, p. 930.

Loi du 7 avr. 1944 *relative aux chambres de commerce et d'industrie*, JO 21 avr., p. 1129.

Loi du 29 avr. 1944 *relative à la constatation des infractions en matière d'imposition, de livraison et de collecte des produits agricoles nécessaires au ravitaillement*, JO 18 mai, p. 1321.

Loi du 9 mai 1944 *prévoyant le maintien en état de marche des entreprises dont les dirigeants ont été l'objet d'une mesure d'internement administratif*, JO 10 juin, p. 1474.

Loi du 22 mai 1944 *relative à la perte ou à la détérioration des denrées ou produits destinés à l'alimentation des animaux*, JO 27 mai, p. 1381.

Loi du 25 mai 1944 *autorisant l'Etat à réassurer les risques de guerre en cours de transport*, JO 3 juin, p. 1426.

Ordonnance du 3 juin 1944 *portant réorganisation des pêches maritimes*, JO Alger 12 juill., p. 575.

Loi du 8 juin 1944 *instituant un fonds de garantie des risques de guerre sur stocks de céréales et de farine*, JO 11 juin, p. 1483.

Loi du 12 juin 1944 *portant extension du warrant industriel et instituant une aide temporaire aux entreprises qui ne peuvent, par suite des circonstances, écouler leurs stocks*, JO 29 juin, p. 1657.

Loi du 16 juin 1944 *instituant une assemblée des présidents de chambre de commerce et d'industrie*, JO 22 juin, p. 1586.

Loi du 16 juin 1944 *instituant l'Ordre corporatif des géomètres experts*, JO 1<sup>er</sup> juill., p. 1671.

Loi du 19 juin 1944 *relative à l'exercice de certains commerces pendant le temps de guerre* (JO 22 juin, p. 1587).

Ordonnance du 22 juin 1944 *relative aux organismes dits « comités d'organisation »*, JO Alger 5 août, p. 671, modifiée par une ordonnance du 7 octobre 1944 (JO 8 oct., p. 891).

Ordonnance du 27 juin 1944 *relative à l'épuration administrative sur le territoire de la France métropolitaine*, JO Alger 6 juill., p. 358.

Ordonnance du 9 août 1944 *relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire continental*, JORF 10 août, p. 688.

### **20 août 1944 : fin du régime de Vichy**

Ordonnance du 21 déc. 1944 *relative à l'organisation de l'Office national interprofessionnel des céréales*, JO 22 déc., p. 2012.

Ordonnance du 5 mai 1945 *portant institution de l'Ordre national des pharmaciens*, JO 6 mai, p. 2569.

Ordonnance du 18 juin 1945 *modifiant l'acte provisoirement applicable dit loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*, JO 2 févr., p. 491.

Ordonnance du 28 juin 1945 *relative à la discipline des notaires et de certains officiers ministériels*, JO 29 juin, p. 3926, rectific., JO 4 juill. p. 4061.

Ordonnance du 30 juin 1945 *relative aux prix*, JO 8 juill., p. 4150.

Ordonnance du 7 juill. 1945 *relative à la validation des actes dits loi du 9 mars 1941 sur la réorganisation foncière et le remembrement, et décret du 7 janv. 1942 pris pour son application*, JO 8 juill., p. 4162.

Ordonnance du 31 juill. 1945 *sur le Conseil d'Etat*, JO 1<sup>er</sup> août, p. 4770, rectific., JO 6 sept., p. 5570.

Ordonnance du 14 août 1945 *portant réorganisation des pêches maritimes*, JO 15 août, p. 5061.

Ordonnance du 19 sept. 1945 *portant institution de l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés et réglant le titre et la profession d'expert-comptable et comptable agréé*, JO 21 sept., p. 5938.

Ordonnance du 24 sept. 1945 *relative à l'exercice et à l'organisation des professions de médecin, de chirurgien-dentiste et de sage-femme*, JO 28 sept., p. 6083.

Décret du 15 oct. 1945 *portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance précitée*, JO 16 oct., p. 6555.

Ordonnance du 2 nov. 1945 *relative au statut du notariat*, JO 3 nov., p. 7160.

Ordonnance du 2 nov. 1945 *relative au statut des avoués*, JO 3 nov., p. 7161.

Ordonnance du 2 nov. 1945 *relative au statut des huissiers*, JO 3 nov., p. 7163.

Ordonnance du 2 nov. 1945 *relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires*, JO 3 nov., p. 7164.

Ordonnance du 2 nov. 1945 *portant statut des agréés près les tribunaux de commerce*, JO 3 nov., p. 7165.

Ordonnance du 2 nov. 1945 *organisant la protection des végétaux*, JO 3 nov., p. 7187, rectific., 31 déc., p. 8743.

Loi 2 déc. 1945 *relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit*, JO 3 déc., p. 8001.

Loi du 26 avr. 1946 *portant dissolution d'organismes professionnels et organisation, pour la période transitoire, de la répartition des produits industriels*, JO 28 avr., p. 3534, rectific., JO 30 avr., p. 3571 et JO 11 juill., p. 6243.

Loi du 7 mai 1946 *instituant l'Ordre des géomètres experts*, JO 8 mai, p. 3889.

Loi du 19 oct. 1946 *relative au statut général des fonctionnaires*, JO 20 oct., p. 8910.

Loi du 26 oct. 1946 *relative à la prorogation de certains délais de procédure devant le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Tribunal des conflits*, JO 27 oct., p. 9103.

Décret du 22 févr. 1947 *mettant fin à l'application de l'article 3 du décret-loi du 29 nov. 1939 relatif aux délais de procédure devant la Cour de cassation, le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits*, JO 23 févr., p. 1710.

Loi du 23 août 1947 *relative à l'institution de l'Ordre national des vétérinaires*, JO 24 août, p. 8375.

Loi du 28 févr. 1948 *maintenant provisoirement en vigueur au-delà du 1<sup>er</sup> mars 1948 certaines dispositions législatives et réglementaires du temps de guerre prorogés par la loi du 28 févr. 1947 et la loi du 30 août 1947*, JO 29 févr., p. 2125.

Décret du 7 déc. 1949 *relatif à la mise hors rationnement de certaines denrées*, JO 22 déc., p. 12230.

Loi du 11 févr. 1950 *relative aux conventions collectives et aux procédures de règlement des conflits collectifs de travail*, JO 12 févr., p. 1688.

Loi du 28 avr. 1952 *portant statut général du personnel des communes et des établissements communaux*, JO 29 avr., p. 4349, rectific., JO 6 juin, p. 5691.

Décret du 30 sept. 1953 *relatif au statut, à l'organisation et au fonctionnement des organismes d'intervention économique de caractère privé*, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 8591.

Décret du 30 sept. 1953 *portant réforme du contentieux administratif*, JO 1<sup>er</sup> oct., p. 8593.

Loi du 8 avr. 1954 *constatant la nullité de l'acte dit loi du 26 juin 1941 réglementant l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau et de l'acte dit loi du 16 juin 1941 instituant le certificat d'aptitude à la profession d'avocat*, JO 9 avr., p. 3420.

Décret du 10 avr. 1954 *portant règlement d'administration publique sur l'exercice de la profession d'avocat et la discipline du barreau*, JO 11 avr., p. 3494.

Décret du 13 mars 1956 *relatif aux marchés passés au nom de l'Etat*, JO 16 mars, p. 2562.

Ordonnance du 22 déc. 1958 *portant modification de certaines dispositions du titre 1<sup>er</sup> du livre IV du Code du travail*, JO 23 déc., p. 11560.

Ordonnance du 2 janv. 1959 *portant loi organique relative aux lois de finances*, JO 3 janv., p. 180.

Ordonnance du 4 févr. 1959 *relative au statut général des fonctionnaires*, JO 8 févr., p. 1747.

Décret du 24 août 1961 *relatif aux taxes parafiscales*, JO 29 août, p. 8092.

Décret du 30 juillet 1963 *portant règlement d'administration publique pour l'application de l'ordonnance du 31 juillet 1945*, JO 1<sup>er</sup> août, p. 7107.

Loi du 5 juill. 1972 *instituant un juge de l'exécution et relative à la réforme de la procédure civile*, JO 9 juill., p. 7169.

Loi du 6 janv. 1978 *relative à l'informatique et aux libertés*, JO 7 janv., p. 207.

Loi du 18 janv. 1979 *portant modification des dispositions du titre 1<sup>er</sup> du livre V du Code du travail relatives aux conseils de prud'hommes*, JO 19 janv., p. 163.

Loi du 16 juill. 1980 *relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public*, JO 17 juill., p. 1797.

Loi du 13 juill. 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires*, JO 14 juill., p. 2174.

Loi du 11 janv. 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat*, JO 12 janv., p. 271.

Loi du 5 juill. 1985 *tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation*, JO 6 juill., p. 7584.

Ordonnance du 1<sup>er</sup> déc. 1986 *relative à la liberté des prix et de la concurrence*, JO 9 déc., p. 14765.  
Code des juridictions financières

Loi du 8 févr. 1995 *relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative*, JO 9 févr., p. 2175.

Loi du 12 juill. 2010 *portant engagement national pour l'environnement*, JO 13 juill., p. 12905.

Loi du 4 août 2014 *pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*, JO 5 août, p. 12949.

## **V/ Avis et décisions juridictionnels**

Cass. crim., 3 août 1810, *Intérêt de la loi c. Habitants de La Rochelle*, S. 1809-1811 p. 224.

Cass. crim., 11 mai 1833, *Paulin*, S. 1833 I p. 357.

CE, 8 avr. 1842, *Duvergier*, R. p. 161.

Cass. crim., 3 déc. 1846, *Bousquet*, S. 1847 I p. 302.

CE, 8 avr. 1852, *Laurent*, R. p. 88.

CE, 26 juill. 1855, *Illiers*, R. p. 558.

CE, 22 nov. 1855, *Delacre*, R. p. 656.

CE, 6 déc. 1855, *Rothschild c. Larcher et Administration des postes*, R. p. 707, D. 1859 III p. 34, S. 1856 II p. 508.

CE, 19 mai 1858, *Vernes*, R. p. 399.

CE, 30 juin 1859, *Tripiers de Lyon*, R. p. 453.

CE, 22 sept. 1859, *Corbin*, R. p. 651.

CE, 25 févr. 1864, *Lesbats*, R. p. 209, concl. L'Hôpital.

CE, 10 févr. 1865, *Marais des Queyries*, R. p. 194.

CE, 5 mai 1865, *Dame de Montaille*, R. p. 491.

CE, 7 juin 1865, *Lesbats*, R. p. 624.

CE, 15 févr. 1866, *Fresneau*, R. p. 104.

CE, 31 janv. 1867, *Ville de La Ciotat*, R. p. 125.

CE, 30 mars 1867, *Carbillers, Grillon et Leneveu* [3 esp.], R. p. 315.

Cass. civ., 29 juill. 1867, *Avocats de Vesoul c. Grillon*, S. 1867 I p. 281, concl. Delangle.

Cass. req., 17 févr. 1868, *Ville de Rennes c. Lebrun*, D. 1868 I p. 273.

CE, 18 nov. 1869, *Mohamed Ben Cheik*, R. p. 897, note H. D., S. 1870 II p. 302.

TC, 8 févr. 1873, *Blanco*, R. 1<sup>er</sup> suppl. p. 61, concl. David, D. 1873 III p. 20, concl. David, S. 1873 III p. 153, concl. David.

TC, 30 juill. 1873, *Pelletier*, R. 1<sup>er</sup> suppl. p. 117, concl. David, D. 1874 III p. 5, concl. David.

CE, 16 janv. 1874, *Frères des écoles chrétiennes de Levallois-Perret*, R. p. 42.

Aix-en-Provence, 4 mai 1874, *Ville de Nice c. Veuve Baudoin*, D. 1875 II p. 52.

CE, 19 févr. 1875, *Prince Napoléon*, R. p. 155, concl. David.

Cass. civ., 14 août 1875, *Lafitte c. Lacampagne et Compagnie*, S. 1878 I p. 100.

Cass. req., 17 juill. 1876, *Sebire c. Horgues et Bazillac*, S. 1876 I p. 477.

Cass. civ., 6 août 1878, *Administration de l'enregistrement c. les huissiers de Périgueux*, D. 1879 I p. 291, S. 1879 I p. 474, note anonyme.

Dijon, 3 mars 1880, *Procureur général de Dijon c. Avocats de Beaune*, S. 1880 II p. 137, D. 1881 II p. 29.

CE Avis, 2 déc. 1881, *Chambre des notaires de Paris et administration de l'Assistance publique*, D. 1882 III p. 23.

CE, 5 mai 1882, *Ministre de l'Intérieur c. Chasteau*, R. p. 419, concl. Marguerie, D. 1883 III p. 105, concl. Marguerie.

Cass. crim., 8 mars 1883, *Compagnie parisienne des vidanges c. Ministère public*, D. 1884 I p. 428.

TC, 24 mai 1884, *Linas*, S. 1886 III p. 17.

TC, 13 déc. 1884, *Neveux*, R. p. 909.

Cass. civ., 30 déc. 1884, *Chambre de commerce de Bayonne c. Larré*, S. 1886 I p. 166.

Cass. req., 28 oct. 1885, *Cazentre c. Administration de l'enregistrement*, D. 1885 I p. 397, rapport Voisin, S. 1886 I p. 436, note anonyme.

TC, 8 mai 1886, *Senlis-Botte*, R. p. 391, S. 1888 III p. 11.

CE, 17 févr. 1888, *Prévost*, R. p. 148, concl. Levasseur de Précourt.

CE, 23 nov. 1888, *Sœurs hospitalières de l'Hôtel-Dieu de Paris*, R. p. 875.

CE, 22 févr. 1889, *Commune du Mont-Dore*, R. p. 242, concl. Marguerie, D. 1890 III p. 41, concl. Marguerie.

TC, 22 juin 1889, *Vergnioux c. Administration des chemins de fer de l'Etat*, R. p. 771, D. 1891 III p. 1, concl. Marguerie.

Cass. req., 8 juill. 1889, *Chemins de fer de l'Etat c. Sté d'imprimerie Paul Dupont*, D. 1889 I p. 353, rapport Féraud-Giraud, S. 1890 I p. 473.

CE, 13 déc. 1889, R. p. 1148, concl. Jagerschmidt, D. 1891 III p. 41, concl. Jagerschmidt, S. 1892 III p. 17, note Hauriou.

CE, 9 mai 1890, *Bureau de bienfaisance de Semur c. Aubert*, R. p. 462, concl. Gauwain, D. 1891 III p. 97, concl. Gauwain.

Cass. civ., 13 janv. 1892, *Chemin de fer du Midi c. Lavergne*, S. 1893 I p. 257.

Cass. civ., 13 févr. 1893, *Conseil de discipline des avocats de Bordeaux c. Procureur général de Bordeaux*, S. 1894 I p. 126, rapport Petit.

Poitiers, 23 juill. 1894, *Chemins de fer de l'Etat c. Augereau et Mocquais*, D. 1898 I p. 496.

Cass. civ., 18 nov. 1895, *Pierre c. Chemins de fer de l'Etat*, D. 1898 I p. 497, S. 1898 I p. 385, note Chavegrin.

Cass. req., 19 oct. 1896, *Procureur général à la Cour de cassation c. Avocats de Pontoise*, S. 1897 I p. 22.

CE, 13 nov. 1896, *Jacquot*, R. p. 709.

CE, 6 août 1897, *Richard*, R. p. 627, S. 1898 III p. 81, note Hauriou.

CE, 3 déc. 1897, *Commune de Mustapha*, R. p. 738.

TC, 9 déc. 1899, *Association syndicale du canal de Gignac*, R. p. 731, S. 1900 III p. 49, note Hauriou.

Cass. civ., 19 févr. 1900, *Chemin de fer d'Orléans c. Charbuy*, S. 1900 I p. 232.

CE, 30 nov. 1900, *Viaud*, R. p. 681, concl. Saint-Paul.

CE, 1<sup>er</sup> févr. 1901, *Descroix*, R. p. 105, S. 1901 III p. 41, concl. Romieu, note Hauriou.

Cass. crim., 8 févr. 1901, *Ministère public c. Administration des chemins de fer de l'Etat*, D. 1901 I p. 425.

CE, 29 mars 1901, *Casanova, Canazzi et autres*, R. p. 332, S. 1901 III p. 73, note Hauriou.

CE, 24 mai 1901, *Delubac*, R. p. 499.

Cass. civ., 12 juin 1901, *Etat c. Dessauer*, D. 1902 I p. 376, S. 1906 I p. 41, concl. Laferrière, note Ferron.

Cass. civ., 16 avr. 1902, *P.* [2 esp.], S. 1904 I p. 510.

TC, 2 déc. 1902, *Sté immobilière de Saint-Just c. Préfet du Rhône*, R. p. 713, concl. Romieu, S. 1904 III p. 17, concl. Romieu, note Hauriou.

CE, 6 févr. 1903, *Terrier c. Département de Saône-et-Loire*, R. p. 94, concl. Romieu, D. 1904 III p. 65, concl. Romieu, S. 1903 III p. 25, note Hauriou.

CE, 22 mai 1903, *Caisse des écoles du 6<sup>e</sup> arrondissement*, R. p. 390, concl. Romieu, S. 1905 III p. 33, concl. Romieu, note Hauriou.

CE, 20 janv. 1905, *d'Uston de Villereglan*, R. p. 50.

CE, 10 févr. 1905, *Tomaso Greco*, R. p. 139, concl. Romieu, D. 1906 p. 381, concl. Romieu, S. 1905 III p. 113, note Hauriou.

CE, 17 févr. 1905, *Dessort*, R. p. 164.

CE, 24 mars 1905, *Dame Vauthron*, R. p. 308.

Cass. crim., 2 déc. 1905, *Fallot, administrateur délégué de la Sté anonyme des automobiles Peugeot*, S. 1908 I p. 558.

Cass. civ., 7 nov. 1906, *Commune de Bonnétable c. Capitaine des sapeurs-pompiers de Bonnétable*, S. 1908 I p. 447.

CE, 30 nov. 1906, *Denis et Rage-Roblot* [2 esp.], R. p. 884, concl. Romieu, S. 1907 III p. 17, note Hauriou.

CE, 21 déc. 1906, *Syndicat du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli*, R. p. 969, S. 1907 III p. 73, note Hauriou.

CE, 15 févr. 1907, *Moulié*, R. p. 159.

CE, 6 déc. 1907, *Chemins de fer de l'Est*, R. p. 913, concl. Tardieu, D. 1909 III p. 57, concl. Tardieu, S. 1908 III p. 1, concl. Tardieu, note Hauriou, RDP 1908 p. 38, note Jèze.

Caen, 20 févr. 1908, *Z. c. Conseil de l'Ordre des avocats de X.*, D. 1910 II p. 201.

TC, 29 févr. 1908, *Feutry*, R. p. 208, D. 1908 p. 349, concl. Teissier, RDP 1908 p. 206, note Jèze.

CE, 13 mars 1908, *Héligon, Chapuis et autres*, R. p. 268.

Cass. civ., 18 mai 1908, *Valette*, S. 1909 I p. 193, note Naquet.

CE, 29 mai 1908, *Alessandri*, R. p. 575.

Cass. civ., 13 juill. 1908, *Procureur général près la Cour de Caen c. Me X.*, D. 1910 I p. 145.

CE, 7 août 1909, *Pérès*, R. p. 825.

CE, 7 août 1909, *Winkell*, R. pp. 826 et 1294, concl. Tardieu, S. 1909 III p. 145, concl. Tardieu, note Hauriou, D. 1911 III p. 17, concl. Tardieu, RDP 1909 III p. 145, note Jèze.

CE, 18 févr. 1910, *Perfetti*, R. p. 133, S. 1912 III p. 103.

Bordeaux, 23 févr. 1910, *D. c. Avocats de Bordeaux*, D. 1910 II p. 201, note Thomas.

CE, 4 mars 1910, *Thérond c. Ville de Montpellier*, R. p. 193, concl. Pichat, S. 1911 III p. 17, concl. Pichat, note Hauriou, RDP 1910 p. 249, note Jèze.

TC, 4 juin 1910, *Abbé Mignon et autres c. Godet*, R. p. 442.

CE, 20 janv. 1911, *Naudet*, R. p. 52.

CE, 3 févr. 1911, *Rossi*, R. p. 125, S. 1913 III p. 94.

CE, 3 févr. 1911, *Anguet*, R. p. 146, S. 1911 III p. 137, note Hauriou.

Bordeaux, 6 févr. 1911, *Javanaud c. Peyronnet*, S. 1911 II p. 255.

CE, 17 févr. 1911, *Finaz*, R. p. 190.

Cass. req., 22 mars 1911, *Veuve Goffin c. Compagnie des mines de Béthune*, D. 1911 I p. 354.

CE, 7 août 1911, *Cossec*, R. p. 976.

CE, 29 déc. 1911, *Chomel*, R. p. 1265, S. 1914 III p. 102.

CE, 16 janv. 1912, *Rochette*, R. p. 44.

CE, 20 mai 1912, *Caisse d'épargne de Songeons*, R. p. 583, S. 1915 III p. 48.

CE, 21 juin 1912, *Pichot*, R. p. 720, concl. Blum, S. 1916 III p. 43, concl. Blum.

CE, 28 juin 1912, *Coutton*, R., p. 739.

CE, 31 juill. 1912, *Sté des granits porphyroïdes des Vosges*, R. p. 909, concl. Blum, RDP 1914 p. 145, note Jèze.

CE, 6 août 1912, *Maître*, R. p. 982.

CE, 7 mars 1913, *Abbé Lhuillier, curé de Saint-Paterne à Orléans, Grandy, Dandier et autres*, R. p. 260, S. 1914 III p. 17, note Hauriou.

Cass. réu., 5 avr. 1913, *Perreau c. Syndicat national de défense de la viticulture française*, D. 1914 I p. 65, note Nast, S. 1920 I p. 49, note Mestre.

CE, 9 mai 1913, *Roubeau*, R. p. 521.

CE, 23 mai 1913, *De Madron*, R. p. 575.

CE, 6 juin 1913, *Etienne*, R. p. 629.

CE, 4 avr. 1914, *Gomel*, R. p. 488, S. 1917 III p. 25, note Hauriou.

CE, 12 juin 1914, *Abbé Hardel*, R. p. 693.

CE, 6 août 1915, *Delmotte*, R. p. 276, concl. Corneille, S. 1916 III p. 9.

CE, 19 déc. 1915, *Symphonie amicale de Poligny*, R. p. 342.

Bordeaux, 11 janv. 1916, *Me Grossard c. Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux*, D. 1916 II p. 81, note A. L.

CE, 14 janv. 1916, *Camino*, R. p. 15, RDP 1917 p. 463, concl. Corneille, note Jèze, S. 1922 III p. 10, concl. Corneille.

CE, 7 avr. 1916, *Astruc*, R. p. 164, S. 1916 III p. 49, concl. Corneille, note Hauriou, RDP 1916 p. 363, concl. Corneille.

CE, 10 nov. 1916, *Passion et Porte c. Chambre des notaires de l'arrondissement d'Issoire*, R. p. 438, S. 1918-1919 III p. 17, note Hauriou.

Paris, 25 janv. 1917, *Consorts Vauquelin, Sous-comptoir des entrepreneurs, Altmeyer et consorts c. époux Bourrey*, D. 1917 II p. 114.

Paris, 3 mai 1917, *Genêt c. époux Pagandet*, D. 1917 II p. 115.

Cass. civ., 24 oct. 1917, *Guillou c. Préfet de la Seine*, D. P. 1918 I p. 5.

Cass. req., 11 déc. 1917, *Conseil de l'Ordre des avocats de Bordeaux c. Me Grossard*, S. 1918-1919 I p. 81, note Naquet, Gaz. Pal. 1918-1919 I p. 9, D. 1921 I p. 108.

Cass. crim., 7 mars 1918, *Sté des établissements Lieutard c. Ministère public et Administration des contributions indirectes*, D. 1921 I p. 217, note Nast, S. 1921 I p. 89, note Roux.

CE, 26 mars 1918, *Deshayes*, R. p. 322.

TC, 6 mai 1918, *Lempereur*, R. p. 417.

CE, 10 mai 1918, *Claudiel*, R. p. 455.

CE, 28 juin 1918, *Heyriès*, R. p. 651, S. 1922 III p. 49, note Hauriou.

CE, 26 juill. 1918, *Epoux Lemonnier*, R. p. 772, RDP 1919 p. 41, note Jèze, S. 1918-1919 III p. 41, concl. Blum, note Hauriou.

CE, 10 août 1918, *Arnaud*, R. p. 837.

CE, 22 nov. 1918, *Mieville*, R. p. 1025.

CE, 28 févr. 1919, *Dames Dol et Laurent*, R. p. 208, S. 1918-1919 III p. 33, note Hauriou, RDP 1919 p. 338, note Jèze.

CE, 20 juin 1919, *Brincat*, R. p. 535, D. 1922 III p. 13, note Puget.

CE, 28 janv. 1920, *Compagnie P. L. M.*, R. p. 99.

CE, 16 juill. 1920, *Chirac*, R. p. 708, RDP 1920 p. 737, concl. Corneille.

TC, 22 janv. 1921, *Sté commerciale de l'ouest africain*, R. p. 91, D. 1921 III p. 1, concl. Matter, S. 1924 III p. 34, concl. Matter.

Trib. civ. Seine, 29 janv. 1921, *Chemins de fer de l'Etat*, S. 1921 II p. 110.

CE, 6 mai 1921, *Mourgues*, R. p. 450.

CE, 17 juin 1921, *Nouvellon*, R. p. 605.

Cass. civ., 13 juill. 1921, *Sté générale des chemins de fer économiques c. Le Louarn*, D. 1923 I p. 193.

Cass. civ., 25 juill. 1921, *Pfrimmer c. Chambre de discipline des notaires de Châlon-sur-Saône*, D. 1925 I p. 40.

CE, 23 déc. 1921, *Sté générale d'armement*, R. p. 1109, RDP 1922 p. 74, concl. Rivet, S. 1926 III p. 10.

Cass. civ., 14 févr. 1922, *Chemins de fer de l'Etat c. Latour*, D. P. 1923 I p. 155.

CE, 5 mai 1922, *The American Trading*, R. p. 400.

Paris, 22 mai 1922, *Etat c. Achard*, D. 1924 II p. 91, note A. C.

CE, 7 juill. 1922, *Groussard*, R. p. 598.

CE, 3 nov. 1922, *Dame Cachet*, R. p. 790, RDP 1922 p. 552, concl. Rivet, S. 1925 III p. 9, note Hauriou.

TC, 7 nov. 1922, *Manon c. Ministre de la Marine*, R. p. 795, RDP 1923 p. 433.

CE, 17 nov. 1922, *Légillon*, R. p. 849.

CE, 26 janv. 1923, *De Robert Lafrégeyre*, R. p. 67, RDP 1923 p. 237, concl. Rivet.

Cass. req., 31 janv. 1923, *Compagnie des transports maritimes c. l'Etat*, S. 1924 I p. 129, note Mestre.

CE, 7 mars 1923, *Iossifoglu*, R. p. 222, RDP 1923 p. 432.

CE, 9 mars 1923, *Hardouin de la Forge*, R. p. 239.

CE, 23 mars 1923, *Compagnie des chargeurs réunis*, R. p. 307.

Rennes, 4 mai 1923, *Etat c. Fleury et Ravaud*, D. 1924 II p. 49, note Appleton.

TC, 16 juin 1923, *Septfonds c. Chemins de fer du Midi*, R. p. 498, D. 1924 III p. 41, concl. Matter, S. 1923 III p. 49, note Hauriou.

TC, 17 juill. 1923, *Sté des magasins généraux c. Ministre de la guerre*, R. p. 581, S. 1926 III p. 13.

Cass. req., 13 nov. 1923, *Chatellier c. Parseval, Cor et Charpentier*, D. H. 1924 p. 28.

CE, 30 nov. 1923, *Couitéas*, R. p. 789, D. 1923 III p. 59, concl. Rivet, RDP 1924 pp. 75 et 208, concl. Rivet et note Jèze, S. 1923 III p. 57, note Hauriou, concl. Rivet.

CE, 28 déc. 1923, *Pierret*, R. p. 905.

CE, 23 mai 1924, *Sté « Les affréteurs réunis »*, R. p. 498, S. 1926 III p. 10, concl. Rivet.

CE, 2 juill. 1924, *Sté Luna Park*, R. p. 625.

Cass. civ., 2 juil. 1924, *Magnier c. l'Etat*, D. 1926 I p. 177, note Appleton.

Cass. civ., 22 juill. 1924, *Etat c. Achard*, S. 1925 I p. 295, note H. R.

CE, 23 juill. 1924, *Paulat*, R. p. 723.

CE, 23 juill. 1924, *Dame Veuve Bouvier*, R. p. 723.

CE, 8 août 1924, *Colson*, R. p. 821.

CE, 9 août 1924, *Sté Henri et Maurice Farman*, R. p. 829.

CE, 21 nov. 1924, *Lorentz et autres*, R. p. 921.

CE, 5 déc. 1924, *Compagnie des tramways départementaux des Deux-Sèvres c. Ministre des Travaux publics*, R. p. 984.

CE, 10 déc. 1924, *Sté la Solidarité Trégoroise*, R. p. 991.

CE, 8 janv. 1925, *Ratillon*, R. p. 25.

CE, 21 janv. 1925, *Administration des chemins de fer algériens*, R. p. 64.

CE, 29 mai 1925, *Sté des moulins brestois, Décatoire et Trillon* [3 esp.], R. p. 534, RDP 1925 p. 644, note Bosc, D. 1926 III p. 21, note Leblanc.

CE, 3 juill. 1925, *De Mestral*, R. p. 639, D. 1926 III p. 17, concl. Cahen-Salvador, note Trotabas.

CE, 7 août 1925, *Crouzillac*, R. p. 824.

CE, 6 nov. 1925, *Lefèvre-Utile et autres*, R. p. 868.

Cass. civ., 9 nov. 1925, *Sirèze c. Chemins de fer du Midi*, D. H. 1926 p. 23.

CE, 26 déc. 1925, *Rodière*, R. p. 1065, S. 1925 III p. 49, note Hauriou, RDP 1926 p. 32, concl. Cohen-Salvador.

CE, 5 févr. 1926, *Dame Caraco*, R. p. 125, D. 1927 III p. 1, note Devaux.

Cass. req., 9 févr. 1926, *Dijon et Auroux c. l'Etat*, D. 1926 I p. 177, note Appleton.

CE, 5 mars 1926, *Général Gramat*, R. p. 245.

CE, 27 mars 1926, *Sté des établissements au Planteur de Caïffa*, R. p. 385.

Cass. civ., 30 mars 1926, *Bonsergent*, D. 1926 I p. 177, note Appleton.

TC, 1<sup>er</sup> mai 1926, *Templier*, S. 1928 III p. 130, note Hauriou.

Cass. civ., 30 juin 1926, *Dlle Weill et autres*, D. 1938 I p. 65, note Besson, S. 1937 I p. 161.

Cass. req., 7 déc. 1926, *Sté de la raffinerie Sommier*, S. 1927 I p. 60.

CE, 15 déc. 1926, *Taran*, R. p. 1106.

CE, 7 janv. 1927, *Triller*, R. p. 25, D. 1927 III p. 51, note P.-L. J., S. 1927 III p. 22 et p. 137, note Hauriou.

CE, 9 janv. 1927, *Cosmetto*, R. p. 54.

CE, 21 janv. 1927, *Compagnie générale des eaux c. Dame veuve Berluque*, R. p. 94, D. 1928 III p. 57, note Blaevoet.

CE, 2 févr. 1927, *Dame d'Autemarche*, R. p. 133.

Cass. civ., 21 févr. 1927, *Jand'heur c. Les Galeries belfortaises*, D. 1927 I p. 97, note Ripert, S. 1927 I p. 137, note Esmein.

Cass. civ., 22 févr. 1927, *Sté des Pétroles d'Outre-mer c. Dupuy*, S. 1927 I p. 192.

CE, 30 mars 1927, *Lefebvre*, R. p. 415.

CE, 8 avr. 1927, *Hadj Moussa Ben Mohammed*, R. p. 458.

CE, 29 juin 1927, *Finck*, R. p. 733.

CE, 1<sup>er</sup> juill. 1927, *De Ribains*, R. p. 735.

Lyon, 7 juill. 1927, *Jand'heur c. Les Galeries belfortaises*, D. H. 1927 p. 423.

Cass. civ., 22 nov. 1927, *Delprat et autres c. Préfet d'Oran*, S. 1928 I p. 201, note Mestre.

CE, 20 janv. 1928, *Marthoud c. Département de la Seine-et-Loire*, R. p. 99.

CE, 23 mars 1928, *Aggéri*, R. p. 410.

CE, 11 mai 1928, *Chauvenet*, R. p. 612.

Cass. req., 9 juin 1928, *Epoux Philippe c. Département de l'Orne*, S. 1928 I p. 286.

CE, 15 juin 1928, *Pérodeau*, R. p. 756.

Lyon, 4 juill. 1928, *Procureur général près la Cour d'appel de Lyon et Mes Sérol et Urbain c. Ordre des avocats de Roanne*, Gaz. Pal. 1928 II p. 330, D. 1928 II p. 147, note Mennesson, S. 1928 II p. 171.

CE, 18 juill. 1928, *Dame veuve Barreau*, R. p. 911.

CE, 4 août 1928, *Sté des Etablissements Charmasson*, R. p. 948.

CE, 8 nov. 1928, *Tissot*, S. 1930 II p. 62.

CE, 14 déc. 1928, *Pilliard*, R. p. 1310, RDP 1929 p. 106, concl. Rivet.

Trib. civ. Seine, 24 déc. 1928, *Epoux Hirvois et Guillou c. Chalvet*, Gaz. Pal. 1929 I p. 639.

CE, 14 juin 1929, *Dlle Rogier*, R. p. 581.

CE, 14 juin 1929, *Verret*, R. p. 594, S. 1930 III p. 8.

CE Ass., 5 juill. 1929, *Commune de Relizane*, R. p. 679, concl. Josse.

CE Sect., 11 oct. 1929, *Caussègue et Cot*, R. p. 893, S. 1930 III p. 7.

CE Sect., 4 nov. 1929, *Dürr*, R. p. 935.

CE Sect., 8 nov. 1929, *Mounier*, R. p. 978, D. 1930 III p. 41, note Bienvenüe, S. 1930 III p. 39.

Cass. civ., 6 janv. 1930, *Ministre des Finances c. Vinay*, S. 1930 I p. 90.

CE, 8 janv. 1930, *Mariani*, R. p. 11.

CE Sect., 17 janv. 1930, *Ribeyrolles*, R. p. 76.

CE Sect., 24 janv. 1930, *Diverrès*, R. p. 101.

CE Sect., 31 janv. 1930, *Ministère des Travaux publics c. Dame Veuve Dolé*, R. p. 133, S. 1930 III p. 119.

Cass. réu., 13 févr. 1930, *Jand'heur c. Les Galeries belfortaises*, D. 1930 I p. 57, rapport Le Marc'hadour, concl. Matter, note Ripert.

Cass. req., 18 mars 1930, *Bâtonnier de l'Ordre des avocats au barreau de Constantine c. Procureur général près la Cour d'appel d'Alger*, S. 1930 I p. 326.

CE, 15 mai 1930, *Corbin*, R. p. 507.

Cass. crim., 17 mai 1930, *Sté Polo-Club de la Côte d'Azur*, S. 1932 I p. 37.

CE Sect., 30 mai 1930, R. p. 583, RDP 1930 p. 530, concl. Josse, S. 1931 III p. 73, concl. Josse, note Alibert.

CE Sect., 27 juin 1930, *Fenaille et autres*, R. p. 668.

CE Sect., 18 juill. 1930, *Rouché*, R. p. 771.

Cass. civ., 22 oct. 1930, *D. c. Ministère public*, D. H. 1930 p. 556.

TC, 22 déc. 1930, *Union Villeneuvoise de conserves et produits alimentaires c. Ministre de la Guerre*, R. p. 1096, D. H. 1931 p. 135.

Cass. civ., 30 déc. 1930, *Hospices civils de Reims c. Hoffmann*, S. 1931 I p. 217, note Bonnard.

Cass. civ., 6 janv. 1931, *Pichou c. Régie municipale pour la distribution de l'électricité à Houilles*, S. 1931 I p. 100.

CE, 10 janv. 1931, *Jeandel*, R. p. 30.

CE Sect., 30 janv. 1931, *Sté Brossette*, R. p. 123.

CE, 6 mai 1931, *Tondut*, R. p. 477, S. 1931 III p. 81, note Laroque.

CE, 6 mai 1931, *Hertz*, R. p. 489.

CE, 4 juin 1931, *Marius*, R. p. 592.

CE, 31 juill. 1931, *Dame Grand D'Esnon*, R. p. 837.

Cass. req., 4 nov. 1931, *Sté des forces motrices du Vercors c. Commune de Parizet et autres*, D. 1931 I p. 77, note Blaevoet.

CE Sect., 8 déc. 1931, *Dlle Dumy*, R. p. 1084, S. 1932 III p. 101.

CE Sect., 13 mai 1932, *De Paul*, R. p. 487, D. H. 1932 p. 386.

CE Ass., 3 juin 1932, *Dulaurens Prétécille*, R. p. 540, S. 1934 III p. 43, concl. Detton.

CE, 8 nov. 1932, *La Fay*, R. p. 920.

CE Sect., 23 déc. 1932, *Sté « L'Eveil de Contres » c. Commune de Contres*, R. p. 1129, D. 1936 III p. 9, note Duclos.

CE Sect., 27 janv. 1933, *Le Loir*, R. p. 136, D. 1934 III p. 68, concl. Detton, S. 1933 III p. 132, concl. Detton.

CE, 1<sup>er</sup> févr. 1933, *Catagnino*, R. p. 145.

Trib. civ. Meaux, 15 mars 1933, *Grosjean et Beaudont c. Chambre des notaires de Meaux*, Gaz. Pal. 1933 I p. 1024.

CE Ass., 19 mai 1933, *Blanc*, R. p. 540, S. 1933 III p. 81, note Alibert.

CE, 19 mai 1933, *Benjamin*, R. p. 541, S. 1934 III p. 1, concl. Michel, note Mestre, D. 1933 III p. 354, concl. Michel.

CE, 21 juin 1933, *Leleup*, R. p. 667.

CE Ass., 23 juin 1933, *Lavabre*, R. p. 677, concl. Rivet, RDP 1934 p. 280, S. 1933 III p. 81, note Alibert.

CE, 22 juill. 1933, *Woimant*, R. p. 840.

CE Sect., 26 juill. 1933, *Commune de Châteauponsac*, R. p. 894.

Besançon, 10 oct. 1933, *Sté des Houillères de Ronchamp c. Follot*, Gaz. Pal. 1933 II p. 896.

CE Sect., 3 nov. 1933, *Desreumeaux*, R. p. 993, D. 1934 III p. 35, note Gros, S. 1934 III p. 9, note Alibert.

CE, 10 nov. 1933, *Toussaint*, R. p. 1037.

Cass. civ., 14 nov. 1933, *Sté des Etablissements Livré et Olivier c. Curier*, D. H. 1934 p. 52.

CE, 22 nov. 1933, *Mamon*, R. p. 1071.

CE Ass., 24 nov. 1933, *Zénard*, R. p. 1100, concl. Detton, S. 1934 III p. 105, note Mestre, D. 1936 III p. 33, note P.-L. J.

CE Sect., 1<sup>er</sup> déc. 1933, *Sté Le Nickel*, R. p. 1132, S. 1935 III p. 1, note Rousseau.

CE Sect., 8 déc. 1933, *Lembeye, Dallemagne et Rousseau* [3 esp.], R. p. 1160.

TC, 18 déc. 1933, *Commune de Razès c. Epoux Berry*, R. p. 1251, S. 1934 III p. 36.

CE, 20 déc. 1933, *Chamfrault*, R. p. 1202.

CE Ass., 19 janv. 1934, *Compagnie marseillaise de Navigation à vapeur Fraissinet*, R. p. 98, S. 1937 III p. 41, note Alibert.

CE Sect., 3 mai 1934, *Epoux Heiser*, R. p. 529.

TC, 4 juill. 1934, *Curé de Réalmont*, R. p. 1247, S. 1935 III p. 37, note Laroque.

CE Sect., 6 juill. 1934, *Préfets de Police et de la Seine*, R. p. 787.

CE, 10 juill. 1934, *Dame Masson*, R. p. 800.

Poitiers, 15 juill. 1934, *Me X.*, S. 1934 II p. 101.

CE Sect., 19 oct. 1934, *Jolivet*, R. p. 936, D. P. 1935 III p. 22, concl. Latournerie, S. 1935 III p. 67, concl. Latournerie.

Cass. req., 14 janv. 1935, *Compagnie des eaux de Royat*, D. 1935 I p. 81, rapport Pilon.

TC, 14 janv. 1935, *Thépaz c. Mirabel*, R. p. 1224, S. 1935 III p. 17, note Alibert.

CE, 30 janv. 1935, *Lemaire et autres*, R. p. 130.

CE Sect., 15 févr. 1935, *Sté française de construction mécaniques*, R. p. 201, S. 1935 III p. 86.

CE Sect., 8 mars 1935, *Magnon*, R. p. 307, S. 1935 III p. 73, note Laroque.

TC, 8 avr. 1935, *Sté du Journal l'Action française*, R. p. 1226, D. 1935 III p. 76, concl. Josse, note Waline.

CE Sect., 7 juin 1935, *Pichou*, R. p. 667, S. 1936 III p. 6.

CE, 19 juin 1935, *Blin*, R. p. 691.

Aix, 25 juin 1935, *L.*, S. 1936 II p. 177, note Béquignon-Lagarde.

CE, 28 juin 1935, *Mougamadousadagnetoullah dit Marécar*, R. p. 734, D. 1936 III p. 20, concl. Latournerie, note Waline, S. 1937 III p. 43, concl. Latournerie, RDP 1935 p. 590, concl. Latournerie, note G. J.

TC, 1<sup>er</sup> juill. 1935, *Escard*, R. p. 1236.

Cass. req., 23 juill. 1935, *Hériot, Haupin, Laire et Lemoine c. Verhaege et autres*, D. H. 1935 p. 538.

CE Sect., 25 oct. 1935, *Duchêne*, R. p. 982.

CE Sect., 22 nov. 1935, *Chouard et autres*, R. p. 1080, S. 1936 III p. 9, note Bonnard.

CE Ass., 20 déc. 1935, *Etablissements Vézia*, R. p. 1212, RDP 1936 p. 119, concl. Latournerie.

CE Sect., 7 févr. 1936, *Jamart*, R. p. 172, S. 1937 III p. 113, note Rivero.

CE Sect., 21 févr. 1936, *Retail*, R. p. 231, D. 1937 III p. 5, note Gros, S. 1936 III p. 121, note Alibert.

Cass. civ., 5 mai 1936, *Me X. c. Ordre des avocats à la cour d'appel de Paris*, D. P. 1937 I p. 59, note Appleton.

CE Sect., 19 juin 1936, *Mandrin*, R. p. 666.

CE Sect., 19 juin 1936, *Chaussemiche*, R. p. 670.

Paris, 26 juin 1936, *Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris c. B.*, S. 1937 II p. 33, note Papot.

CE, 1<sup>er</sup> juill. 1936, *Veyre*, R. p. 713, S. 1937 III p. 105, note L'Huillier.

CE Ass., 3 juill. 1936, *Dlle Bobard*, R. p. 721.

CE, 8 juill. 1936, *Dame Hoarau*, R. p. 743.

CE Sect., 6 nov. 1936, *Arrighi*, R. p. 966, D. 1938 III p. 1, concl. Latournerie, note Eisenmann, RDP 1936 p. 671, concl. Latournerie, S. 1937 III p. 33, concl. Latournerie, note Mestre.

CE, 16 déc. 1936, *Dlle Valossière*, R. 1119.

CE Sect., 18 déc. 1936, *Association professionnelle des fonctionnaires et agents des Affaires étrangères*, R. p. 1123, S. 1937 III p. 41.

CE Sect., 18 déc. 1936, *Prade*, R. p. 1124, D. 1938 III p. 70, note P. L. J., S. 1938 III p. 57, note Alibert.

CE, 23 déc. 1936, *Abdouloussen et autres*, R. p. 1015, S. 1937 III p. 25, note M. L.

TC, 11 janv. 1937, *Chavon et Selles c. Chambre de commerce d'Alger*, R. p. 1109, D. 1938 III p. 70, note P.-L. J., S. 1938 III p. 59, note Alibert.

CE, 2 mars 1937, *Voirin*, R. p. 268.

CE, 17 mars 1937, *Rouquette*, R. p. 349.

CE, 28 avr. 1937, *Hartvig*, R. p. 446.

CE Sect., 14 mai 1937, *Sté des forces motrices de la Tarde*, R. p. 503, D. H. 1937 p. 397.

Cass. civ., 2 juin 1937, *Commune d'Oran c. Sebban*, D. H. 1937 p. 521, RDP 1937 p. 726, note Chavanon, Gaz. Pal. 1937 II p. 323.

Cass. req., 2 juin 1937, *B. c. Ordre des avocats à la Cour d'appel de Paris*, S. 1937 I p. 269.

CE, 9 juin 1937, *Union des établissements thermaux et des stations climatiques*, R. p. 578.

CE Sect., 11 juin 1937, *Sté des établissements Alkan*, R. p. 581, D. 1939 III p. 47, note Silz.

CE Sect., 9 juill. 1937, *Fuster*, R. p. 680.

CE, 21 juill. 1937, *Duvauchelle*, R. p. 747.

CE, 27 oct. 1937, *Revol*, R. p. 865.

CE Sect., 5 nov. 1937, *Union hydro-électrique de l'Ouest Constantinois*, R. p. 896, S. 1938 III p. 65, note Laroque.

CE, 15 déc. 1937, *Bouakline*, R. p. 1035.

CE Ass., 14 janv. 1938, *Sté des établissements laitiers La Fleurette*, R. p. 25, D. 1938 II p. 41, note Rolland, S. 1938 III p. 25, note P. de F. R., RDP 1938 p. 87, concl. Roujou, note Jèze.

TC, 15 janv. 1938, *Eric de Mare*, R. p. 1001, S. 1938 III p. 28.

CE Ass., 21 janv. 1938, *Bureau international de l'édition musico-mécanique*, R. p. 78, S. 1940 III p. 9, note Mestre.

CE Sect., 4 févr. 1938, *Quaeghebeur*, R. p. 132.

Riom, 22 févr. 1938, *Pettex Sabarot c. Comité départemental de l'Office du blé pour la Haute-Loire*, Gaz. Pal. 1938 I p. 747, S. 1939 II p. 11.

CE Sect., 11 mars 1938, *Fighieria*, R. p. 263.

CE Sect., 1<sup>er</sup> avr. 1938, *Ville de Bône*, R. p. 337.

CE, 28 avr. 1938, *Dlle Weiss*, R. p. 379, D. 1939 III p. 41, concl. Dayras, note Waline.

CE Ass., 13 mai 1938, *Caisse primaire « Aide et Protection »*, R. p. 417, D. 1939 III p. 65, concl. Latournerie, note Pépy, RDP 1938 p. 830, concl. Latournerie.

CE, 24 mai 1938, *Burelle*, R. p. 473.

CE Ass., 27 mai 1938, *Van der Lande*, R. p. 480.

CE Sect., 24 juin 1938, *Dlle Ambrosini*, R. p. 577.

CE, 12 juill. 1938, *Bourdeu*, R. p. 666.

TC, 13 juill. 1938, *Sté Forclum*, R., p. 1002.

CE Sect., 22 juill. 1938, *Verchère*, R. p. 709, RDP 1938 p. 819, concl. Latournerie.

TC, 12 déc. 1938, *Sté cotonnière du Sud-Est*, R. p. 1014, D. H. 1939 p. 87.

CE Sect., 27 déc. 1938, *Richepin*, R. p. 985.

CE Sect., 13 janv. 1939, *Villette*, R. p. 14.

CE, 1<sup>er</sup> févr. 1939, *Moulis*, R. p. 53.

CE Ass., 3 févr. 1939, *Sté anonyme des grands magasins « A la Riviera »*, R. p. 57.

CE, 8 févr. 1939, *Sanson*, R. p. 70.

CE, 28 mars 1939, *Dame Beaulac*, R. p. 233.

CE Ass., 12 juill. 1939, *Chambre syndicale des maîtres buandiers de Saint-Etienne*, R. p. 478, D. 1940 III p. 1, note Josse.

CE, 6 déc. 1939, *Chapelet*, R. p. 583.

Trib. civ. Dole, 5 janv. 1940, *Trémouillat c. Chandieux*, Gaz. Pal. 1940 I p. 156.

Cass. req., 9 avr. 1940, *Chambre de discipline des notaires de Nice et Puget-Théniers c. Avisse et autres*, Gaz. Pal. 1940 II p. 5.

CE, 19 avr. 1940, *Sté des moteurs Gnôme et Rhône et sieurs Gillotte et autres*, R. p. 144, D. P. 1940 III p. 17, concl. Josse.

TC, 4 juin 1940, *Sté Schneider*, R. p. 248.

### 10 juillet 1940 : début du régime de Vichy

Cass. soc., 29 août 1940, *Sté méditerranéenne de combustibles d'affrètement et de transit c. Chambre de commerce d'Alger*, JCP 1941 II n°1619, note Fonlupt-Espéraber, RDP 1940-1941 p. 402, note Duverger, Gaz. Pal. 1940 II p. 104.

Cass. soc., 6 déc. 1940, *Sté des chaux hydrauliques et ciments d'Algérie c. Chambre de commerce d'Algérie*, S. 1941 I p. 169, note Mestre.

CE, 20 déc. 1940, *Casalau*, R. p. 314.

Trib. corr. Seine, 14 janv. 1941, *Kuber et autres*, Gaz. Pal. 1941 I p. 198.

Trib. corr. Seine, 18 janv. 1941, *D. et autres.*, Gaz. Pal. 1941 I p. 199.

Trib. civ. Le Havre, 26 févr. 1941, *Vincent c. commune de Bléville*, Gaz. Pal. 1941 I p. 439.

Cass. crim., 11 mars 1941, *Gorodiche*, D. A. 1941 J. p. 246.

Cass. soc., 4 avr. 1941, *Sté des Huiles Renault c. Dame Tchaïkowski*, Gaz. Pal. 1941 II p. 57.

Paris, 22 avr. 1941, *Poyet c. Robert Petit, Robert Duhem, l'Ordre des médecins de Seine-et-Oise et l'Administration des domaines*, Gaz. Pal. 1941 I p. 437, note anonyme.

Orléans, 28 avr. 1941, *Ardon*, D. A. 1941 J. p. 249.

CE, 16 mai 1941, *Courrent*, R. p. 89.

CP Rouen, 29 mai 1941, *Dlle Dutilleux c. commune de Bléville*, Gaz. Pal. 1942 I p. 218.

CE, 13 juin 1941, *Gerbier*, R. p. 109.

Trib. com. Seine, 17 juin 1941, *Sté La Française Vinicole c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, Gaz. Pal. 1941 II p. 278.

Poitiers, 30 juill. 1941, *Sté coopérative Slaicole d'Ars-en-Ré*, Gaz. Pal. 1941 II p. 211.

Trib. civ. Valenciennes, 11 sept. 1941, *Sté des Verreries à Bouteilles du Nord c. Thiery*, Gaz. Pal. 1941 II p. 427.

Trib. civ. Avignon, 8 oct. 1941, *Bourgues c. Ville d'Avignon*, Gaz. Pal. 1941 II p. 503.

Cass. soc., 30 oct. 1941, *Sté des Huiles Renault c. Jacquemin*, D. A. 1942 Som. p. 12, S. 1941 I p. 237, Gaz. Pal. 1942 I p. 40.

Trib. civ. Seine, 26 nov. 1941, *Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris c. Comité interprofessionnel de la conchyliculture*, Gaz. Pal. 1942 I p. 78, DS 1942 p. 108, note Teitgen.

Trib. com. Toulon, 3 déc. 1941, *Comité d'organisation du bâtiment et des travaux publics c. Bava*, Gaz. Pal. 1942 II p. 117, DS 1943 p. 94, note Génny.

CE, 12 déc. 1941, *Sté anonyme Lanson père et fils « Champagne-Reims »*, R. p. 213.

Bordeaux, 18 déc. 1941, *Labarrière c. Quoilin*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme.

CE, 16 janv. 1942, *Pettex Sabarot*, R. p. 18.

Paris, 16 janv. 1942, *Comité interprofessionnel de la conchyliculture c. Syndicat des mandataires en poissons et coquillages aux Halles centrales de Paris*, D. C. 1942 p. 123, note Blaëvoet, JCP 1942 II n°1834, note Laroque, Gaz. Pal., 1942 I p. 77, concl. Bastide, DS 1942 p. 108, note Teitgen.

Trib. civ. Bar-le-Duc, 10 févr. 1942, *Sté Gorel et Compagnie c. commune de Ravigny*, Gaz. Pal. 1942 II p. 79.

Trib. civ. Sens, 11 févr. 1942, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, Gaz. Pal. 1942 II p. 78.

CE, 13 févr. 1942, *Sté coopérative agricole haut-marnaise*, R. p. 46.

CE Ass., 13 févr. 1942, *Commune de Sarlat*, R. p. 49.

CE Ass., 27 févr. 1942, *Mollet, Dehouve et autres*, R. p. 64, S. 1942 III p. 41, note P. L.

Grenoble, 12 mars 1942, *Me X. c. Ordre des avocats du barreau de Y.*, JCP 1942 II n°2068, note Légal, Gaz. Pal. 1942 I p. 250.

Trib. Civil Seine, 27 mars 1942, *Sté Degond c. Painvin*, Gaz. Pal. 1942 I p. 266, JCP 1942 II n°1944.

Conseil supérieur de l'Ordre des médecins, 12 avr. 1942, *Docteur X.*, JCP 1942 II n°1997, note anonyme.

Trib. civ. Bourg, 28 avr. 1942, *Veuve Chamard c. Buffet, Fenet et Clerc*, Gaz. Pal. 1942 II p. 30.

Trib. civ. Nantes, 19 mai 1942, *Riverieulx c. Novo*, D. A. 1942 J. p. 135, Gaz. Pal. 1942 II p. 125.

CE, 22 mai 1942, *Commune de Clichy-sous-Bois c. Benedetti*, R. p. 159.

Trib. civ. Mende, 28 mai 1942, *Rivière c. Tichit*, Gaz. Pal. 1942 II p. 31.

CE, 29 mai 1942, *Dlle Stoeik*, R. p. 167.

Trib. civ. St.-Omer, 30 mai 1942, *Wident-Duquesne c. Wident-Sockeel*, D. A. 1942 p. 135, Gaz. Pal. 1942 II p. 30.

Trib. corr. Seine, 9 juin 1942, *Min. pub. et Comité d'organisation des industries et métiers d'art c. K. et Min. pub. et Comité interprofessionnel du vin de Champagne* [2 esp.], DS 1942 p. 241, note Durand, JCP 1943 II n°2356.

Trib. com. Seine, 9 juin 1942, *Sté des sucres et produits coloniaux c. Groupement d'assurance des risques terrestres de guerre et autres*, Gaz. Pal. 1942 II p. 68.

Cass. civ., 10 juin 1942, *Ordre des avocats au barreau près la Cour d'appel d'Hanoi et Conseil de l'Ordre dudit barreau c. Tavernier*, D. A. 1943 J. p. 2, S. 1943 I p. 26, Gaz. Pal. 1942 II p. 113.

Trib. civ. Rouen, 17 juin 1942, *Jean c. commune de Mesnil-Esnard*, Gaz. Pal. 1942 II p. 61.

CE Ass., 24 juin 1942, *Gosse et autres*, R. p. 220.

Limoges, 27 juin 1942, *Min. pub. c. E. et Comité d'organisation de l'industrie et du commerce de la machine-outil*, DS 1942 p. 241, note Durand, JCP 1943 II n°2356.

Cass. req., 29 juin 1942, *Pettex-Sabarot c. Comité départemental de l'Office du blé pour la Haute-Loire*, Gaz. Pal. 1942 II p. 222, S. 1942 I p. 106, rapport Castets.

Rennes, 1<sup>er</sup> juill. 1942, *Guinée c. Jeanne*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme.

Rouen, 10 juill. 1942, *Sté des filatures Frémaux c. maison Westphalen*, Gaz. Pal. 1942 II p. 162.

Nîmes, 20 juill. 1942, *Buisson c. Lauraire*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme.

CE Ass., 24 juill. 1942, *Sté française pour le commerce extérieur*, R. p. 229, DS 1943 p. 280, note X., JCP 1942 II n°2079.

CE Ass., 24 juill. 1942, *Dame Lamotte*, R. p. 231.

CE Ass., 24 juill. 1942, *Piron*, R. p. 233, S. 1943 III p. 1, concl. Ségalat, note Mestre.

CE Ass., 24 juill. 1942, *Dlle Iratchet*, R. p. 234, DS 1943 p. 280, note X.

Bordeaux, 27 juill. 1942, *Garat*, S. 1943 T. p. 16.

Paris, 30 juill. 1942, *Sté Degond c. Painvin*, Gaz. Pal. 1942 II p. 137, concl. Bastide, JCP 1942 II n°2047.

CE Ass., 31 juillet 1942, *Monpeurt*, R. p. 239, D. C. 1942 J. p. 142, concl. Ségalat, note Chatenet, JCP 1942 n°2046, concl. Ségalat, note Laroque, RDP 1943 p. 57, concl. Ségalat, note Bonnard, S. 1942 III p. 37, concl. Ségalat.

Trib. corr. Gex, 31 juill. 1942, *Henzer*, Gaz. Pal. 1942 II p. 261.

Trib. paix Isle-Adam, 3 sept. 1942, *Morgan et Faure*, JCP 1943 II n°2414, note Desmouliez.

Trib. corr. de la Seine, 24 sept. 1942, *Ministère public et Section des fontes, fers et aciers de l'OCRPI c. F., S., D., U. et autres et Ministère public et Section des fontes, fers et aciers de l'OCRPI c. C. et autres* [2 esp.], DS 1943 p. 129, note anonyme.

Cass. soc., 23 oct. 1942, *Compagnie générale transatlantique c. Chambre de commerce de Nantes*, D. A. 1943 J. p. 23.

TC, 24 oct. 1942, *Balliasse-Richaud*, Pen. 1947 p. 3, note Lampué.

CE Sect., 4 nov. 1942, *Sté anonyme de coffres-forts Bauche et Cognard*, R. p. 303, D. C. 1943 J. p. 109, note P. C.

CE, 4 nov. 1942, *Reboul et autres*, R. p. 305, DS 1943 p. 280, note X.

CE Sect., 13 nov. 1942, *Leroux*, R. p. 314.

CE Sect., 13 nov. 1942, *Dame veuve Paupe*, R. p. 314.

Trib. corr. Baugé, 18 nov. 1942, *Min. pub. c. Comité interprofessionnel des chevaux et mulets*, JCP 1943 II n°2356.

Cass. crim., 2 déc. 1942, *Sola*, S. 1943 I p. 107, note Rousseau.

Limoges, 10 déc. 1942, *Groupement d'achat et de répartition de la viande de la Corrèze c. Daugreilh*, Gaz. Pal. 1943 II p. 163.

TC, 12 déc. 1942, *Sté méditerranéenne de combustibles d'affrètement et de transit c. Chambre de commerce d'Alger*, S. 1943 III p. 29, note Mestre, D. C. 1944 J. p. 17, note Waline, Gaz. Pal. 1943 I p. 62.

Cass. req., 14 déc. 1942, *X. c. Conseil de l'Ordre des avocats de Nice*, D. A. 1943 Som. p. 5.

Aix-en-Provence, 16 déc. 1942, *Bava c. Comité d'organisation du bâtiment*, JCP 1943 II n°2404, DS 1943 p. 136.

Angers, 16 déc. 1942, *Fresneau c. Dame Legeay*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme.

CE, 18 déc. 1942, *Boursiac*, R. p. 355.

Aix, 24 déc. 1942, *Gonon c. Rouge*, Gaz. Pal. 1943 I p. 95.

Aix, 24 déc. 1942, *Soldati c. Epoux Pujol*, Gaz. Pal. 1943 I p. 96.

CPH Rochefort-sur-Mer, 26 déc. 1942, *Gouray c. Comité d'organisation du bâtiment*, DS 1943 p. 262, note E. D.

Montpellier, 28 déc. 1942, *Procureur général c. Ordre des avocats du barreau de Rodez-Millau-Espallon*, Gaz. Pal. 1943 I p. 67.

Cass. req., 13 janv. 1943, *Me X. c. Procureur général à la Cour d'appel de Paris*, Gaz. Pal. 1943 I p. 79

Trib. civ. Béthune, 14 janv. 1943, *Docks du Nord c. Ville de Billy-Montigny*, Gaz. Pal. 1943 I p. 159.

CE Ass., 22 janv. 1943, *Rossetti*, R. p. 13, S. 1943 III p. 30

CE Ass., 22 janv. 1943, *Sté artisanale de la boulangerie et boulangerie-pâtisserie de Lyon*, R. p. 14, Gaz. Pal. 1943 I p. 204, D. C. 1943 J. p. 79, note P. C., concl. Ségalat.

CE Sect., 22 janv. 1943, *De Lucy et autres*, R. p. 14, DS 1943 p. 176, S. 1943 III p. 30, D. C. 1943 J. p. 109, note P. C.

Nancy, 3 févr. 1943, *Eppe c. Masson*, D. C. 1943 J. p. 41, note Vandamme.

CE Sect., 5 févr. 1943, *Commune de Forcelles-sous-Gugney*, R. p. 30.

Paris, 12 févr. 1943, *Dlle Maneva c. Clauzel*, Gaz. Pal. 1943 I p. 247.

CPH Versailles, 16 févr. 1943, *Alloi c. Groupement d'achat et de répartition des viandes en Seine-et-Oise*, Gaz. Pal. 1943 I p. 155.

CE Ass., 19 févr. 1943, *Ricordel*, R. p. 43.

CE Sect., 19 févr. 1943, *Grandgirard*, R. p. 43, DS 1944 p. 172.

CE Sect., 19 févr. 1943, *Nicol*, R. p. 45.

CE Ass., 19 févr. 1943, *Bugnet*, R. p. 46, DS 1943 p. 173, concl. Léonard.

CE Sect., 5 mars 1943, *Dame Raison*, R. p. 57.

CE Sect., 5 mars 1943, *Chavat*, R. p. 62, S. 1943 III p. 40.

Paris, 6 mars 1943, *Ministère de l'agriculture et du Ravitaillement c. Droguerie de l'Est parisien et B.N.C.I.*, JCP 1943 II n°2457, note Desmouliez.

Nîmes, 17 mars 1943, *Menoni c. Hussler*, JCP 1943 II n°2394, note P. P.

Dijon, 18 mars 1943, *Perrin c. Veuve Bruner*, Gaz. Pal. 1943 I p. 247.

TC, 20 mars 1943, *Sté béthunoise d'éclairage et d'énergie et Pinchon*, R. p. 322.

Paris, 24 mars 1943, *Sté Raffineries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, Gaz. Pal. 1943 II p. 42.

CE Ass., 2 avr. 1943, *Bouguen*, R. p. 86, D. C. 1944 J. p. 52, concl. Lagrange, note Donnedieu de Vabres, DS 1943 p. 242, note Martin, JCP 1944 II n°2565, note Célier, S. 1944 III p. 1, concl. Lagrange, note Mestre.

CE Ass., 2 avr. 1943, *Musin*, R. p. 87, JCP 1944 II n°2565, note Célier.

CE Ass., 16 avr. 1943, *Syndicat des grossistes spécialisés en œufs de Nice et des Alpes-Maritimes*, R. p. 101, Gaz. Pal. 1943 I p. 204, D. C. 1943 J. p. 79, note P. C.

CE, 30 avr. 1943, *Canton et frères*, R. p. 110, DS 1944 p. 171.

CE, 30 avr. 1943, *Dlle Idessesse*, R. p. 110, DS 1944 p. 173.

CE Ass., 14 mai 1943, *Grémeau*, R. p. 122.

Paris, 18 mai 1943, *Gillet et autres c. Daguet*, JCP 1943 II n°2404.

Aix, 18 mai 1943, *Sté France Cuirs c. Groupement pour l'assurance des risques terrestres de guerre*, Gaz. Pal. 1943 II p. 151.

Dijon, 19 mai 1943, *Nicot c. ONIC*, Gaz. Pal. 1943 II p. 94.

Trib. paix Beine, 20 mai 1943, *Barthélémy c. Lecomte*, Gaz. Pal. 1943 II p. 89.

Trib. civ. Orléans, 24 mai 1943, *Clouzeau c. Moran et Martin-Sané*, D. A. 1943 J. p. 84

CE Sect., 28 mai 1943, *Bro*, R. p. 137.

CE, 1<sup>er</sup> juin 1943, *Corbier*, R. p. 140.

Trib. civ. Riom, 5 juin 1943, *Office du caoutchouc c. Vidal, Douris et autres*, JCP 1943 II n°2457, note Desmouliez.

Cass. civ., 16 juin 1943, *Consorts Cottereau c. Chambon*, D. C. 1944 J. p. 37, note Fréjaville, JCP 1943 II n°2576, note Hébraud, RTD civ. 1944 p. 40, note Carbonnier, S. 1944 I p. 12.

TC, 16 juin 1923, *Septfonds contre Chemins de fer du Midi*, R. p. 498, D. 1924 III p. 41, concl. Matter, S. 1923 III p. 49, note Hauriou.

Trib. civ. Avranches, 22 juin 1943, *Thorel c. Letessier et Blanchet*, JCP 1943 II n°2414, note Desmouliez.

Chambéry, 22 juin 1943, *Julliard c. Millery*, D. A. 1944 J. p. 17.

Amiens, 29 juin 1943, *Compagnie des sucreries réunies c. Etat français*, Gaz. Pal. 1943 II p. 229.

Cass. soc., 8 juill. 1943, *Ranchon c. Dame Guillet*, Gaz. Pal. 1943 II p. 160.

Trib. civ. Versailles, 8 juill. 1943, *Groupement d'achat et de répartition des viandes de Seine-et-Oise c. Alloi*, Gaz. Pal. 1943 II p. 162.

CE Ass., 9 juill. 1943, *Tabouret et Laroche*, R. p. 182, Gaz. Pal. 1943 II p. 65, concl. Léonard, S. 1944 III p. 16, D. 1945 J. p. 163, note Morange.

Paris, 24 juill. 1943, *Epoux Acquère c. Vve Bonati*, Gaz. Pal. 1943 II p. 131, concl. Laurens.

CE, 29 juill. 1943, *Grillard*, R. p. 208.

CE Sect., 29 juill. 1943, *Solus et autres*, R. p. 211.

CE, 29 juill. 1943, *Veuve Grandjean*, R. T. p. 408.

Cass. req., 2 août 1943, *X. c. Ordre des avocats au barreau de Y. et procureur général près la cour d'appel de Z.*, D. A. 1943 J. p. 81.

CE, 20 oct. 1943, *De Chomel et autres*, R. p. 226.

CE Ass., 22 oct. 1943, *Sté des Etablissements Lacaussade*, R. p. 231.

Limoges, 9 nov. 1943, *Compagnie d'assurance La Paix c. Gliky*, DS 1944 p. 129, note Durand, S. 1944 II p. 11, note anonyme.

CE Sect., 12 nov. 1943, *Ferlin*, R. p. 251.

CE Sect., 12 nov. 1943, *Sté « Nouvelle maison de Limoges »*, R. p. 252.

CE Sect., 26 nov. 1943, *Robert et Marest*, R. p. 268.

Cass. réu., 29 nov. 1943, *Conseil régional des pharmaciens de la Seine-Inférieure c. Lecomte et Desmur*, S. 1945 I p. 35.

Amiens, 8 déc. 1943, *Comité interprofessionnel des chevaux et mulets c. Roche*, DS 1944 p. 174, Gaz. Pal. 1944 I p. 54.

CE Sect., 10 déc. 1943, *Dlle Sée*, R. p. 285.

Trib. corr. Périgueux, 15 déc. 1943, *Conseil de l'Ordre des médecins de la Dordogne c. Moralès*, Gaz. Pal. 1944 I p. 94.

CE, 17 déc. 1943, *Bigot*, R. p. 294.

TC, 18 déc. 1943, *Fouquère*, R. p. 325, Gaz. Pal. 1944 I p. 35.

TC, 18 déc. 1943, *Chouard*, R. p. 325.

CE Sect., 24 déc. 1943, *Dufour*, R. p. 305, DS 1944 p. 214, note Célier.

CE Sect., 24 déc. 1943, *Devaux*, R. 306, Gaz. Pal. 1944 I p. 62, RDP 1944 322, note Jèze.

CE, 29 déc. 1943, *Verdeil*, R. p. 309, DS 1944 p. 214, note Célier.

CE, 29 déc. 1943, *Dlle Le Cabec*, R. p. 310, DS 1944 p. 214, note Célier.

Trib. civ. Lyon, 30 déc. 1943, *Sté Production Omnium Criper c. Compagnie du gaz de Lyon et Etat français*, Gaz. Pal. 1944 I p. 139.

CE Ass., 7 janv. 1944, *Lecocq et autres*, R. p. 5, RDP 1944 p. 322, concl. Léonard, note Jèze, Gaz. Pal. 1944 I p. 63, JCP 1944 II n°2663, note Charlier.

CE, 14 janv. 1944, *Binet*, R. p. 15.

CE Ass., 21 janv. 1944, *Caucheteux et Desmonts*, R. p. 22.

CE Ass., 21 janv. 1944, *Darmon, Siboun et Bansoussan*, R. p. 22.

CE Sect., 21 janv. 1944, *Léoni*, R. p. 26.

CE, 26 janv. 1944, *Wang Yu Kong*, R. p. 30.

Trib. civ. Seine, 28 janv. 1944, *Stephano c. Epoux Guilbert*, JCP 1945 II n°2795, note Carbonnier.

CE, 2 févr. 1944, *Commune de Saint-Nom-la-Bretèche*, R. p. 40.

CE Sect., 4 févr. 1944, *Guiyesse*, R. p. 45, RDP 1944 p. 138, concl. Chenot.

CE Sect., 4 févr. 1944, *Vernon*, R. p. 46, RDP 1944 p. 176, concl. Chenot, note Jèze, Pen. 1947 p. 37, note de Soto.

Rennes, 10 févr. 1944, *Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucheries, des porcins et des viandes du Morbihan c. Perono*, Gaz. Pal. 1944 I p. 203.

CE Sect., 18 févr. 1944, *Poncet*, R. p. 58.

CE Ass., 18 févr. 1944, *Melchior*, R. p. 61, RDP 1944 p. 261, concl. Léonard et note Jèze.

CE, 23 févr. 1944, *Trahand*, R. p. 65, RDP 1944 p. 255, note Jèze.

CE Sect., 3 mars 1944, *Albert*, R. p. 73.

CE Sect., 3 mars 1944, *Sté pour la fabrication d'aliments composés pour le bétail*, R. p. 75.

CE, 22 mars 1944, *Van Becelaere*, R. p. 95.

CE, 22 mars 1944, *Vincent*, R. T. p. 417, D. 1945 J. p. 62, S. 1945 III p. 53, concl. Detton, note Charlier.

CE Sect., 31 mars 1944, *De Weirdt*, R. p. 105.

CE, 5 avr. 1944, *Guignard*, R. p. 110.

CE, 7 avr. 1944, *Marty*, R. p. 112.

Paris, 19 avr. 1944, *Vernaz et Laverrière* [2 esp.], S. 1944 II p. 57.

CE Ass., 21 avr. 1944, *Perrier*, R. p. 117, Gaz. Pal. 1944 I p. 246, D. C. 1944 J. p. 86, note P. C., S. 1945 III p. 29, note Delpech.

CE Sect., 21 avr. 1944, *Viard*, R. p. 118.

CE, 28 avr. 1944, *Lacombe*, R. p. 125.

CE, 3 mai 1944, *Sté laitière moderne*, R. p. 127.

CE Sect., 5 mai 1944, *Compagnie maritime de l'Afrique orientale*, R. p. 129, D. 1944 J. p. 164, concl. Chenot.

CE Sect., 5 mai 1944, *Dame Veuve Trompier-Gravier*, R. p. 133, D. 1945 J. p. 110, concl. Chenot, note de Soto, RDP 1944 p. 256, concl. Chenot, note Jèze.

CE, 16 mai 1944, *Sté Détroye, Giraud et Cie*, R. p. 139.

CE Sect., 19 mai 1944, *Sté anonyme agricole de Châlons-sur-Marne*, R. p. 142.

CE, 24 mai 1944, *Billard-Brinquier*, R. p. 148.

CE, 26 mai 1944, *Dame veuve Thébault*, R. p. 152.

CE, 26 mai 1944, *Merveilleux*, R. p. 155.

Trib. civ. Limoges, 26 mai 1944, *Tarneaud c. Molter et Gauthier*, Gaz. Pal. 1944 II p. 68.

CE, 31 mai 1944, *Renaudin*, R. p. 155.

CE, 31 mai 1944, *Alomar*, R. p. 156.

CE, 31 mai 1944, *Lambert*, R. p. 156.

CE Sect., 2 juin 1944, *Lesœur*, R. p. 158.

CE Sect., 2 juin 1944, *Sté anonyme des forges et boulonneries d'Ars-sur-Moselle*, R. p. 161.

CE, 7 juin 1944, *Quesnel*, R. p. 165.

CE, 7 juin 1944, *Battuz*, R. p. 166.

CE Ass., 16 juin 1944, *Debroise*, R. p. 172.

CE Sect., 16 juin 1944, *Sté anonyme « Le Profil »*, R. p. 172.

CE Sect., 16 juin 1944, *Hervé*, R. p. 173.

CE, 28 juin 1944, *Condanne et autres*, R. p. 181.

CE Ass., 30 juin 1944, *Compagnie anonyme des Sablières de la Seine*, R. p. 189.

CE Ass., 30 juin 1944, *Martignon*, R. p. 189.

CE, 5 juill. 1944, *Bougault*, R. T. pp. 340 et 416.

CE, 7 juill. 1944, *Cartault*, R. p. 194.

TC, 8 juill. 1944, *Sté des raffineries et sucreries Say c. commune de Pont-sur-Yonne*, R. p. 337, Gaz. Pal. 1944 II p. 78.

CE Sect., 12 juill. 1944, *Varenne*, R. p. 202.

CE, 26 juill. 1944, *Bernard*, R. p. 215.

CE Ass., 28 juill. 1944, *Dame Constantin*, R. p. 219, D. 1945 J. p. 163, note Morange.

CE Ass., 28 juill. 1944, *Caujolle*, R. p. 221.

CE, 4 août 1944, *Dame Chartrusse*, R. p. 222.

CE, 4 août 1944, *Dame Percehaie*, R. p. 222.

CE, 11 août 1944, *Chaverou*, R. p. 232, D. 1945 J. p. 228, note Morange.

CE, 11 août 1944, *Royer*, R. p. 232.

### 20 août 1944 : fin du régime de Vichy

CE, 1<sup>er</sup> sept. 1944, *Caisse interprofessionnelle des allocations familiales du Rhône*, R. p. 239.

CE, 20 sept. 1944, *Epoux Prabonneau*, R. p. 252.

CE Sect., 6 oct. 1944, *Etablissements Sassot*, R. p. 258, S. 1945 III p. 33.

CE Sect., 6 oct. 1944, *Laisney et Sté charbonnière Ali Brun*, R. p. 259.

CE Sect., 6 oct. 1944, *Sté La maroquinerie dauphinoise*, R. p. 259.

CE, 6 oct. 1944, *Dame veuve Bass*, R. p. 261.

CE, 25 oct. 1944, *Sté anonyme « Les fils de Maurice Royneau »*, R. p. 270.

CE Sect., 27 oct. 1944, *Herbin*, R. p. 275, S. 1945 III p. 38.

CE, 3 nov. 1944, *Albert*, R. p. 278.

CE, 8 nov. 1944, *Lechat*, R. p. 283.

CE, 8 nov. 1944, *Dame veuve Lefort*, R. p. 284.

CE, 8 nov. 1944, *Bravet*, R. p. 284.

CE Sect., 10 nov. 1944, *Epoux Lefebvre*, R. p. 289.

CE, 22 nov. 1944, *Hiriart*, R. p. 303, S. 1945 III p. 66.

CE, 1<sup>er</sup> déc. 1944, *Durce*, R. p. 310.

CE, 6 déc. 1944, *Koscher*, R. p. 315.

CE Ass, 8 déc. 1944, *Boutier, Savin et Lalos* [3 esp.], R. p. 316.

CE, 15 déc. 1944, *Jaillette*, R. p. 321

CE, 15 déc. 1944, *Jeudon*, R. p. 323.

CE, 20 déc. 1944, *Sté des conserves Petitjean, Gay et Compagnie*, R. p. 325.

CE, 20 déc. 1944, *Sté d'utilisation moderne des déchets industriels animaux*, R. p. 326.

CE Sect., 22 déc. 1944, *Couturier*, R. p. 329, JCP 1945 IV p. 32.

CE Sect., 22 déc. 1944, *Baudouin*, R. p. 330.

CE, 29 déc. 1944, *Ithier*, R. p. 332.

CE, 29 déc. 1944, *Dame Lamotte*, R. p. 333.

CE, 3 janv. 1945, *Syndicat des grossistes répartiteurs en produits laitiers du département de la Creuse*, R. p. 2.

CE, 3 janv. 1945, *James*, R. p. 3.

CE, 3 janv. 1945, *Faguais*, R. p. 3.

CE Sect., 5 janv. 1945, *Le Bayon*, R. p. 6.

CE, 12 janv. 1945, *Peltier*, R. p. 10.

CE Sect., 19 janv. 1945, *Rivière*, R. p. 16, DS 1945 p. 154.

CE Sect., 2 févr. 1945, *Moineau*, R. p. 27, D. 1945 J. p. 269, note Colliard, S. 1946 III p. 9, note L'Huillier, DS 1945 p. 253, note C. C., RTD civ. 1945 p. 291, note Vizioz.

CE Sect., 2 févr. 1945, *Lecte*, R. p. 28, S. 1946 III p. 36.

CE, 2 févr. 1945, *Bourge et Jourde* [2 esp.], R. p. 29, DS 1945 p. 253, note C. C.

CE Sect., 2 févr. 1945, *Javey*, R. p. 29, DS 1945 p. 253, note C. C.

CE, 2 févr. 1945, *Dame Derrien*, R. T. p. 340, S. 1946 III p. 53, note Liet-Veaux.

CE, 14 févr. 1945, *Vollet et autres*, R. p. 31.

CE, 14 févr. 1945, *Beurekdjian*, R. p. 32.

CE, 14 févr. 1945, *Bessan*, R. p. 32.

CE Sect., 16 févr. 1945, *Niérat*, R. p. 35.

CE, 24 févr. 1945, *Catrice*, R. p. 43.

CE, 28 févr. 1945, *Epoux Provini*, R. p. 44.

CE, 28 févr. 1945, *Martin du Magny*, R. p. 44.

CE, 28 févr. 1945, *Blondel*, R. p. 45.

CE Sect., 23 mars 1945, *Dagès et autres*, R. p. 55.

CE Ass., 28 mars 1945, *Devouge et Comité d'études corporatif et interprofessionnel des viandes*, R. p. 64, S. 1945 III p. 45, concl. Detton.

CE Ass., 28 mars 1945, *Etablissements Sassolat*, R. p. 65, DS 1945 p. 342, concl. Detton, S. 1945 III p. 45, concl. Detton et note Brimo.

CE Ass., 28 mars 1945, *Etablissements Escabas*, R. p. 65, S. 1945 III p. 45, concl. Detton et note Brimo.

CE, 28 mars 1945, *Perrin c. Ministre de la Production industrielle*, R. p. 66.

CE, 13 avr. 1945, *Soufflet*, R. p. 73.

CE, 18 avr. 1945, *Larre*, R. T. p. 293.

CE, 27 avr. 1945, *Bernier*, R. p. 79.

CE, 2 mai 1945, *Machet*, R. p. 87.

CE, 2 mai 1945, *Folin*, R. p. 88.

CE Sect., 4 mai 1945, *Demeure frères*, R. p. 90.

CE Sect., 4 mai 1945, *Le Her*, R. p. 90.

CE Sect., 4 mai 1945, *Kloz*, R. p. 92.

CE Sect., 4 mai 1945, *Norguin*, R. p. 93.

CE, 16 mai 1945, *Riol*, R. p. 97.

Cass. req., 29 mai 1945, *X. c. Procureur général près la cour d'appel d'Amiens*, D. 1946 J. p. 6.

CE, 30 mai 1945, *Borione*, R. p. 108.

CE, 30 mai 1945, *Confédération nationale des syndicats de grains, graines, pommes de terre et Association syndicale des grains, graines et fourrages d'Eure-et-Loir*, R. p. 112.

CE, 30 mai 1945, *Epoux Swenen-Le Chanteur*, R. p. 112.

Paris, 30 mai 1945, *Gibon*, S. 1945 II p. 96.

Lyon, 4 juin 1945, *Banque de France c. Veuve Bouiller*, Gaz. Pal. 1945 II p. 75.

CE, 13 juin 1945, *Dame veuve Even*, R. p. 118.

CE Sect., 15 juin 1945, *Traxelle*, R. p. 122.

Paris, 21 juin 1945, *Sté du Garage Dantzig c. Ivonnet*, Gaz. Pal. 1945 II p. 65.

CE, 22 juin 1945, *Sté anonyme « Brasserie de la Vanne »*, R. p. 128.

CE, 22 juin 1945, *Brocas*, R. p. 134.

CE Sect., 26 juin 1945, *Dame de Polignac*, R. p. 146, S. 1945 III p. 67.

CE, 27 juin 1945, *Schæns*, R. p. 139.

CE, 29 juin 1945, *Sté des nouvelles galeries*, R. p. 143.

CE, 29 juin 1945, *Gras*, R. T. p. 346.

Orléans, 3 juill. 1945, *Clouzeau c. Moran et Martin-Sané*, D. 1946 J. p. 176, note Waline.

CE, 6 juill. 1945, *Chalhoub*, R. p. 149.

CE Ass., 11 juill. 1945, *Sté Chaigneau-Ancelin mère et fils*, R. p. 154, RDP 1945 p. 495, concl. Lefas, note Jèze.

TC, 12 juill. 1945, *Sté « Les docks frigorifiques du Havre » c. Etat français*, R. p. 278.

CE, 20 juill. 1945, *Renault*, R. p. 164.

CE, 3 août 1945, *Sté anonyme Bat'a*, R. p. 170.

CE, 10 août 1945, *Assouad*, R. p. 174.

CE, 17 août 1945, *Charpillet*, R. p. 181.

CE, 7 sept. 1945, *Compagnie d'assurances « La Paternelle »*, R. p. 189.

CE, 14 sept. 1945, *Sté anonyme des établissements Bernard Fassone et Xavier Bouély*, R. p. 190.

CE, 14 sept. 1945, *Noury*, R. p. 190.

CE, 14 sept. 1945, *Sté coopérative agricole de la quatrième circonscription de Rouen*, R. p. 192, concl. Lefas.

CE, 28 sept. 1945, *Boué*, R. p. 196.

CE Ass., 26 oct. 1945, *Sté « Bazaine Publicité »*, R. p. 211, DS 1946 p. 111, Gaz. Pal. 1946 I p. 10.

CE, 26 oct. 1945, *Morel*, R. p. 212.

CE Ass., 26 oct. 1945, *Aramu*, R. p. 213.

CE, 2 nov. 1945, *Compagnie française de Mono-Service*, R. p. 218.

Trib com. Seine, 2 nov. 1945, *Dame Viet c. Noyer-Gérard*, Gaz. Pal. 1946 I p. 21.

CE, 9 nov. 1945, *Devaux*, R. p. 228.

Aix, 4 déc. 1945, *Compagnie générale transatlantique et l'Etat c. Tournel*, S. 1946 II p. 129, note Rivero.

CE, 12 déc. 1945, *Etablissements Auguste Lepoutre et Compagnie*, R. p. 254.

CE, 14 déc. 1945, *Dame Tellier et Sté Faure* [2 esp.], R. p. 256.

CE, 14 déc. 1945, *Sté E. Pochon et ses fils*, R. p. 257.

CE, 14 déc. 1945, *Roquefère*, R. p. 257.

Angers, 18 déc. 1945, *Gullat et Malin c. Groupement d'achat et de répartition des viandes de la Mayenne*, Gaz. Pal. 1946 I p. 87, D. 1946 Som. p. 14.

CE Sect., 21 déc. 1945, *Bommier*, R. p. 266.

CE Sect., 21 déc. 1945, *Barthélémy*, R. p. 266.

CE, 26 déc. 1945, *Chamaillard*, R. p. 268.

CE, 4 janv. 1946, *Hamayon*, R. p. 6.

CE Sect., 11 janv. 1946, *Debernardi*, R. p. 11.

Cass. civ., 15 janv. 1946, *Consorts Blanc c. Bataille*, D. 1946 J. p. 131, S. 1946 I p. 29, note G. L., JCP 1946 II n°3034, note Fréjaville.

Cass. civ., 15 janv. 1946, *Gaidelin c. Barbier et autres*, D. 1946 J. p. 341, note Hebraud.

CE, 16 janv. 1946, *Jouhaneau*, R. p. 16.

CE Sect., 18 janv. 1946, *Panagopoulos*, R. p. 19.

CE, 23 janv. 1946, *Delvalle*, R. p. 22.

CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Roux*, R. p. 30, DS 1947 p. 57, note P. H., S. 1947 III p. 22.

CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Sornin de Leysat*, R. p. 35, DS 1947 p. 54.

CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Giampiétri*, R. p. 36.

CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1946, *Favre*, R. p. 37.

CE, 6 févr. 1946, *Sté Savonnerie Bomba*, R. p. 40.

CE, 6 févr. 1946, *Crosa et Aimé* [2<sup>e</sup> esp.], R. p. 43.

CE Sect., 15 févr. 1946, *Chambre départementale des pharmaciens du Nord*, R. p. 48.

CE Sect., 15 févr. 1946, *Sté « Les savonneries de Bourgogne »*, R. p. 49.

CE Sect., 15 févr. 1946, *Terrien*, R. p. 50, JCP 1946 IV p. 60, S. 1947 III p. 58, note P. H.

CE, 20 févr. 1946, *Thomazeau*, R. p. 53.

CE, 22 févr. 1946, *Charruel*, R. p. 57.

CE, 22 févr. 1946, *Henriot*, R. p. 57.

Cass. civ., 25 févr. 1946, *Pillot c. Duron*, D. 1946 J. p. 341, note Hébraud.

CE Sect., 1<sup>er</sup> mars 1946, *Mortas*, R. p. 66.

CE Sect., 15 mars 1946, *Ville de Lyon*, R. p. 81.

CE Sect., 15 mars 1946, *Dame veuve Bonjour*, R. p. 82.

CE Sect., 15 mars 1946, *Union foncière nord-africaine*, R. p. 86.

CE, 15 mars 1946, *Compagnie d'exportation de Madagascar*, Pen. 1947 p. 7, concl. Detton, note Charlier.

CE, 20 mars 1946, *Noailles*, R. p. 90, S. 1947 III p. 45.

CE Ass., 29 mars 1946, *Caisse départementale d'assurances sociales de Meurthe-et-Moselle*, R. p. 100, RDP 1946 p. 490, concl. Lefas, note Jèze, S. 1947 III p. 73, note Mathiot.

TC, 6 avr. 1946, *Sté franco-tunisienne c. Ministre de la Marine*, R. p. 327.

CE, 16 avr. 1946, *Demangel et Charlent et Chambre syndicale des entrepreneurs de couverture et plomberie de la Ville de Paris*, R. p. 115, DS 1946 p. 272, note A. L.

CE, 16 avr. 1946, *Consorts Richier*, R. p. 116, DS 1946 p. 272, note A. L.

CE, 16 avr. 1946, *Syndicat des expéditeurs de beurre et oeufs du département du Cantal*, R. p. 117.

CE, 30 avr. 1946, *Doremus*, R. p. 120.

CE Sect., 3 mai 1946, *Capgras*, R. p. 122.

CE, 8 mai 1946, *Lajouane*, R. p. 127.

CE Sect., 17 mai 1946, *Sté commerciale de pelleteries brutes*, R. p. 133.

CE, 17 mai 1946, *Gramond*, R. p. 140.

CE, 22 mai 1946, *Consorts Mugnaini*, R. p. 142.

CE, 22 mai 1946, *Lauvray et autres*, R. p. 143.

CE, 22 mai 1946, *Fédération nationale de l'industrie de la salaison et de la charcuterie en gros*, R. p. 145.

CE Sect., 31 mai 1946, *Etablissements Périgné et Cie*, R. p. 154.

CE, 7 juin 1946, *Sté Baudry frères*, R. p. 162.

CE Sect., 14 juin 1946, *Sté financière de l'Est*, R. p. 165, S. 1947 III p. 32, note P. H.

CE Sect., 14 juin 1946, *Van den Veegaete*, R. p. 167, DS 1947 p. 57, note P. H., S. 1947 III p. 22.

CE, 19 juin 1946, *Syndicat général du commerce en gros des beurres et fromages de Bordeaux et de la Gironde*, R. p. 168.

CE, 21 juin 1946, *Maugaret et Clément*, R. p. 175.

CE, 26 juin 1946, *Mialon*, R. p. 179.

CE Sect., 28 juin 1946, *Morand*, R. p. 183, S. 1947 III p. 20, note Huet.

CE Sect., 28 juin 1946, *Sté « Le Polo » et autres*, R. p. 184.

CE Sect., 28 juin 1946, *Paris*, R. p. 184.

CE Sect., 28 juin 1946, *Sté des phosphates de Nurlu*, R. p. 187.

CE Sect., 28 juin 1946, *Bardel, Belmont et autres*, R. p. 188.

CE Sect., 28 juin 1946, *Bonavero*, R. p. 188.

TC, 6 juill. 1946, *Debray c. Trésor public*, R. p. 330.

TC, 6 juill. 1946, *Sté des établissements frigorifiques Lyonnais*, R. p. 330.

CE, 10 juill. 1946, *Sté Charles frères*, R. p. 198, DS 1947 p. 95, concl. Celier.

CE Sect., 12 juill. 1946, *Manufacture française d'armes et de cycles de Saint-Etienne*, R. p. 200.

Cass. req., 16 juill. 1946, *Procureur général de Colmar c. X.*, D. 1946 J. p. 375.

CE, 19 juill. 1946, *Roquigny*, R. p. 204.

CE, 19 juill. 1946, *Dame veuve Saint-Martin*, R. p. 206.

CE, 26 juill. 1946, *Coopérative des producteurs de Saint-Estève*, R. p. 214.

CE, 26 juill. 1946, *Lebrun*, R. T. p. 367.

CE, 18 oct. 1946, *Duchâtel et dame veuve Lesage*, R. p. 235.

CE, 18 oct. 1946, *Epoux Moreau et Bazin*, R. p. 237.

CE Sect., 25 oct. 1946, *Syndicat des négociants en gros de Paris et du département de la Seine vendant des vins à emporter, Sté Jules Charpentier fils et autres*, R. p. 245.

CE, 4 nov. 1946, *Legrand*, R. p. 251.

CE, 4 nov. 1946, *Mayeux*, R. p. 253.

CE, 6 nov. 1946, *Ghio*, R. p. 256.

CE Sect., 8 nov. 1946, *Martinais* [2 esp.], R. p. 261.

CE Sect., 8 nov. 1946, *Dillard*, R. p. 262.

CE Sect., 8 nov. 1946, *Métadier*, R. p. 265.

CE, 13 nov. 1946, *Gardrat*, R. p. 269.

Cass. civ., 13 nov. 1946, *P. c. Vimal-Dessaignes*, D. 1946 J. p. 49.

Cass. civ., 18 nov. 1946, *Ordre des avocats du barreau de Rodez-Millau-Espallon c. Procureur général près la Cour d'appel de Montpellier*, D. 1947 J. p. 40.

CE Sect., 6 déc. 1946, *Dumont de Chassard*, R. p. 296.

Cass. req., 9 déc. 1946, *Debergue c. Bacou*, Gaz. Pal. 1947 I p. 62.

TC, 14 déc. 1946, *Dame Poret*, R. p. 332.

CE Sect., 20 déc. 1946, *Sté des films « Imperia »*, R. p. 315.

CE Sect., 20 déc. 1946, *Colonie de Madagascar c. Ravelonahina*, R. p. 317, D. 1947 J. p. 464, note Huet.

CE, 27 déc. 1946, *Bureau national de répartition du vin de Champagne*, R. p. 320.

CE Sect., 24 janv. 1947, *Joly*, R. p. 27.

Cass. req., 27 janv. 1947, *Gabriel Requin c. Pierre Marius Requin*, D. 1947 J. p. 185.

CE, 31 janv. 1947, *Sté des anciens Etablissements Les Fils de Fernand Floquet*, R. p. 41, S. 1948 III p. 20.

CE, 31 janv. 1947, *Chantebault*, R. p. 42.

CE, 5 févr. 1947, *Clauzet*, R. p. 47.

CE, 5 févr. 1947, *Sté Distribution parisienne de films*, R. p. 48.

CE Ass., 7 févr. 1947, *D'Aillières*, R. p. 50, JCP 1947 II n°3508, note Morange, RDP 1947 p. 68, concl. Odent, note Waline.

CE Sect., 21 févr. 1947, *Dame Veuve Le Gall*, R. p. 70.

CE, 28 févr. 1947, *Epoux Gaillard*, R. p. 84.

CE, 28 févr. 1947, *Trotobas*, R. p. 87.

CE, 28 févr. 1947, *Bruhais*, R. p. 88.

CE, 28 févr. 1947, *Carpentier*, R. T. p. 618.

CE, 5 mars 1947, *Champoiral*, R. p. 93.

CE, 5 mars 1947, *Escribe*, R. p. 95.

CE Sect., 7 mars 1947, *Association des porteurs de titres de la Sté des arts graphiques*, R. p. 95.

CE Sect., 7 mars 1947, *De la Chaise*, R. p. 98.

CE, 7 mars 1947, *Dlle Chaminade*, R. p. 99.

CE Sect., 7 mars 1947, *Sté Entreprise Jaulard et Compagnie*, R. p. 103.

CE, 12 mars 1947, *Fédération des coopératives laitières de la Gironde*, R. T. p. 537.

CE, 14 mars 1947, *Sté Maviel et fils*, R. p. 108.

CE, 14 mars 1947, *Dlle Delorme*, R. p. 110.

CE, 14 mars 1947, *De Talencé*, R. T. pp. 538 et 593.

Trib. civ. Seine, 21 mars 1947, *Sté Saint Frères c. Liquidateur de la CARCO*, Gaz. Pal. 1947 I p. 188, DS 1947 p. 165, note Durand.

CE Ass., 28 mars 1947, *Sté des chaux et ciments de Lafarge*, R. p. 139.

CE, 28 mars 1947, *Sté Lanson, père et fils*, R. p. 141.

CE, 16 avr. 1947, *Lambla de Sarria*, R. p. 145.

CE, 18 avr. 1947, *Etablissements et minoterie Quoex*, R. p. 147.

CE, 18 avr. 1947, *Ledoux*, R. p. 147.

CE, 23 avr. 1947, *Bouchaud*, R. p. 156.

CE, 23 avr. 1947, *Ministère de l'Agriculture c. Dlle Yard*, R. p. 157.

CE, 23 avr. 1947, *Segol*, R. p. 158.

CE, 30 avr. 1947, *Chambre syndicale des maîtres coiffeurs de Grenoble et de l'Isère*, R. p. 169.

CE Sect., 2 mai 1947, *Etablissements G. Catiaux et fils*, R. p. 171.

CE, 7 mai 1947, *Mons*, R. T. p. 544.

CE, 7 mai 1947, *Dame Embry*, R. T. pp. 546 et 549.

CE Sect., 16 mai 1947, *Anguenot*, R. p. 201.

CE Ass., 16 mai 1947, *Teyssier*, R. p. 205, S. 1948 III p. 51, D. 1948 J. p. 556, note P.-L. J.

CE, 23 mai 1947, *Couty*, R. p. 215.

CE, 28 mai 1947, *Sté Colaert frères*, R. p. 222.

CE, 30 mai 1947, *Ville de Rueil*, R. p. 234.

CE, 31 mai 1947, *Elections au Tribunal partiaire de Libourne*, R. p. 238.

CE, 4 juin 1947, *Entreprise Chemin*, R. p. 246.

CE Ass., 6 juin 1947, *Union catholique des hommes du diocèse de Versailles*, R. p. 250.

CE, 11 juin 1947, *Blondel et Syndicat des importateurs métropolitains d'articles de quincaillerie*, R. p. 254.

CE Sect., 13 juin 1947, *Epoux Rivière*, R. p. 258.

CE, 13 juin 1947, *Compagnie navale des pétroles*, R. p. 265.

CE, 13 juin 1947, *Thomas*, R. T. p. 540.

CE, 18 juin 1947, *Chambre syndicale des loueurs d'automobiles industrielles*, R. p. 269.

CE Sect., 18 juin 1947, *Ferrero*, R. p. 270.

CE, 20 juin 1947, *Gamard*, R. p. 276.

CE, 25 juin 1947, *Prory*, R. p. 280.

Colmar, 25 juin 1947, *Mes X. et autres c. Ordre des avocats du barreau de Metz*, Gaz. Pal. 1947 II p. 235.

CE Sect., 27 juin 1947, *Sté Duchet et Compagnie*, R. p. 283.

CE Sect., 27 juin 1947, *Vialette*, R. p. 284.

CE, 27 juin 1947, *Le Bris*, R. T. p. 611, D. 1948 J. p. 558, note P.-L. J.

Paris, 2 juill. 1947, *Liquidateur de la CARCO c. Sté Saint Frères*, Gaz. Pal. 1947 II p. 101, concl. Dupin.

CE, 4 juill. 1947, *Donnat*, R. p. 298.

CE, 4 juill. 1947, *Hivernant*, R. T. pp. 518 et 681.

CE, 9 juill. 1947, *Croc et Médan*, R. p. 301.

TC, 10 juill. 1947, *Dame Oules*, R. p. 505.

CE, 16 juill. 1947, *Dame Cotterel et autres*, R. p. 316.

CE, 18 juill. 1947, *Boulaud*, R. p. 325.

CE, 18 juill. 1947, *Sté Serres et fils*, R. p. 325.

CE, 23 juill. 1947, *Thévenin, Bussières et autres*, R. p. 331.

CE, 23 juill. 1947, *Brossette et autres*, R. p. 332.

Cass. civ., 24 juill. 1947, *X. c. Conseil de l'Ordre des avocats de Bayonne.*, D. 1947 J. p. 438, Gaz. Pal. 1947 II p. 206, JCP 1947 II n°3804.

CE Sect., 25 juill. 1947, *Dorin-Bardon et Grain* [2 esp.], R. p. 340.

CE Sect., 25 juill. 1947, *Epoux Grain et Dame veuve Deballe*, R. p. 341.

CE Sect., 25 juill. 1947, *Boulouis*, R. p. 343.

CE, 26 juill. 1947, *Durand*, R. T. pp. 523, 338, 670 et 707.

Cass. soc., 31 juill. 1947, *Joffre c. Ateliers aéronautiques de Suresnes*, S. 1948 I p. 53, JCP 1948 II n°4068.

CE, 24 oct. 1947, *Sté Pruvost*, R. p. 385.

CE, 24 oct. 1947, *Aubron et autres*, R. p. 391.

CE Sect., 7 nov. 1947, *Meunier*, R. p. 409.

CE, 14 nov. 1947, *Binet*, R. p. 420.

CE Ass., 21 nov. 1947, *Sté Boulenger*, R. p. 435.

CE, 28 nov. 1947, *Boishardy*, R. p. 446, JCP 1948 IV p. 67.

CE, 3 déc. 1947, *Consorts Valteau*, R. p. 453.

CE, 3 déc. 1947, *Perronnard*, R. T. pp. 617 et 630.

Aix, 3 déc. 1947, *Strauss c. Sté maritime nationale et autres*, JCP 1948 IV p. 18.

CE Sect., 5 déc. 1947, *Froustey*, R. p. 464, DS 1949 p. 60, note D. P., S. 1948 III p. 29, note M. L.

CE Sect., 5 déc. 1947, *Martin*, R. p. 465.

CE, 10 déc. 1947, *Campagne*, R. p. 468.

CE Sect., 19 déc. 1947, *Tennesson*, R. p. 476.

CE, 23 déc. 1947, *Sté des Grands magasins du Louvre*, R. p. 495.

CE, 27 déc. 1947, *Cuny et Bouzeneau*, R. p. 496.

CE, 27 déc. 1947, *Dame Pinelli-Monnet*, R. p. 498.

CE, 14 janv. 1948, *Jouve*, R. p. 17.

CE, 16 janv. 1948, *Sadol*, R. p. 21.

CE Sect., 23 janv. 1948, *Cauvet*, R. p. 34.

CE, 30 janv. 1948, *Syndicat départemental des industriels en lentilles*, R. p. 42.

CE, 30 janv. 1948, *Mitrany*, R. p. 45.

CE Sect., 6 févr. 1948, *Sté Radio-Atlantique et Compagnie carcassonnaise de transports en commun* [2 esp.], R. p. 68, RDP 1948 p. 244, concl. Chenot, note Jèze.

CE, 11 févr. 1948, *Broussali*, R. p. 72.

CE, 13 févr. 1948, *De la Grange*, R. p. 76.

CE, 13 févr. 1948, *Rivière*, R. p. 79.

CE, 25 févr. 1948, *Mathieu*, R. T. p. 529.

CE, 27 févr. 1948, *Syndicat des industries laitières de l'Aisne et autres*, R. p. 95.

CE Ass., 27 févr. 1948, *Sté des laboratoires du Bac et autres* [3 esp.], R. p. 100.

Trib. civ. Metz, 3 mars 1948, *F. c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins*, D. 1948 Som. p. 36.

CE Sect., 5 mars 1948, *Marion et autres c. Commune de Saint-Valéry-sur-Somme*, R. p. 113, D. 1949 J. p. 147, S. 1948 III p. 53, note Calon.

Cass. soc., 5 mars 1948, *Office de l'Huilerie c. Fraggi*, Bull. soc. p. 286.

CE Sect., 19 mars 1948, *Le Luyer*, R. p. 138.

CE Ass., 16 avr. 1948, *Laugier*, R. p. 161, S. 1948 III p. 36, concl. Letourneur.

Trib. com. Seine, 27 avr. 1948, *Sté des charbons Priba c. Comptoir national d'achat et de distribution des charbons de bois et combustibles*, Gaz. Pal. 1948 II p. 237.

CE Sect., 30 avr. 1948, *Sté Dourlet, Walder, Lejeune et Compagnie*, R. p. 183.

CE Ass., 30 avr. 1948, *Union confédérale de la couleur et autres*, R. p. 183, D. 1948 J. p. 410, concl. Lefas, DS 1949 p. 13, concl. Lefas, S. 1948 III p. 96.

CE, 30 avr. 1948, *Amaduble*, R. p. 184.

CE, 4 mai 1948, *Sté des carburants français pour gazogènes*, R. p. 196.

CE Sect., 14 mai 1948, *Sargos*, R. p. 208, S. 1949 III p. 25, note Lussan.

CE Sect., 14 mai 1948, *Jacquin*, R. p. 213, RDP 1949 p. 600, note Waline.

CE, 14 mai 1948, *Aigrot*, RDP 1948 p. 611.

CE, 21 mai 1948, *Collard*, R. p. 648.

CE, 26 mai 1948, *Graule*, R. p. 232.

CE, 26 mai 1948, *Numa James*, R. p. 234.

CE, 2 juin 1948, *Thomas frères*, R. p. 242.

CE, 9 juin 1948, *Cousin*, R. p. 254.

CE Sect., 11 juin 1948, *Epoux Jouvet, dits Jouviano*, R. p. 266, D. 1948 J. p. 537.

CE, 16 juin 1948, *David*, R. p. 270.

CE, 18 juin 1948, *Veillet*, R. p. 279.

CE, 23 juin 1948, *Chassant*, R. T. pp. 530 et 657.

CE Ass., 25 juin 1948, *Sté du journal « l'Aurore »*, R. p. 289.

CE Sect., 25 juin 1948, *Syndicat français des directeurs de cinéma*, R. p. 290.

CE Sect., 25 juin 1948, *Sté Descombes et Sté Contimer et Sté européenne du textile et autres* [2 esp.], R. p. 291.

CE, 25 juin 1948, *Brillaud*, R. p. 292.

CE, 25 juin 1948, *Billard*, R. p. 293.

CE Sect., 25 juin 1948, *Delaruelle*, R. p. 296.

CE, 25 juin 1948, *Lorentz*, R. p. 298.

CE Sect., 25 juin 1948, *Compagnie générale d'importation*, R. p. 300, DS 1948 p. 313, note G. W.

CE, 2 juill. 1948, *Consorts Richard Ducros*, R. p. 307.

CE, 7 juill. 1948, *Mignon*, R. T. p. 616, Gaz. Pal. 1948 II p. 124.

CE Sect., 9 juill. 1948, *Syndicat national des courtiers d'assurances et autres* [3 esp.], R. p. 315.

CE, 9 juill. 1948, *Association « l'Empire »*, R. p. 317.

CE, 16 juill. 1948, *Sté des filatures et tissages de Madagascar*, R. p. 334.

CE, 21 juill. 1948, *Dlle Roques*, R. p. 338.

CE, 23 juill. 1948, *Sté Akra*, R. p. 349.

CE, 28 juill. 1948, *Mesmin*, R. p. 353.

CE, 31 juill. 1948, *Chambre syndicale du Livre du département de Constantine*, R. p. 364.

CE Sect., 31 juill. 1948, *Rabelle*, R. p. 369.

CE, 31 juill. 1948, *Syndicat des négociants en gros, importateurs, exportateurs de fruits, légumes, primeurs et pommes de terre du département d'Oran et Maison Castanié et Cie*, R. p. 371, JCP 1948 II n°4500, note G. W.

CE, 31 juill. 1948, *Boulic*, R. p. 376.

Trib. civ. Montpellier, 1<sup>er</sup> sept. 1948, *Poulitou c. Préfet de l'Hérault*, Gaz. Pal. 1948 II p. 197.

CE, 27 oct. 1948, *Mialon*, R. p. 392.

CE, 5 nov. 1948, *Sté coopérative l'Essor agricole*, R. p. 407.

CE, 5 nov. 1948, *Pol*, R. p. 410.

CE, 5 nov. 1948, *Temporel*, R. p. 417.

CE, 12 nov. 1948, *Compagnie des messageries maritimes*, R. p. 428.

CE, 17 nov. 1948, *Faraone*, R. p. 429.

CE Ass., 19 nov. 1948, *Chambre des métiers de la Vienne*, R. p. 436, RDP 1949 p. 396.

CE, 24 nov. 1948, *Quesnel*, R. p. 442.

CE, 24 nov. 1948, *Dame Mazé*, R. T. p. 616.

CE, 26 nov. 1948, *Muller*, R. T. p. 668.

CE, 8 déc. 1948, *Syndicat général des patrons laitiers de la ville de Lyon*, R. p. 462.

CE, 8 déc. 1948, *Pasteau*, R. p. 464, RDP 1948, note Waline, S. 1949 III p. 41, note Rivero.

CE Sect., 17 déc. 1948, *Azoulay et autres*, R. p. 474.

CE Ass., 27 déc. 1948, *Commune de Champigny-sur-Marne*, R. p. 493, D. 1949 J. p. 408, concl. Guionin.

CE Sect., 7 janv. 1949, *Adam*, R. p. 7, D. 1950 J. p. 5, note J. G., S. 1949 III p. 17, note Liet-Veaux.

CE Sect., 7 janv. 1949, *Laugier*, R. p. 9.

CE, 12 janv. 1949, *Protin*, R. T. p. 790.

CE Sect., 19 janv. 1949, *Deroide*, R. p. 22, RA 1950 p. 153, note Liet-Veaux.

CE, 26 janv. 1949, *Moreau Néret*, R. p. 34.

CE, 28 janv. 1949, *Chataignières et autres*, R. p. 37.

CE, 2 févr. 1949, *Fécan*, R. p. 44.

CE, 2 févr. 1949, *Etienne et Maréchal* [2 esp.], R. p. 48.

CE, 4 févr. 1949, *Ferey du Coudray*, R. p. 50.

CE, 9 févr. 1949, *Sté anonyme de meunerie et d'alimentation*, R. p. 61.

CE, 9 févr. 1949, *Michel*, R. p. 755.

TC, 10 févr. 1949, *Guis c. Compagnie fluviale du midi et Office national de la navigation*, R. p. 590.

CPH Toulon, 15 févr. 1949, *Electricité de France c. Paret*, JCP 1950 II n°5676, note Vedel.

CE, 18 févr. 1949, *Sté Agrumia*, R. p. 81.

CE Ass., 18 févr. 1949, *Fauchon*, R. p. 82.

CE Sect., 18 févr. 1949, *Viet*, R. p. 84.

CE, 2 mars 1949, *Sté Mahler, Besse et Compagnie*, R. p. 99.

CE, 4 mars 1949, *Chéret, Guérin et Simon*, R. p. 103.

Pau, 7 mars 1949, *Hourcade c. Bas et Electricité de France*, JCP 1950 II n°5676, note Vedel.

CE, 11 mars 1949, *Clément*, R. p. 120.

CE, 11 mars 1949, *Bourne*, R. T. p. 789.

CE, 16 mars 1949, *Sté anonyme d'alimentation l'« Epargne »*, R. p. 125.

CE, 25 mars 1949, *Rouhaud*, R. p. 145.

CE, 25 mars 1949, *Sté « Les pêcheries de Fécamp » et Sté J. Huret et Compagnie* [2 esp.], R. p. 150, RDP 1949 p. 615.

Cass. civ., 29 mars 1949, *Sté civile Imperia c. Sté International Motor*, JCP 1949 II n°4961, note Esmein.

CE, 30 mars 1949, *Sté anonyme La banque générale pour la France et les colonies*, R. p. 157.

CE, 1<sup>er</sup> avr. 1949, *Degat*, R. p. 164.

Cass. civ., 5 avr. 1949, *Consorts Le Guellec c. Sté Le Bihan*, JCP 1949 II n°4961, note Esmein.

CE, 8 avr. 1949, *Dame Citerne-Chevallier*, R. p. 175.

CE, 27 avr. 1949, *Le Métais et Vieu* [2 esp.], R. p. 183.

CE Sect., 29 avr. 1949, *Bourdeaux*, R. p. 188.

CE Ass., 29 avr. 1949, *Parent*, R. p. 194.

CE, 6 mai 1949, *Henry Durieux*, R. p. 206.

CE Sect., 13 mai 1949, *Rousset*, R. p. 221.

CE, 18 mai 1949, *Etablissements Lesaffre frères*, R. p. 225.

CE, 18 mai 1949, *Dlle Guichené*, R. T. p. 804.

CE, 20 mai 1949, *Berc*, R. p. 230.

CE, 24 mai 1949, *Dimanche*, R. p. 235.

CE, 24 mai 1949, *Etablissements Vandenberghe*, R. p. 236.

CE, 24 mai 1949, *Fergant*, R. p. 239.

CE Ass., 27 mai 1949, *Consorts Bruant*, R. p. 241.

CE Ass., 27 mai 1949, *Union des syndicats des Alpes et de la Provence*, R. p. 244.

CE Sect., 27 mai 1949, *Blanchard et Dachary*, R. p. 245.

CE, 27 mai 1949, *Mosny*, R. p. 252.

Cass. civ., 31 mai 1949, *Clément c. Blanc*, D. 1949 J. p. 424.

CE, 3 juin 1949, *Kiehl*, R. p. 265.

CE, 15 juin 1949, *Faveret*, R. p. 288.

Cass. civ., 20 juin 1949, *Verdin*, Pen. 1951 p. 1, note Luchoire.

CE, 24 juin 1949, *Dame Vincent*, R. p. 302.

CE, 24 juin 1949, *Hôpital-hospice de Dreux c. Dame Mathieu Fageoles*, R. T. p. 726.

CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Sté Les moulins de Boissy l'Aillerie*, R. p. 315.

CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Epoux Picard*, R. p. 316.

CE, 1<sup>er</sup> juill. 1949, *Sté financière de Lyon*, R. p. 323.

CE Sect., 8 juill. 1949, *Dame veuve Goudoulin*, R. p. 336, S. 1949 III p. 73.

CE Ass., 9 juill. 1949, *Delacommune*, R. p. 346.

CE, 12 juill. 1949, *Perez*, R. p. 350.

CE, 15 juill. 1949, *Husson*, R. p. 360.

TC, 21 juill. 1949, *Hauptmann*, R. p. 613.

CE, 27 juill. 1949, *Dame Heulin*, R. p. 373.

CE, 30 juill. 1949, *Hoinard*, R. p. 389.

CE, 30 juill. 1949, *Jossique*, R. p. 408.

CE, 30 juill. 1949, *Faucon*, R. p. 409.

CE, 19 oct. 1949, *Le Luyer* [3 esp.], R. p. 421.

CE, 19 oct. 1949, *Kirchgessner*, R. p. 424.

CE, 21 oct. 1949, *Compagnie d'assurance « La Mutuelle du Mans » c. Ministre de l'Agriculture*, R. p. 427, D. 1950 J. p. 162, note Waline.

CE, 21 oct. 1949, *Compagnie nationale des carburants et Boucherot*, R. p. 428.

CE, 21 oct. 1949, *Sté Mercier*, R. p. 430.

CE, 26 oct. 1949, *Ansar, Ghestem et Dumortier frères*, R. p. 433.

CE, 28 oct. 1949, *Dufour*, R. p. 445.

CE, 4 nov. 1949, *Sté beurrière de la Somme*, R. p. 456.

CE, 9 nov. 1949, *Dumont*, R. p. 466.

CE Sect., 12 nov. 1949, *Sté Maison René Guérin*, R. p. 472.

CE, 12 nov. 1949, *Lœffler*, R. p. 479.

CE, 16 nov. 1949, *Fleischmann*, R. p. 485.

Cass. civ., 21 nov. 1949, *Brousse c. Chavanel*, JCP 1950 II n°5255, note Cavarroc.

CE, 23 nov. 1949, *Deville*, R. p. 497.

CE, 23 nov. 1949, *Meyer*, R. p. 502.

CE, 2 déc. 1949, *Lesage*, R. p. 527.

Cass. civ., 5 déc. 1949, *Eudeline c. Chambre départementale des notaires de la Manche*, D. 1950 J. p. 73.

CE, 16 déc. 1949, *Simonet et autres*, R. p. 553.

CE, 16 déc. 1949, *Dame Kuenzli*, R. p. 554.

CE, 23 déc. 1949, *Malcor et Barillet et Donniol* [2 esp.], R. p. 564.

CE Sect., 23 déc. 1949, *Sté Comptoir de l'industrie cotonnière et autres*, R. p. 567.

CE Sect., 23 déc. 1949, *Sté électrométallurgique de Saint-Léger*, R. p. 569.

CE Ass., 6 janv. 1950, *Rousset*, R. p. 9, S. 1950 III p. 96.

CE Sect., 13 janv. 1950, *Ramé*, R. p. 27, D. 1951 J. p. 549.

CE, 18 janv. 1950, *Sté anonyme des procédés Fouque*, R. p. 35.

CE Sect., 27 janv. 1950, *Legrand*, R. p. 57.

CE Sect., 27 janv. 1950, *Billard*, R. p. 58, S. 1950 III p. 41, concl. Letourneur.

CE, 1<sup>er</sup> févr. 1950, *Lecoeur*, R. T. p. 775.

CE, 3 févr. 1950, *Consorts Couvreur et autres*, R. p. 70.

CE, 8 févr. 1950, *Eternot*, R. p. 86.

CE, 10 févr. 1950, *Quéré*, R. p. 91.

CE Sect., 10 févr. 1950, *Sornin et Leysat*, R. p. 102.

CE, 15 févr. 1950, *Dlle Philippon*, R. p. 107.

CE Ass, 17 févr. 1950, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Lamotte*, R. p. 110, RDP 1951 p. 478, concl. Delvolvé, note Waline.

CE Sect., 24 févr. 1950, *Sté du Champagne Rœderer*, R. p. 119.

CE Sect., 24 févr. 1950, *Godot*, R. p. 120.

CE Sect., 24 févr. 1950, *Sté Bat'a*, R. p. 120.

CE, 24 févr. 1950, *Sté l'Alfa*, R. p. 121.

CE, 1<sup>er</sup> mars 1950, *Dame Chadeyron Rimoux, Renoux et Sergent* [3 esp.], R. p. 132.

CE, 17 mars 1950, *Lengrand*, R. p. 169.

CE, 22 mars 1950, *Sté des ciments français*, R. p. 175.

CE Sect., 24 mars 1950, *Sté des Etablissements R. Aye et Compagnie*, R. p. 184.

CE Ass., 31 mars 1950, *Dame Slaiher*, R. p. 209, D. 1950 J. p. 370, Gaz. Pal. 1950 I p. 350, S. 1950 III p. 76.

CE, 21 avr. 1950, *Lutel*, R. T. p. 775.

Cass. civ., 21 avr. 1950, *Perono c. Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucherie, porcins et viandes du Morbihan*, Bull. civ. I p. 69, S. 1950 T. p. 29.

CE, 26 avr. 1950, *Teyssier*, R. p. 236.

CE, 28 avr. 1950, *Charbonnier*, R. p. 237.

CE, 29 avr. 1950, *Sté pour le traitement des produits de l'océan*, R. p. 239.

CE, 3 mai 1950, *Caudriller*, R. p. 245.

CE, 3 mai 1950, *Dlle Jamet*, R. p. 247.

CE, 16 mai 1950, *Consorts Roussel*, R. p. 289.

CE Sect., 19 mai 1950, *Fondation d'Heucqueville*, R. p. 293.

CE, 19 mai 1950, *Coquard*, R. p. 302.

CE Sect., 26 mai 1950, *Sté laitière provençale*, R. p. 314.

CE Ass., 9 juin 1950, *Chambre syndicale des experts en objets d'art*, R. p. 355.

CE Ass., 9 juin 1950, *Daver*, R. p. 355.

CE, 14 juin 1950, *Trannin*, R. p. 360.

Cass. civ., 19 juin 1950, *Blanc*, Bull. civ. I n°143, D. 1951 Som. p. 17, S. 1951 I p. 35.

Cass. civ., 19 juin 1950, *Barbin*, Bull. civ. I n°145, S. 1950 Som. p. 77.

CE Sect., 30 juin 1950, *Quéralt*, R. p. 413.

Cass. soc., 12 juill. 1950, *Pichon et autres*, JCP 1950 II n°5727.

Cass. soc., 12 juill. 1950, *Ardouin*, JCP 1950 II n°5727, D. 1950 p. 665, note Blaevoet

CE, 17 juill. 1950, *Crédit central de la Madeleine*, R. T. p. 849.

CE, 21 juill. 1950, *Sté Pinquet*, R. p. 450.

CE, 29 juill. 1950, *Fédération nationale des syndicats et grossistes laitiers et avicoles*, R. p. 482.

CE, 29 juill. 1950, *Blouin*, R. p. 485.

CE Ass., 29 juill. 1950, *Comité de défense des libertés professionnelles des experts-comptables brevetés par l'Etat*, R. p. 492, RDP 1951 p. 212, concl. Odent, note Waline, RA 1950 p. 471, note Liet-Veaux, DS 1950 p. 391, note Rivero.

CE, 18 oct. 1950, *Charropin*, R. p. 503.

CE Sect., 20 oct. 1950, *Dlle Siméon et Dame Bauchet*, R. p. 504.

CE Sect., 20 oct. 1950, *Stein*, R. p. 505.

CE, 27 oct. 1950, *Pellerin et Hassoun*, R. p. 515.

CE, 28 oct. 1950, *Kohler*, R. T. p. 775.

CE, 31 oct. 1950, *Jacquet*, R. p. 522.

CE, 31 oct. 1950, *Lequineg*, R. p. 522.

CE, 3 nov. 1950, *Granger et autres*, R. p. 525.

Cass. civ., 7 nov. 1950, *Administration des chemins de fer algériens c. Sté l'Union commerciale des métaux et autres*, S. 1952 I p. 173, note Tixier.

Cass. civ., 8 nov. 1950, *Cabanon c. De Labouchère*, S. 1951 I p. 125, note Cornu, JCP 1950 II n°5870, note Cavarroc.

CE, 15 nov. 1950, *Baradez*, R. p. 554.

CE, 17 nov. 1950, *Garnoy*, R. p. 558.

CE Sect., 24 nov. 1950, *Chambre syndicale des cinémas de la région parisienne*, R. p. 575.

Cass. civ., 29 nov. 1950, *Ville de Lillebonne c. Veuve Brachais*, JCP 1951 II n°6020, note Chalvon-Demersay.

CE, 29 nov. 1950, *Millot*, R. p. 582.

CE, 29 nov. 1950, *Le Roux*, R. p. 583.

CE, 6 déc. 1950, *Sté des Produits textiles*, R. p. 597.

TC, 7 déc. 1950, *Deltel*, R. p. 672.

Trib. civ. Lille, 21 déc. 1950, *Dame Leman Van de Kerckhove et Syndicat des grossistes en céramique et verreries c. Etat français et ministre de la Production industrielle*, Gaz. Pal. 1951 I p. 121.

CE, 22 déc. 1950, *Labre*, R. p. 629.

CE, 22 déc. 1950, *Logeart Baty et Logeart Hans*, R. p. 630.

CE, 22 déc. 1950, *Simon*, R. p. 630.

CE Sect., 22 déc. 1950, *Comptoir national d'escompte de Paris*, R. p. 632.

CE Sect., 22 déc. 1950, *Martz*, R. p. 633.

CE, 5 janv. 1951, *Dlle Marchal*, R. p. 1.

CE, 5 janv. 1951, *Jeanjean*, R. p. 1.

Cass. soc., 11 janv. 1951, *Commune de Porge c. Gassis*, D. 1951 Som. p. 56.

CE Sect., 12 janv. 1951, *Dindinaud et Association nationale de la meunerie française*, R. p. 14.

CE Sect., 12 janv. 1951, *Bompard*, R. p. 15.

CE, 19 janv. 1951, *Joffre*, R. p. 30.

CE, 19 janv. 1951, *Torgues*, R. p. 33.

CE, 19 janv. 1951, *Berthier*, R. T. p. 781

CE Sect., 26 janv. 1951, *Sté anonyme minière*, R. p. 49.

CE, 2 févr. 1951, *Dlle Bodin*, R. p. 70.

CE, 7 févr. 1951, *Avenard et Carpentier*, R. p. 71.

CE, 14 févr. 1951, *Groupement des mareyeurs de Brest*, R. p. 85.

CE, 14 févr. 1951, *Tremblay*, R. p. 85.

CE, 16 févr. 1951, *Lhéritier de Chézelle*, R. p. 98.

CE, 26 févr. 1951, *Epoux Arnulf-Quérard*, R. p. 118.

CE, 28 févr. 1951, *Martin et autres*, R. p. 123.

CE, 7 mars 1951, *Thomas*, R. T. p. 731, RDP 1952 p. 513.

CE, 9 mars 1951, *Ali Abd-el-Kader*, R. p. 151.

CE Sect., 9 mars 1951, *Sté des concerts du conservatoire*, R. p. 151.

CE, 4 avr. 1951, *Galland*, R. p. 172.

CE, 20 avr. 1951, *Fauquier*, R. p. 204.

CE, 20 avr. 1951, *Bernhardt*, S. 1951 III p. 92.

CE, 25 avr. 1951, *Association des commerçants et industriels sinistrés de Brest*, R. p. 210.

CE, 25 avr. 1951, *Camé*, R. p. 213.

CE Ass., 27 avr. 1951, *Privat*, R. p. 230, D. 1951 J. p. 365, note P.-L. J.

CE, 4 mai 1951, *Sté Entreprise Anecorde*, R. p. 244.

CE, 7 mai 1951, *Cotillon*, R. p. 249.

CE, 7 mai 1951, *Marchal*, R. p. 249.

Cass. civ., 7 mai 1951, *X. c. Chambre des notaires de la Gironde*, D. 1951 J. p. 471.

Cass. com., 8 mai 1951, *Sté Générale Transports Transatlantiques et Sté Adrien-Martin c. Ministre des Finances*, S. 1953 I p. 53.

CE Sect., 11 mai 1951, *Baud*, R. p. 265, S. 1952 III p. 13, concl. Delvolvé, note Drago.

CE, 16 mai 1951, *Bozerand*, R. p. 268, Pen. 1952 p. 83, note de Soto.

Cass. civ., 25 mai 1951, *Gicanon c. Houillères du Bassin des Cévennes*, S. 1952 I p. 54.

CE, 1<sup>er</sup> juin 1951, *Godard*, R. p. 225.

CE, 4 juin 1951, *Consorts Robois, Truchon-Louyot*, R. p. 314.

CE, 6 juin 1951, *Sté La meunerie coopérative de Sauqueville et autres*, R. p. 316.

TC, 7 juin 1951, *Dame Noualek*, R. p. 636, concl. Delvolvé, S. 1952 III p. 13, note Drago.

CE Sect., 15 juin 1951, *Galetzky*, R. p. 337.

CE, 18 juin 1951, *Brandebourger*, R. p. 353.

CE Sect., 29 juin 1951, *Syndicat de la raffinerie de soufre française*, R. p. 377, D. 1951 p. 661, note Waline, S. 1952 III p. 33, concl. Barbet.

CE Sect., 29 juin 1951, *Compagnie générale transatlantique*, R. p. 378.

CE Sect., 29 juin 1951, *Sté minière du Cap Corse*, R. p. 383, S. 1951 III p. 116.

CE Sect., 29 juin 1951, *Sté des Travaux du Sud*, R. p. 386, S. 1951 III p. 116.

CE, 2 juill. 1951, *Dame Poirault*, R. p. 388.

CE, 6 juill. 1951, *Rouanet*, R. p. 397.

CE, 20 juill. 1951, *Bouillère*, R. p. 426.

CE, 20 juill. 1951, *X.*, Gaz. Pal. 1951 II p. 268.

CE, 21 juill. 1951, *Legros et autres*, R. p. 427.

CE, 28 juill. 1951, *Sté d'exploitation des forges et ateliers de Lyon*, R. p. 453.

Aix, 16 oct. 1951, *Compagnie des Docks et entrepôts de Marseille c. ONIC*, D. 1951 J. p. 676.

CE, 17 oct. 1951, *Mekkideche*, R. T. p. 738.

CE, 19 oct. 1951, *Sté des Laiteries parisiennes et autres*, R. p. 487.

CE, 24 oct. 1951, *Dame Conan*, R. T. pp. 672 et 678.

CE, 9 nov. 1951, *Fischer*, R. p. 523, concl. Guionin.

CE, 9 nov. 1951, *Basset*, R. T. p. 671.

CE, 19 nov. 1951, *Brackelaere*, R. p. 537.

TC, 22 nov. 1951, *Chelaiïfa Hassen*, R. p. 643.

CE, 12 déc. 1951, *Coignaud et Dame Dauban* [2 esp.], R. p. 584.

CE, 14 déc. 1951, *Jouvet*, R. T. p. 673.

CE Ass., 4 janv. 1952, *Pourcelet*, R. p. 4, D. 1952 J. p. 304, concl. Delvolvé.

CE Ass., 4 janv. 1952, *Simon*, R. p. 13, concl. Letourneur, Gaz. Pal. 1952 I p. 110.

CE, 4 janv. 1952, *Adriansen*, R. p. 12.

CE, 9 janv. 1952, *Sté coopérative agricole « Les Planteurs de Sassandra »*, R. p. 20.

CE, 9 janv. 1952, *Sanisart*, R. p. 21.

CE, 11 janv. 1952, *Compagnie continentale d'importation du Sud-Ouest*, R. p. 24.

CE, 18 janv. 1952, *Dame Kissin*, R. T. p. 771, RDP 1952 p. 513.

CE, 23 janv. 1952, *Sté « Les tanneries lyonnaises »*, R. p. 48.

TC, 24 janv. 1952, *Conservateur des eaux et forêts de Corse*, R. p. 613.

CE Sect., 25 janv. 1952, *Boglione, Coujas et autres*, R. p. 55.

CE, 28 janv. 1952, *Consorts Cayron*, R. p. 66.

CE, 28 janv. 1952, *Bouillon*, R. p. 67.

CE Sect., 1<sup>er</sup> févr. 1952, *Cavereau*, R. p. 75.

CE, 1<sup>er</sup> févr. 1952, *Union des chambres syndicales de l'industrie et du pétrole*, R. p. 76.

CE, 1<sup>er</sup> févr. 1952, *Langevin*, R. p. 77.

CE, 6 févr. 1952, *Pujol*, R. p. 88.

CE, 13 févr. 1952, *Tracqui*, R. p. 106.

Cass. com., 12 mars 1952, *Etablissements Laurent*, JCP 1952 IV p. 69

TC, 27 mars 1952, *Office national de la navigation*, R. p. 623.

CE, 2 avr. 1952, *Yves*, R. p. 203.

Trib. civ. Seine, 14 mai 1952, *Sté des Comédiens Français c. David dit Avison*, D. 1952 p. 501.

CE, 28 mai 1952, *Hilaire et autres*, R. p. 280.

CE, 28 mai 1952, *Choppin de Janvry*, R. p. 282.

CE, 28 mai 1952, *Lick et Lauras* [2 esp.], R. p. 285.

CE, 28 mai 1952, *Monvoisin*, R. T. p. 675.

CE, 30 mai 1952, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes*, R. p. 289, Gaz. Pal. 1952 II p. 124, note R. C.

CE, 4 juin 1952, *Etablissements Dutrut, Bernier, Descrues et Compagnie*, R. p. 292.

CE Sect., 6 juin 1952, *Dlle Lefaucheur et Sommer*, R. p. 295.

TC, 19 juin 1952, *Sté des combustibles et carburants nationaux*, R. p. 628.

TC, 19 juin 1952, *Sté interprofessionnelle des viandes*, R. p. 629.

CE, 25 juin 1952, *Marmignon*, R. p. 331.

CE, 25 juin 1952, *Fousse et Ewald*, R. p. 336.

CE, 2 juill. 1952, *Union des coopératives de vente des associations agricoles du Loir-et-Cher*, R. p. 352, Gaz. Pal. 1952 II p. 322.

CE Sect., 4 juill. 1952, *Godot*, R. p. 354.

CE, 9 juill. 1952, *Sté Le tube d'acier*, R. p. 367.

CE, 11 juill. 1952, *Sté Robert Brousse et fils*, R. p. 373.

CE, 25 juill. 1952, *Broquet*, S. 1952 III p. 117, note A. P.

CE, 28 juill. 1952, *Jozet*, R. p. 431.

Trib. civ. Seine, 9 oct. 1952, *Dame Irène Brillant c. Sté des Comédiens français*, D. 1952 p. 765.

CE, 17 oct. 1952, *Manouvrier*, R. p. 443.

CE, 17 oct. 1952, *Anderhhber*, R. p. 444.

CE, 22 oct. 1952, *Charpentier*, R. p. 456.

CE, 29 oct. 1952, *Sté d'Aubigny-Plage*, R. p. 475.

CE Ass., 31 oct. 1952, *Ligue pour la protection des mères abandonnées*, R. p. 480.

CE, 13 nov. 1952, *Lauter*, R. p. 507.

CE, 14 nov. 1952, *Dalbin et Sté « La Belle France »*, R. p. 510.

CE Sect., 21 nov. 1952, *Ducret*, R. p. 521.

CE, 28 nov. 1952, *Sté auxiliaire de distribution d'eau*, R. p. 546.

CE, 19 déc. 1952, *Bourgoin*, R. p. 596.

CE, 19 déc. 1952, *Dlle Fievet*, R. T. p. 736.

CE Ass., 30 janv. 1953, *Colleye*, R. p. 46.

CE, 6 févr. 1953, *Sté de prévoyance mutuelle des coopérateurs de la Revendication*, R. p. 54.

CE, 16 févr. 1953, *De Bellefond et autres et Archambault* [2 esp.], R. p. 72.

CE Sect., 20 févr. 1953, *Dame Cozic-Savoure*, R. p. 86.

CE Sect., 20 févr. 1953, *Armelin*, R. p. 88.

CE, 20 févr. 1953, *Malfanti*, R. p. 89.

CE Sect., 20 févr. 1953, *Echourin*, R. p. 91.

CE, 4 mars 1953, *Laoewenbruck*, R. p. 111.

CE, 4 mars 1953, *Roux*, R. T. pp. 748 et 759.

CE, 6 mars 1953, *Consorts Bruneau*, R. p. 114.

CE Sect., 6 mars 1953, *Abbé Giloteaux*, R. p. 117, concl. Chardeau, D. 1954 p. 148, note Morange.

CE, 20 mars 1953, *Guillemet*, R. p. 148.

CE, 20 mars 1953, *Association nationale de la meunerie française*, R. T. p. 604.

Paris, 24 mars 1953, *Sté Huilerie coopérative de la Ferté-Gaucher et autres c. Liquidateur de la CARCO*, D. 1953 Som. p. 57, Gaz. Pal. 1953 I p. 371.

CE, 6 mai 1953, *Etablissements Albert Lang*, R. p. 205.

CE Sect., 18 mai 1953, *Croiset*, R. p. 239.

CE, 22 mai 1953, *Marquet*, R. p. 245.

CE, 1<sup>er</sup> juin 1953, *Belœuvre*, R. p. 255.

CE, 1<sup>er</sup> juin 1953, *Godard*, R. p. 255.

CE, 3 juin 1953, *Lécuyer*, R. p. 257.

CE Sect., 5 juin 1953, *Labatut et Bergounhous* [2 esp.], R. p. 262.

CE Sect., 5 juin 1953, *Hiff*, R. p. 264.

CE, 17 juin 1953, *Caignon* [2 esp.], R. p. 289.

CE, 19 juin 1953, *Grizard*, R. p. 304.

CE, 20 juin 1953, *Dlle Picq*, R. p. 307.

CE, 24 juin 1953, *Sté Le Palais de La Nouveauté*, R. p. 317.

Cass. civ., 7 juill. 1953, *Comité central des groupements interprofessionnels laitiers c. Dame Bourguet et autres*, D. 1953 J. p. 644.

CE, 15 juill. 1953, *Sté Mathis et Sté Mécamat*, R. p. 370.

CE Sect., 17 juill. 1953, *Minguet*, R. p. 384.

CE, 29 juill. 1953, *Mentre*, R. p. 396.

CE, 29 juill. 1953, *Dame Chotin*, R. p. 397.

CE, 29 juill. 1953, *Marmoux*, R. p. 398.

CE Sect., 29 juill. 1953, *Sté générale des travaux cinématographiques*, R. p. 430.

Cass. civ., 6 oct. 1953, *Haut-Commissariat au Ravitaillement c. maire de la commune du Quesnoy-sur-Deule*, Bull. civ. I p. 219, S. 1954 Som. p. 21.

CE, 21 oct. 1953, *Doornick*, R. p. 445.

CE, 23 oct. 1953, *Dlle Borel*, R. p. 453.

CE Sect., 30 oct. 1953, *SNCF*, R. p. 463.

TC, 14 nov. 1953, *Muller c. l'OCRPI et Caisse autonome de recouvrement des comités d'organisation*, R. T. p. 692, AJDA 1954 II p. 43.

CE, 16 nov. 1953, *Mercier de Beurouvre*, R. p. 497.

CE, 18 nov. 1953, *Garrigue*, R. p. 499.

CE, 20 nov. 1953, *Vauquelin*, R. p. 506.

CE, 25 nov. 1953, *Saingery*, R. p. 516.

CE Sect., 27 nov. 1953, *Chambre syndicale de la propriété bâtie de la Baule-Pornichet-Le-Poulliguen*, R. p. 519.

CE, 30 nov. 1953, *Bertin*, R. p. 522.

CE Ass., 12 déc. 1953, *De Bayo*, R. p. 544, RPDA 1954 p. 3, concl. Chardeau.

CE, 13 janv. 1954, *Syndicat des pharmaciens du Gard*, R. p. 25.

CE Sect., 22 janv. 1954, *Wittwer*, R. p. 42.

CE, 22 janv. 1954, *Dame Loubie*, R. p. 43.

CE, 29 janv. 1954, *Comptoir unique d'achat, de stockage, de vente et d'expédition des légumes de la région parisienne*, R. p. 66.

CE Ass., 29 janv. 1954, *Chaigneau*, R. p. 67, DS 1954 p. 589, concl. Donnedieu de Vabres.

CE, 3 févr. 1954, *Cauvin*, R. p. 73.

CE Sect., 5 févr. 1954, *Sté J. Perdrieux et Compagnie*, R. p. 80.

Cass. crim., 9 févr. 1954, *Voivenel et Le Cornec*, D. 1954 J. p. 679.

CE Sect., 19 févr. 1954, *Palaprat*, R. p. 118, RDP 1954 p. 1073, note Waline, JCP 1954 II n°8205, note Chapus, AJDA 1954 II p. 277, note Long.

CE, 24 févr. 1954, *Sté des ateliers Schwartz*, R. p. 125, AJDA 1954 IV p. 189.

CE, 26 févr. 1954, *Attane*, R. p. 129.

CE, 3 mars 1954, *Syndicat national de la meunerie à seigle*, R. T. pp. 134, 284 et 379.

CE, 3 mars 1954, *Epoux Pavard-Grillon*, R. T. p. 729.

CE Sect., 5 mars 1954, *Banque alsacienne privée et Dupont et Koechlin, Dlle Colignon et autres* [2 esp.], R. p. 144, S. 1954 III p. 63, RDP 1954 p. 805, note Waline.

CE, 12 mars 1954, *Rouhaud*, R. p. 154.

CE, 12 mars 1954, *Villette*, R. p. 155.

CE, 12 mars 1954, *Bonnefond*, R. p. 157.

CE, 17 mars 1954, *Luquet*, R. p. 165.

CE, 2 avr. 1954, *Vitte*, R. p. 215.

CE, 9 avr. 1954, *Dame veuve Jarry*, R. T. p. 729.

CE, 5 mai 1954, *Fourquet*, R. p. 250.

CE, 7 mai 1954, *Dame veuve Hamon*, R. T. p. 729.

CE, 12 mai 1954, *Turin de Montmuel*, R. T. p. 888, AJDA 1954 II p. 277, note Pinto.

CE, 12 mai 1954, *Giboureau*, RPDA 1954 p. 140.

TC, 19 mai 1954, *Office publicitaire de France*, R. p. 703, JCP 1954 II n°8362, note Rivero.

CE, 25 mai 1954, *Blanié*, R. p. 301.

TC, 26 mai 1954, *Moritz*, R. p. 798, D. 1955 J. p. 385, note Chapus, JCP 1954 n°8334, note Vedel, S. 1954 III p. 385, note Letourneur.

CE Sect., 4 juin 1954, *Affortit et Vingtain* [2 esp.], R. p. 342, concl. Chardeau, AJDA 1954 II bis p. 6, note Gazier et Long.

CE, 18 juin 1954, *Basgeix et Syndicat national des commerçants en gros de pommes et poires de table française*, R. p. 361, AJDA 1954 II p. 325.

TC, 24 juin 1954, *Siret, syndicat de la liquidation du sieur Decendit c. l'Etat*, R. p. 714.

CE, 28 juin 1954, *Dreux*, R. p. 392.

CE, 9 juill. 1954, *Brandebourger*, R. p. 434.

CE, 9 juill. 1954, *Gagnon et autres*, R. T. p. 728.

CE, 10 juill. 1954, *Bazin de Bezons*, R. p. 449.

CE Ass., 15 juill. 1954, *Comité de défense les libertés professionnelles des experts comptables et comptables agréés*, R. p. 488, AJDA 1954 II bis p. 15, note Gazier et Long, DS 1955 p. 73, concl. Grévisse.

CE Sect., 1<sup>er</sup> oct. 1954, *Costier*, R. p. 504, JCP 1954 II n°8446, note Savatier, DS 1955 p. 81, concl. Laurent.

CE, 8 oct. 1954, *Ministre de l'Agriculture c. Dame Michaud*, R. T. pp. 728 et 884.

CE Sect., 15 oct. 1954, *Sté financière de France et Bontemps* [2 esp.], R. p. 536, AJDA 1954 II p. 462, concl. Laurent et note J. L.

CE, 18 oct. 1954, *Consorts Jahier et autres*, R. p. 539.

CE, 22 oct. 1954, *Dlle Amar*, R. p. 547.

CE, 22 oct. 1954, *Dlle Lemarquis*, R. p. 547.

CE, 27 oct. 1954, *Charbonnel et Sautreaux*, R. p. 555, concl. Jacomet.

CE, 27 oct. 1954, *Sannet*, R. p. 558.

CE, 29 oct. 1954, *Taurin et Mérienne*, R. p. 566, D. 1955 J. p. 361, note Benoît.

CE, 7 nov. 1954, *Montenot*, R. p. 751.

CE, 26 nov. 1954, *Syndicat des pharmaciens du Bas-Rhin et dame Woehrlin*, R. p. 619.

CE Sect., 26 nov. 1954, *Syndicat de la raffinerie de soufre français*, R. p. 620, D. 1955 J. p. 472, note Tixier, RPDA 1955 p. 7, concl. Mosset.

CE, 30 nov. 1954, *Charrier*, R. T. p. 728.

CE, 1<sup>er</sup> déc. 1954, *Sté Eloy et Compagnie*, R. p. 631.

CE, 1<sup>er</sup> déc. 1954, *Teyssier*, R. p. 634.

CE, 3 déc. 1954, *Papeterie de Stenay et de Pouilly*, R. T. p. 746.

CE, 8 déc. 1954, *Auquier*, R. p. 655.

CE Sect., 17 déc. 1954, *Grosy*, R. p. 674, D. 1956 J. p. 527, note Rougevin-Baville, Gaz. Pal. 1955 I p. 110.

Cass. civ., 22 déc. 1954, *Veuve Vercelli c. Buzit*, D. 1955 J. p. 713, note Malaurie.

CE, 5 janv. 1955, *Sté française des carburants et combustibles*, R. p. 2, AJDA 1955 II p. 162, note Pinto, RA 1955 p. 32, note Liet-Veaux.

CE Sect., 7 janv. 1955, *Andriamisera*, R. p. 13, RJPUF 1955, concl. Mosset, RDP 1955 p. 709, note Waline.

TC, 17 janv. 1955, *Demazure et autres c. Groupement national d'achat des pommes de terre, oignons et aulx*, p. 611, AJDA 1955 II p. 105, note Pinto.

TC, 22 janv. 1955, *Naliato*, R. p. 614, D. 1956 J. p. 58, note Eisenmann, RPDA 1955 p. 53, concl. Chardeau, RDP 1955 p. 716, note Waline.

CE Sect., 18 févr. 1955, *Offner*, R. p. 101, D. 1955 p. 224, RPDA 1955 p. 80, concl. Laurent.

TC, 28 mars 1955, *Effimieff*, R. p. 82, JCP 1955 II n°8726, note Blaevoet, RA 1955 p. 285, note Liet-Veaux, AJDA 1955 II p. 332, note J. A.

TC, 13 juin 1955, *Bechmann c. Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme*, R. p. 619.

CE, 15 juin 1955, *Ledoux*, R. p. 323.

TC, 27 juin 1955, *Nuyts*, R. p. 796, RPDA 1955 p. 215.

CE Sect., 12 juill. 1955, *Grumberg*, R. p. 407, concl. Guionin.

CE, 12 juill. 1955, *Sté régionale du Jura et Banque régionale du Jura*, R. p. 420.

CE, 12 juill. 1955, *Banque privée franco-africaine*, R. p. 421.

CE Sect., 12 juill. 1955, *Conan*, R. p. 423.

CE Sect., 30 sept. 1955, *Caisse régionale de Sécurité sociale de Nantes*, R. p. 459, AJDA 1956 II p. 456, note Rossillion.

Cass. civ., 7 nov. 1955, *Pey c. Groupement national d'achat des poissons de mer et d'eau douce*, AJDA 1956 II p. 104, note Pinto.

CE, 3 déc. 1955, *Ministre de l'Agriculture c. Delétoile*, R. p. 572.

CE, 3 déc. 1955, *Dame de Kergolay veuve de Montholon*, R. T. p. 642.

CE Sect., 16 déc. 1955, *Fédération nationale des syndicats de police de France et d'outre-mer*, R. p. 596.

CE, 21 déc. 1955, *Doneaud*, R. p. 602.

CE, 20 janv. 1956, *Dombret*, R. p. 27.

CE, 20 janv. 1956, *Gaultier*, R. T. p. 681.

CE, 17 févr. 1956, *Basignan et Largentier*, R. p. 75.

CE, 17 févr. 1956, *Destresse*, R. T. p. 725.

Cass. soc., 17 févr. 1956, *Régie autonome de transports de la Ville de Marseille c. Roux*, D. 1956 p. 415.

CE, 22 févr. 1956, *Estorgues*, R. p. 85, RDP 1956 p. 642, RPDA 1956 p. 60.

CE Sect., 2 mars 1956, *Berson et Mouillard*, R. p. 104.

CE Ass., 16 mars, 1956, *Garnett*, R. p. 125.

CE Sect., 23 mars 1956, *Sté Léon Claeys*, R., p. 135.

CE Sect., 20 avr. 1956, *Epoux Bertin*, R. p. 167, AJDA 1956 II p. 272, concl. Long et p. 221, note Fournier et Braibant, D. 1956 p. 433, note de Laubadère, RDP 1956 p. 869, concl. Long, RA 1956 p. 495, note Liet-Veaux.

CE Sect., 20 avr. 1956, *Ministre de l'Agriculture c. Consorts Grimouard*, R. p. 168, AJDA 1956 II p. 187, concl. Long et p. 221, note Fournier et Braibant, D. 1956 p. 429, concl. Long, note P. L. J., RDP 1956 p. 1058, concl. Long, note Waline, RA 1956 p. 495, note Liet-Veaux, S. 1956 J. p. 35.

Cass. civ., 9 mai 1956, *La Cellulose du Pin c. Etat français*, Bull. civ. I p. 148.

CE Sect., 11 mai 1956, *Sté française des transports Gondrand et frères*, R. p. 202, AJDA 1956 p. 247, concl. Long, D. 1956 p. 433, note de Laubadère, RA 1956 p. 495, note Liet-Veaux, RDP 1957 p. 101, note Waline.

CE, 16 mai 1956, *Gaillard*, R. p. 208.

CE, 18 mai 1956, *Brathoumeyrou*, RPDA 1956 p. 120.

CE, 18 mai 1956, *Consorts Basset*, AJDA 1956 II p. 389.

CE Sect., 9 juin 1956, *Dardenne et Amestoy* [2 esp.], R. p. 239.

CE, 11 juill. 1956, *Sté des mines d'Audery-Chevillon*, R. p. 321.

CE Sect., 12 oct. 1956, *Desseaux*, R. p. 364.

CE, 12 oct. 1956, *Sté les Colloïdes Industriels Français*, R. p. 365, AJDA 1956 II p. 403, note Pinto.

CE Sect., 19 oct. 1956, *Sté « Le Béton »*, R. p. 375, D. 1956 J. p. 681, concl. Long, RDP 1957 p. 310, concl. Long, AJDA 1956 II p. 472, concl. Long et p. 488, note Fournier et Braibant, JCP 1957 II n°9765, note Blaevoet, RA 1956 p. 617 et 1957 p. 131, notes Liet-Veaux et Morice.

CE Sect., 19 oct. 1956, *Princeteau*, R. p. 378.

Cass. civ., 20 nov. 1956, *Docteur Terray c. Conseil départemental de l'Ordre des médecins de la Savoie*, D. 1957 J. p. 53, JCP 1956 II n°9664, S. 1957 J. p. 53.

Cass. civ., 23 nov. 1956, *Trésor public c. Giry*, D. 1957 I. p. 34, concl. Lemoine, JCP 1956 II n°9861, note Esmein, RDP 1958 p. 298, note Waline, AJDA 1957 II p. 91, note Fournier et Braibant.

CE, 30 nov. 1956, *Pommier*, R. T. pp. 639, 640 et 681, RDP 1957 p. 372.

Cass. civ., 11 déc. 1956, *Joest c. Chambre de discipline départementale des huissiers de Meurthe-et-Moselle*, Bull. civ. I p. 365.

Cass. civ., 20 déc. 1956, *Toutain c. Caisse artisanale vieillesse de Basse-Normandie*, Bull. civ., II p. 464.

CE Sect., 21 déc. 1956, *Lustre*, R. p. 495.

CE, 16 janv. 1957, *Aveline*, R. p. 36.

Cass. civ., 29 janv. 1957, *Perono c. Groupement d'achat et de répartition des animaux de boucherie, porcins et viandes du Morbihan*, Bull. civ. I p. 39.

Rouen, 1<sup>er</sup> févr. 1957, *Sté du Casino et des Bains de Mer de Dieppe c. Ville de Dieppe*, JCP 1957 II n°9846.

CE, 2 févr. 1957, *Jockel*, R. p. 82.

Cass. civ., 13 févr. 1957, *Cottez c. Petit*, AJDA 1957 II p. 195, note Pinto.

Cass. civ. 13 févr. 1957, *Chambre de commerce de Boulogne*, AJDA 1957 II p. 196, note Pinto.

CE Sect., 29 mars 1957, *Conseil national de l'Ordre des chirurgiens-dentistes*, R. p. 227.

CE Ass., 12 avr. 1957, *Mimouni*, R. p. 262, AJDA 1957 II p. 272, chr. Fournier et Braibant, D. 1957 J. p. 413, concl. Tricot, note P. L. J., RA 1957 p. 369, note Brichet, S. 1957 J. p. 284, concl. Tricot.

CE, 12 avr. 1957, *Deve*, RPDA 1957 p. 89.

CE Sect., 13 mai 1957, *Nemegyei*, R. p. 279.

CE, 27 mai 1957, *Artaud et autres*, R. p. 350, RPDA 1957 n°254.

CE, 16 oct. 1957, *Bordereau*, R. p. 529.

CE Sect., 18 oct. 1957, *Sté industrielle pour l'utilisation du béton et du bois*, R. p. 540, D. 1957 J. p. 734, concl. Grévisse, AJDA 1957 I p. 496, note Fournier et Braibant, RPDA 1957 p. 167, RDP 1957 p. 1101.

CE Sect., 8 nov. 1957, *Dame Barthel-Wegmann*, R. p. 594, AJDA 1957 II p. 486, concl. Gazier.

CE, 14 nov. 1957, *Secrétaire d'Etat aux affaires économiques c. Blanco*, R. p. 606, concl. Grévisse.

Cass. civ., 2 déc. 1957, *Section algérienne de l'ONIC*, JCP 1958 IV p. 5.

CE, 11 déc. 1957, *Elections à la Chambre des métiers d'Indre-et-Loire*, R. p. 668.

CE, 18 déc. 1957, *Commune de Golbey*, R. p. 686.

CE Sect., 31 janv. 1958, *Chambre syndicale du commerce d'importation en Indochine*, R. p. 63.

CE, 12 mai 1958, *Demaret*, R. p. 271.

CE, 22 mai 1958, *Abenque*, RPDA 1958 p. 113.

Cass. civ., 1<sup>er</sup> juill. 1958, *Ollier c. Sté clinique du Docteur Penard et autres*, D. 1959 J. p. 283, note Brèthe de la Gressaye.

CE, 9 juill. 1958, *Eon*, R. p. 427.

TA Paris, 15 oct. 1958, *Buvat*, R. p. 770.

CE Sect., 14 nov. 1958, *Ministre des Affaires économiques et financières c. Union meunière de la Gironde*, R. p. 554, JCP 1958 II n°10895, note Liet-Veaux.

CE Sect., 14 nov. 1958, *De Montjoye*, R. p. 555.

CE, 19 nov. 1958, *Le Page*, R. T. p. 921.

CE Sect., 14 févr. 1959, *Association syndicale nationale des médecins exerçant en groupe ou en équipe*, R. p. 96.

CE, 6 mars 1959, *Etablissements MAB*, AJDA 1959 II p. 313.

CE, 11 mars 1959, *Changeux*, R. p. 167.

Paris, 12 mars 1959, *Trésor public c. Sté Pétronaphte*, D. 1959 Som. p. 85.

CE, 18 mars 1959, *Peter et Office national de la navigation*, R. p. 189.

CE Sect., 20 mars 1959, *Sté auxiliaire de meunerie*, R. p. 194, concl. Bernard.

CE, 21 mars 1959, *Elections au Conseil départemental de l'Ordre des médecins de l'Hérault*, R. T. p. 993.

CE, 29 avr. 1959, *Consorts Fontaine*, R. p. 270.

CE Ass., 11 mai 1959, *Dauphin*, R. p. 294, S. 1959 p. 117, concl. Mayras, AJDA 1959 II p. 228, note Dufau, JCP 1959 II n°11269, note Lanversin

CE, 5 juin 1959, *Amicale des architectes-voyers des communes mixtes du département de Constantine*, R. p. 336.

CE Sect., 26 juin 1959, *Dlle Firstoos*, R. p. 402.

CE Sect., 13 nov. 1959, *Navizet*, R. p. 592, RDP 1960 p. 1034, concl. Heumann.

TC, 23 nov. 1959, *Sté mobilière et immobilière de meunerie et autres*, R. p. 870, AJDA 1960 p. 102, RDP 1960 p. 676, note Waline.

CE, 4 déc. 1959, *Groupement national de fabricants régionaux d'aliments complets pour le bétail et autres*, R. p. 647, AJDA 1960 II p. 260.

Cass. civ., 11 janv. 1960, *Pecqueur c. Groupement d'achat et de répartition des denrées et produits alimentaires*, Bull. civ. I p. 16.

CE, 20 janv. 1960, *Coopérative agricole de la région de Clermont-d'Oise*, R. p. 38.

CE Sect., 12 févr. 1960, *Kampmann*, R. p. 107, AJDA 1960 I p. 47, note Combar nous et Galabert, Banque 1960 p. 320, note Marin.

TC, 22 févr. 1960, *Sté Pétronaphte*, R. p. 857, AJDA 1960 II p. 102.

CE, 2 mars 1960, *Ministre de l'Agriculture c. Gesbert*, R. p. 162.

CE Sect., 4 mars 1960, *Conseil national de l'Ordre des médecins c. Grunberg*, R. p. 177.

CE, 30 mars 1960, *Louault et Charton*, R. T. p. 901.

CE, 23 mai 1960, *Chambre de commerce de La Rochelle*, R. p. 356.

CE Sect., 1<sup>er</sup> juill. 1960, *Assemblée permanente des présidents des chambres d'agriculture*, R. p. 442, AJDA 1960 II p. 330, concl. Fournier.

CE Sect., 14 oct. 1960, *Syndicat agricole et viticole de Lalande-de-Pomerol*, R. p. 529, concl. Bernard.

TC, 14 nov. 1960, *Sté agricole de stockage de la région d'Ablis, Sté Vandroy-Jaspar et Sté anonyme commerciale et agricole* [3 esp.], R. p. 866, AJDA 1961 p. 89, note de Laubadère.

CE, 30 nov. 1960, *Sté « Briqueteries, Tuileries René Lepage » et Lepage*, R. T. pp. 944 et 1049.

CE, 7 déc. 1960, *Jardin*, R. p. 681.

CE, 21 déc. 1960, *Favier*, R. p. 720, AJDA 1961 II p. 90.

CE Sect., 13 janv. 1961, *Magnier*, R. p. 33, RDP 1961 p. 155, concl. Fournier, AJDA 1961 p. 142, note C. P., DS 1961 p. 335, note Teitgen.

CE Sect., 15 févr. 1961, *Lagrange*, R. p. 121, AJDA 1961 p. 200, note Galabert et Gentot.

TA Lille, 22 mars 1961, *Bridoux*, R., p. 781.

CE, 21 avr. 1961, *Dame Agnesi*, R. p. 253, D. 1962 p. 535, note F. B.

CE Sect., 2 juin 1961, *Secrétaire d'Etat aux affaires économiques contre Sté Laitière de la vallée du Couesnon et Sté des Etablissements Entremont* [2 esp.], R. p. 360.

TA Oran, 5 juin 1961, *Chambre de commerce d'Oran c. Etablissements A. Dijan*, R. p. 797, AJDA 1962 II p. 43, concl. Petitdemange.

CE, 13 juill. 1961, *Dlle Achart*, R. p. 476.

CE Sect., 6 oct. 1961, *Groupement national d'achat des produits oléagineux et Fédération nationale des huileries métropolitaines moyennes et artisanales* [2 esp.], R. p. 544, AJDA 1961 p. 610, note Galabert et Gentot, RDP 1962 p. 721, note Waline.

CE Sect., 13 oct. 1961, *Campanon-Rey*, R. p. 567, AJDA 1962 p. 98, concl. Heumann, note de Laubadère, D. 1962 p. 506, note Vergnaud, CJEG 1963 J. p. 114, note A. C.

CE, 20 nov. 1961, *Marmagne*, R. p. 646.

TC, 20 nov. 1961, *Centre régional de lutte contre le cancer « Eugène Marquis »*, R. p. 879, AJDA 1962 p. 17, note Galabert et Gentot, D. 1962 p. 389, note de Laubadère, JCP 1962 II n°12572, note Auby, RDP 1962 p. 964, note Waline, RA 1961 p. 621, note Liet-Veaux.

CE Ass., 30 mars 1962, *Association nationale de la meunerie*, R. p. 233, D. 1962 J. p. 630, concl. Bernard, S. 1962 J. p. 178, concl. Bernard, AJDA 1962 p. 286, note Galabert et Gentot.

CE, 4 avr. 1962, *Chevassier*, R. p. 244, D. 1962 p. 327, concl. Braibant.

Cass. com., 20 juin 1962, *Laraque et autres c. Trésor public*, D. 1963 J. p. 581, note Rodière.

CE, 13 juill. 1962, *Christory et Ramboz*, R. p. 490.

CE, 7 nov. 1962, *Caisse générale de la péréquation de la papeterie*, R. p. 592.

CE Sect., 15 févr. 1963, *Grundberg*, R. p. 93, AJDA 1963 p. 215.

CE, 22 févr. 1963, *Biret*, R. T. p. 837.

CE Sect., 10 mai 1963, *Sté coopérative agricole de production « La Prospérité fermière »*, R. p. 289, RDP 1963 p. 584, concl. Braibant.

TC, 10 juin 1963, *Préfet de la Seine c. TGI de la Seine et autres et Union des coopératives du Cher c. ONIC* [2 esp.], R. p. 784.

Paris, 13 juin 1963, *Radiodiffusion-Télévision française et Préfet de la Seine c. Savarit Christian, dit Claude Darget*, JCP 1963 II n°13339, concl. Mazet.

CE Sect., 28 juin 1963, *Narcy*, R. p. 401, AJDA 1961 p. 91, note de Laubadère, RDP 1963 p. 1186, note M. Waline.

TC, 8 juill. 1963, *Sté entreprise Peyrot*, R. p. 787, D. 1963 p. 534, concl. Lasry, note Josse, JCP 1963 II n°13375, note Auby, RDP 1964 p. 767, note Fabre et Morin.

Cass. civ., 8 juill. 1963, *X.*, D. 1964 Som. p. 8.

CE, 13 juill. 1963, *Bergerac*, R. T. p. 899.

TC, 25 nov. 1963, *Dame Veuve Mazerand c. Commune de Jonquières*, R. p. 792, JCP 1964 II n°13406, note R. C.

Cass. crim., 26 nov. 1963, *Sté Affichage-Giraudy*, Gaz. Pal. 1964 I p. 189.

CE, 27 nov. 1963, *Election au Conseil d'administration de l'OPHLM de Seine-et-Oise*, R. T. p. 90.

CE Sect., 13 déc. 1963, *Syndicat des praticiens de l'art dentaire du département du Nord et Merlin*, R. p. 623, D. 1964 J. p. 55, concl. Braibant.

Cass. civ., 19 déc. 1963, *Sté Soldaini-Rousset-Isoard c. Lait Gloria*, Bull. civ. III p. 473.

CE, 8 janv. 1964, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins des Alpes-Maritime*, R. T. p. 986.

CE, 27 janv. 1964, *Chambre de commerce d'Oran*, R. p. 478.

Cass. crim., 20 févr. 1964, *Frigelson*, D. 1964 Som. p. 75, JCP 1964 IV p. 50.

CE, 21 févr. 1964, *Garetier*, R. p. 134.

CE, 24 juin 1964, *Ministre de l'Education nationale c. Chambre syndicale nationale des industries et de la répartition des produits pharmaceutiques et vétérinaires*, R. p. 354.

CE, 15 juill. 1964, *Dame veuve Denis*, R. p. 404.

CE, 13 nov. 1964, *Guivel*, R. p. 538.

CE, 18 nov. 1964, *Rainaut*, R. p. 559.

TC, 8 févr. 1965, *Syndicat général des travailleurs de l'automobile CFTC c. Sté Citroën*, R. p. 812, JCP 1965 II n°14109, note Lindon.

CE, 3 mars 1965, *Ministre de l'Agriculture c. Marion*, R. p. 139.

CE, 23 juin 1965, *SETA*, RDP 1966 p. 343.

CE, 15 oct. 1965, *Bagnaro*, R. T. p. 959.

CE, 15 oct. 1965, *M.*, JCP 1966 II n°14487.

CE Sect., 16 nov. 1965, *Epoux Delattre-Floury*, R. p. 263.

CE, 8 déc. 1965, *Office national interprofessionnel des céréales c. Sté Goldschmidt*, R. p. 666.

CE, 25 mars 1966, *Ville de Royan*, R. p. 237.

CE, 9 nov. 1966, *Ministre des Finances et des Affaires économiques c. Genin*, R. T. p. 895.

CE, 16 nov. 1966, *Commissaire du gouvernement près le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et comptables agréés*, R. T. p. 1076.

CE, 13 juill. 1967, *Dlle Piet*, R. T. p. 667.

CE Sect., 15 déc. 1967, *Level*, R. p. 501, AJDA 1968 I p. 227, note Massot et Dewost et II p. 230, concl. Braibant, D. 1968 J. p. 387, note Leclercq, CJEG 1969 J. p. 267, Gaz. Pal. 1968 I p. 227.

CE, 15 déc. 1967, *Election des représentants des planteurs à la deuxième commission d'expertise des tabacs de récolte 1966*, R. T. p. 820.

CE, 19 janv. 1968, *Gentils*, R. p. 44.

CE Sect., 9 mars, 1968, *Sté Maison Genestal*, R. p. 62, concl. Bernard, AJDA 1968 p. 633, note J. D.-M., JCP 1968 II n°1581, note Blancher, D. 1969 p. 456, note Fromont, DS 1968 p. 295, note Besson.

TC, 24 juin 1968, *Sté d'approvisionnement alimentaires c. FORMA et Sté Distilleries bretonnes c. FORMA* [2 esp.], R. p. 801, concl. Gégout, AJDA 1969 p. 311, note Laubadère, D. 1969 p. 116, note Chevallier, JCP 1969 II n°15764, concl. Gégout, note Dufau.

CE, 13 juill. 1968, *Ledoux*, R. p. 435.

CE Sect., 13 juill. 1968, *Capus*, R. p. II, D. 1968 p. 674, concl. Bertrand, JCP 1969 II n°15179, note Ourliac et de Juglart, AJDA 1968 p. 577, note J. D. M.

CE, 11 déc. 1968, *Calloud*, R. T. pp. 889, 970, 974 et 989.

CE, 20 déc. 1968, *Election des administrateurs du groupement professionnel routier n°21-A (Bouches-du-Rhône)*, R. p. 671.

CE Sect., 14 févr. 1969, *Association syndicale nationale des médecins exerçant en groupe ou en équipe*, R. p. 96.

TC, 3 mars 1969, *Sté Interlait*, R. p. 682, AJDA 1960 p. 307, concl. Kahn, note de Laubadère, RDP 1969 p. 695, note Waline, CJEG 1970 J. p. 31, note A. C.

CE, 3 juill. 1969, *Dlle Dupont*, R. p. 415.

CE, 5 déc. 1969, *Conseil transitoire de la Faculté de droit de Paris*, R. p. 559.

CE Sect., 19 déc. 1969, *Etablissements Delannoy*, R. p. 596, RDP 1970 p. 787, concl. Grévisse, RDP 1970 p. 1220, note Waline, JCP 1971 I n°1389, note Robert, D. 1970 p. 268, note Garrigou-Lagrange, RTDSS 1970 p. 170, note Moderne.

CE, 14 janv. 1970, *Etienne*, R. T. p. 973.

CE, 20 févr. 1970, *Sté anonyme « Moët et Chandon »*, R. p. 126.

CE Sect., 8 mai 1970, *Sté Nobel-Bozel*, R. p. 312, AJDA 1970 p. 349, note Denoix de Saint-Marc et Labetoulle.

CE Sect., 6 nov. 1970, *Guyé*, R. p. 652.

CE Sect., 11 déc. 1970, *Crédit foncier de France c. Dlle Gaupillat et Dame Ader*, R. p. 750, concl. Bertrand, AJDA 1971 p. 196, note H. T. C., D. 1971 p. 674, note Lochak, JCP 1972 II n°17232, note Fromont, RDP 1971 p. 1224, note Waline.

CE, 20 janv. 1971, *Union départementale des sociétés mutualistes du Jura*, R. p. 45.

CE Sect., 19 janv. 1973, *Sté d'exploitation électrique de la rivière du Sant*, R. p. 48, RA 1973 p. 633, note Amselek, CJEG 1973 p. 239, concl. Rougevin-Baville, note Carron, AJDA 1973 p. 358, note Léger et Boyon, JCP 1974 II n°17629, note Pellet.

CE, 5 févr. 1973, *Rousseau*, R. p. 127.

CE, 7 déc. 1973, *Le Couteur et Sloan*, R. p. 705.

CE Sect., 22 nov. 1974, *Fédération des industries françaises d'articles de sport*, R. p. 577, concl. Théry, AJDA 1975 p. 19, note Franc et Boyon, D. 1975 p. 739, note Lachaume, RDP 1975 p. 1109, note M. Waline

CE Sect., 7 févr. 1975, *Ordre des avocats au barreau de Lille*, R. p. 96.

CE Sect., 7 févr. 1975, *Sté Adet Seward*, R. p. 96.

CE, 12 mars 1975, *Conseil régional de l'Ordre des architectes*, R. T. p. 1227.

CE, 23 avr. 1975, *Dupont*, R. T. p. 1235.

CE Sect., 30 mai 1975, *Sté d'équipement de la région montpelliéraine*, R. p. 326, AJDA 1975 p. 345, note Franc et Boyon, D. 1976 p. 3, note Moderne.

TC, 7 juill. 1975, *Commune d'Agde*, R. p. 798, D. 1977 p. 8, note Bettinger, JCP 1975 II n°18171, note Moderne.

CE, 15 oct. 1975, *Alepée*, RTDSS 1976 p. 45, note Moderne.

CE, 23 juin 1976, *Ministre de l'Agriculture c. Sté Thomas-Herpe agriculteurs réunis*, R. T. p. 764.

Paris, 30 juin 1976, *H. et A. c. Ordre des avocats au barreau de X.*, Gaz. Pal. 1976 II p. 746, note A. D.

CE, 7 juill. 1976, *Elections au conseil régional de l'Ordre des architectes de Provence Côte d'Azur*, R. T. p. 1087.

TI Evreux, 10 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de l'Eure c. B.*, JCP 1978 II n°18935.

TI Angers, 15 nov. 1976, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins de Maine-et-Loire c. H.*, JCP 1977 II n°18674, note Auby.

TC, 13 déc. 1976, *Chambre de commerce et d'industrie de Marseille c. Syndicat CFDT des transports des Bouches-du-Rhône et Malaval*, R. p. 705, JCP 1978 II n°19006, note Saint-Jours, Gaz. Pal. 1978 II p. 402, note Moderne.

TI Lisieux, 13 déc. 1976, *Conseil départemental des médecins du Calvados c. Triqueneaux et Tsybkine*, Gaz. Pal. 1977 II p. 534, note Mémeteau.

CE, 16 févr. 1977, *Dame Archeray*, R. p. 88, D. 1977 p. 633, note Plouvin.

Cass civ., 19 avr. 1977, *MJC de Boulogne-Billancourt*, D. 1979 p. 197, note Plouvin.

TC, 2 mai 1977, *Confédération nationale du crédit mutuel*, R. p. 668.

CE, 20 mai 1977, *Sté « Union des coopératives agricoles du groupe Lafayette » et autres*, R. p. 232.

CE, 22 juill. 1977, *Barry et autres*, R. p. 368, RTDSS 1978 p. 40, note Duboui.

CE, 30 nov. 1977, *Association des chasseurs de Noyant-de-Touraine*, R. p. 466.

CE, 30 nov. 1977, *Dame Cochard*, R. p. 469.

TC, 23 janv. 1978, *Marchand c. Syndicat CFT du Languedoc-Roussillon*, R. p. 643, D. 1978 J. p. 584, note Delvolvé, JCP 1978 II n°19006, note Saint-Jours.

CE Sect., 13 oct. 1978, *Association départementale pour l'aménagement des structures agricoles du Rhône*, R. p. 368, RDP 1979, concl. Galabert, note Robert, AJDA janv. 1979 p. 22, note Dutheillet de Lamothe et Robineau, D. 1978 IR p. 481, note Delvolvé, D. 1979 p. 249, note Amselek et Waline.

Rennes, 5 déc. 1978, *C. et autres c. Conseil de l'Ordre des avocats au barreau de X.*, Gaz. Pal. 1979 I p. 54.

CE Ass., 29 déc. 1978, *Darmont*, R. p. 542, AJDA 1979 p. 45, note Lombard, D. 1979 J. p. 278, note Vasseur, RDP 1979 p. 1742, note J.-M. Auby.

Cass. soc., 22 mai 1979, *Bouchez-Panier c. Conseil national de l'Ordre des médecins*, Bull. soc. n°437.

TC, 28 mai 1979, *Chambre de commerce et d'industrie d'Angers c. Gaudin*, R. p. 566, D. 1980 J. p. 391, note Chapus, CJEG 1979 J. p. 115, note Virole, DA 1979 n°234.

TI Bourgoin, 6 déc. 1979, *X.*, RTDSS 1980 p. 52.

CE, 30 janv. 1980, *Valery*, n°11675, R. T. p. 864.

CC, 22 juill. 1980, *Lois de validation*, R. p. 46, AJDA 1980 pp. 408 et 602, note Carcassonne, D. 1981 IR p. 356, note Hamon, JCP 1981 II n°19603, note Nguyen Quoc Vinh, RA 1981 p. 33, note De Villiers, RDP 1980 p. 1658, note Favoreu.

CE Sect., 19 déc. 1980, *Hechter*, R. p. 488, D. 1981 p. 296, note Plouvin et p. 431, note Simon, Gaz. Pal. 1981 II p. 544, concl. Genevois.

CE Sect., 23 oct. 1981, *Sagherian et Syndicat de l'architecture* [2 esp.], R. p. 386, AJDA 1981 p. 597, Gaz. Pal. 1982 p. 108.

CE, 26 févr. 1982, *Guenoun*, R. p. 90.

Rennes, 7 juill. 1982, *Conseil départemental de l'Ordre des médecins du Morbihan c. Rambert et autre*, D. 1983 Som. p. 495.

TI Lisieux, 4 oct. 1982, *Triqueneaux*, RTDSS 1983 p. 585.

CE, 15 oct. 1982, *Mlle Mardirossian*, R. p. 348.

TC, 8 nov. 1982, *Préfet de Paris*, R. p. 460.

Cass. civ., 21 déc. 1982, *Conseil départemental des Hauts-de-Seine de l'Ordre des médecins c. Bock*, D. 1983 Som. p. 495.

Cass. civ., 21 déc. 1982, *Dame Bouvier-Lacabe c. Conseil départemental des Pyrénées Atlantiques de l'Ordre des médecins*, Gaz. Pal. 1983 I Som. p. 96, JCP 1983 IV p. 79, D. 1983 Som. p. 495.

CE, 23 mars 1983, *Sté anonyme Bureau Véritas*, R. p. 134, CJEG 1983 p. 313, note Dupiellat, D. 1984 IR p. 345, note Moderne et Bon.

TC, 4 juill. 1983, *Préfet de la Haute-Corse c. Cour d'appel de Bastia*, R. p. 540, JCP 1984 II n°20275, concl. Labetoulle, RDP 1983 p. 1381, note Auby.

CE, 7 déc. 1983, *Mme Vaslot*, R. p. 485.

Cass. soc., 5 juill. 1984, *Compagnie générale des matières nucléaires c. Bréniaux et autres*, DS 1985 p. 45, note Lachaume.

CE, 7 déc. 1984, *Centre d'études marines avancées*, R. p. 413, AJDA 1985 p. 274, note Godfrin, RFDA 1985 p. 381, concl. Dutheillet de Lamothe, note Moderne.

TC, 21 janv. 1985, *Hospice de Châteauneuf-du-Pape et Commune de Châteauneuf-du-Pape c. Jeune*, R. T. pp. 519, 542 et 778, RDP 1985 p. 1356, note Drago, RFDA 1985 p. 716, note Denoix de Saint Marc.

Paris, 26 juin 1985, *X.*, Gaz. Pal. 1985 II p. 737, note A. D., D. 1987 Som. p. 110, note Brunois.

CE, 7 mars 1986, *B.*, D. 1987 Som. p. 66.

CE Ass., 16 avr. 1986, *Compagnie luxembourgeoise de télévision*, R. p. 96, AJDA 1986 p. 284, note Azibert et Fornacciarri, D. 1987 p. 97, note Llorens, JCP 1986 II n°20617, note Guibal, RDP 1986 p. 857, concl. Dutheillet de Lamothe, RFDA 1987 p. 2, note Delvolvé et Moderne.

CE, 4 juill. 1986, *Berger*, R. T. p. 564, D. 1988 J. p. 90, note Fâtome et Moreau.

Cass. Ass., 7 nov. 1986, *Calvet*, D. 1986 p. 444, JCP 1987 II n°20750, concl. Gauthier, note Penneau.

CC, 23 janv. 1987, *Conseil de la concurrence*, R. p. 8, AJDA 1987 p. 345, note Chevallier, D. 1988 p. 117, note Luchaire, Gaz. Pal. 18 mars 1987 p. 5, note Lepage Jessua, JCP 1987 II n°20854, note Sestier, LPA 13 févr. 1987 p. 21, note Sélinisky, RA 1988 p. 29, note Sorel, RFDA 1987 p. 287, note Genevois et p. 301, note Favori, RDP 1987 p. 1341, note Gaudemet.

TC, 26 oct. 1987, *Centre français du commerce extérieur*, JCP 1988 II n°21042, note Dufau.

TC, 2 mai 1988, *Bon*, R. p. 688, AJDA 1988 p. 39, note Plouvin, DS 1989 p. 648, note Lachaume.

TC, 25 mai 1988, *Sté Georges Maurer*, R. p. 488, RDP 1989 p. 251.

CE, 29 juin 1988, *Pennec*, RDP 1989 p. 250.

TA Dijon, 26 déc. 1989, *Conseil local de la FCPE de Bourbon-Lancy*, R. p. 408.

TC, 26 mars 1990, *AFPA*, R. p. 635.

CE Ass., 1<sup>er</sup> mars 1991, *Le Cun*, R. p. 70, AJDA 1991 p. 358, note Maugué et Schwartz, RFDA 1991 p. 612, concl. de Saint-Pulgent.

CE Sect., 29 nov. 1991, *Crépin*, R. p. 411, AJDA 1991 p. 889, chr. Maugué et Schwartz, RFDA 1992 p. 884, concl. Lamy.

TC, 13 janv. 1992, *Ray*, R. p. 476.

CE, 17 févr. 1992, *Sté Textron*, R. p. 66, AJDA 1992 p. 450, note Devès, D. 1992 p. 159, note Penneau, JCP 1992 II n°21961, note Icard, RA 1992 p. 523, note Redor et Fâtoime.

CAA Paris, 4 févr. 1993, *Office national interprofessionnel des céréales c. Comptoir européen des céréales*, R. T. pp. 677 et 820.

CAA Bordeaux, 2 nov. 1993, *Association régionale de formation professionnelle des industries du bois*, R. T. p. 619.

CE, 13 janv. 1995, *Chambre de commerce de la Vienne*, R. p. 26, LPA 20 juill. 1995 p. 5, note Moreno.

CE, 15 mars 1996, *Le Gac*, n°157496.

TC, 25 mars 1996, *Berkani*, R. p. 535, concl. Martin, AJDA 1996 p. 355, note Stahl et Chauvaux, CJEG 1997 p. 35, note Lauchaume, D. 1996 p. 598, note Saint-Jours, DA 1996 n°319, note J-B. A., DA 1996 p. 735, note Prétot, JCP 1996 II n°22664, note Moudoudou, LPA 1997 n°7, note Alberelli-Francfort, RFDA 1996 p. 819, concl. Martin.

CE Ass., 10 juill. 1996, *Cayzeele*, R. p. 274, AJDA 1996 p. 732, note Chauvaux et Girardot, CJEG 1996 p. 382, note Terneyre, RFDA 1997 p. 89, note Delvolvé.

CE Sect., 9 avr. 1999, *Sté The Coca-Cola Company*, R. p. 119, AJDA 1999 p. 611, note Bazex et Thiry.

TC, 14 févr. 2000, *GIP « Habitat et interventions sociales pour les mal-logés et les sans-abri » c. Mme Verdier*, R. p. 748, AJDA 2000 p. 465, note Guyomar et Collin, JCP 2000 II n°10301, note Eveno, AJFP juill-août 2000 p. 13, note Mekhantar, LPA 4 janv. 2001, note Gégout et 24 juill. 2001, note Demaye, RTD com. 200 p. 602, note Orsoni.

CE, 22 mars 2000, *Syndicat national autonome du personnel de la Banque de France*, R. p. 125, AJDA 2000 p. 410, note Guyomar et Collin.

CE, 21 juin 2000, *Chiarasoli*, R. T. pp. 876 et 1027.

TC, 24 sept. 2001, *Bouchot-Plainchant c. Fédération départementale des chasseurs de l'Allier*, R. p. 746, AJDA 2002 p. 155, concl. Arrighi de Casanova.

Cass. civ., 15 janv. 2002, *X.*, D. 2002 p. 540.

CE, 27 févr. 2002, *M. M.*, n°217187.

CE Sect., 27 févr. 2004, *Mme Popin*, R. p. 86, concl. Schwartz, AJDA 2004 p. 672, concl. Schwartz, AJDA 2004 p. 653, chr. Donnat et Casas, D. 2004 p. 1922, note Legrand, D. 2005 p. 2200, note Giraud, D. 2005 Pan. p. 26, note Frier.

Cass. civ., 24 juin 2004, *Fonds de garantie automobile c. M. Mete X. et autres*, Bull. civ. II n°308, D. 2005 p. 1321, note Groutel, Gaz. Pal. 2004 p. 3752, note Sardin, Dr. et patr. déc. 2004 p. 82, note Chabas, RGDA 2004 p. 967, note Landel.

CE Ord., 14 juin 2006, *Association syndicale du Canal de la Gervonde*, R. T. p. 891.

CE, 21 mars 2007, *Commune de Boulogne-Billancourt*, R. p. 130, AJDA 2007 p. 915, note Dreyfus, CMP 2007 étude 14, Lichère.

CE, 11 mars 2011, *Communauté d'agglomération du Grand Toulouse*, R. T. pp. 843, 1003 et 1093, RJEP août 2011 étude 4, note Llorens, CMP 2011 p. 130, note Devillers.

CE, 30 mai 2011, *Ottaviani*, R. T. p. 1108, AJDA 2011 p. 2246, note Petit.

TC, 17 oct. 2011, *SCEA du Chéneau et autres c. Interprofession nationale porcine et autres, Chéri et autres c. Centre national interprofessionnel de l'économie laitière*, R. p. 698, RFDA 2011 p. 122, concl. Sarcelet, note Seiller et 1136, note Roblot-Troizier, AJDA 2012 p. 27, note Guyomar et Domino, JCP 2011 n°1209, note Sorbara et 1423, note Plessix, JCP A 2011 p. 1423, note Pauliat, D. 2011 p. 3046, note Donnat, D. 2012 p. 244, note Clamour et Coutron, RTD civ. 2011 p. 735, note Rémy-Corlay, RJEP févr. 2012 rep. n°2, Labetoulle, Constit. 2012 p. 294, note Levade, LPA 16 mars 2012, note Graulier, RTDE 2012 p. 135, note Ritleng.

Caen, 28 oct. 2011, *X.*, RG n°11/00895.

CE Ass., 21 déc. 2012, *Stés Groupe Canal Plus et Vivendi Universel*, R. p. 430.

TC, 13 oct. 2014, *Sté Axa France IARD c. MAIF*, R. p. 471, AJDA 2014 p. 2180, note Lessi et Dutheillet de Lamothe, CMP 2014, com. n°322, Eckert, DA 2015 com. n°3, Brenet, JCP A 2015 n°2010, note Pauliat, RDP 2015 p. 869, note Basset, RFDA 2014 p. 1068, concl. Desportes.

TC, 9 mars 2015, *Mme Rispal c. Sté des Autoroutes du Sud de la France*, R. p. 499, BJCP 2015 p. 308, concl. Escaut, RFDA 2015 p. 266, concl. Escaut, note Canedo-Paris, DA 2015 com. 34, Brenet.

Cass. civ., 17 juin 2015, *X.*, n°14-17536, D. 2015 p. 1447, JCP 2015 p. 1060, note Landry, D. 2016 p. 101, note Wickers.

Cass. civ., 20 déc. 2017, *M. Y.*, Bull. civ. I n°254.

## VI/ Usuels

*Le Trésor de la langue française informatisé*, <http://www.cnrtl.fr>

CORNU (G.) [dir.], *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2016, 11<sup>e</sup> édit., XXXI-1101 p.

GUINCHARD (S.) et DEBARD (T.) [dir.], *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2015, 23<sup>e</sup> édit., 1105 p.



# Index

*Les numéros renvoient aux pages. Sauf exceptions, les introductions de parties et de titres, ainsi que les conclusions de sections, de chapitres et de parties, ne sont pas indexées. Pour chaque page signalée, le terme peut être mentionné ou la thématique abordée, à un ou plusieurs endroits, dans le développement de cette page et/ou dans les notes dont les appels y figurent.*

Abrogation-suppression / abrogation-maintien (distinction) : 55

Adhésion obligatoire aux organismes d'économie dirigée : 241 ; 638

Administration provisoire des entreprises : 142-143 ; 532 ; 534 ; 548 ; 554 ; 568

Académie française (statut des membres de l'...) : 356

## Acte

- ... d'autorité / ... de gestion (distinction) : 59 ; 287 ; 457-458 ; 468
- ... confirmatif et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) : 539
- ... constitutionnel : 122 ; 298-301 ; 301 ; 537 ; 684
- ... contractuel : voir « contrat »
- ... détachable (théorie de l'...) : 279 ; 290 ; 316 ; 325-326 ; 538 ; 556
- ... indivisible (théorie de l'...) : 310
- ... mixte : 271 ; 375
- ... unilatéral / contrat (distinction) : 270-271 ; 377 ; 388 ; 631 ; 718

Acte administratif / acte de gouvernement (distinction) : 289 ; 290-294 ; 307-308

## Acte administratif unilatéral

- Notion : 281-288 ; 307-308 ; 707 ; 709 ; 745
- ... / acte unilatéral privé (distinction) : 237 ; 274-288 ; 467 ; 481 ; 512 ; 624 ; 693 ; 707 ; 710 ; 712 ; 721
- ... / acte juridictionnel (distinction) : 211-219 ; 289 ; 303-308 ; 519 ; 524 ; 585-586 ; 589 ; 591 ; 592 ; 593-595
- ... individuel / ... réglementaire (distinction) : 275 ; 289 ; 444-445 ; 446 ; 631
  - ... et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) : 295 ; 556
- ... / loi (distinction) : 289 ; 294-303 ; 307-308 ; 578-579 ; 677 ; 684
- ... / acte constitutionnel : 298-301 ; 537 ; 684
- ... des personnes privées ou innommées : voir « personne dirigeante innommée et actes juridiques unilatéraux à qualifier » et « personne privée et actes juridiques unilatéraux à qualifier »
- ... et action sur l'économie : 375 ; 378 ; 396

Acte de droit professionnel : 272-273 ; 409 ; 608

Acte faisant grief (condition de l'...) : 538-539 ; 555-556 ; 593

## Acte de gouvernement

- Notion : 290 ; 308 ; 721
- Régime : 289
- ... / acte administratif (distinction) : voir « acte administratif / acte de gouvernement (distinction) »
- ... / loi (distinction) : 289
- ... et recours pour excès de pouvoir : 290-294

#### Acte juridictionnel

- Notion : 305
- Régime : 289
- ... / loi (distinction) : 289 ; 294 ; 307-308
- ... / acte administratif unilatéral (distinction) : voir « acte administratif unilatéral / acte juridictionnel (distinction) »

#### Acte juridique

- Notion : 270
- ... public / ... privé (distinction) : voir « acte administratif unilatéral / acte unilatéral privé (distinction) » et « contrat administratif / contrat privé (distinction) »
- ... et acte matériel : 326 ; 327

#### Acte législatif : voir « loi »

#### Acte matériel

- Notion : 326 ; 745
- ... public / ... privé (distinction) : 327-341 ; 452 ; 709 ; 710 ; 712 ; 721
- ... public des personnes privées ou innommées : voir « personne dirigeante innommée et actes matériels à qualifier » et « personne privée et actes matériels à qualifier »
- ... et acte juridique : voir « acte juridique et acte matériel »

#### Acte parlementaire non législatif

- Régime : 289
- Inexistence sous Vichy : 289 ; 297
- ... / loi (distinction) : 289 ; 294-295

#### Acte personnel

- Notion : 332
- ... / fait de service (distinction) : 328-330 ; 332-336 ; 477 ; 702 ; 709 ; 721
- ... / voie de fait (distinction) : 335-336

#### Acte unilatéral privé

- ... / acte administratif unilatéral (distinction) : voir « acte administratif unilatéral / acte unilatéral privé (distinction) »
- ... / acte unilatéral public (distinction) : 271-288

#### Acte unilatéral public

- Nomenclature : 271 ; 289 ; 467
- ... / acte unilatéral privé (distinction) : voir « acte unilatéral privé / acte unilatéral public (distinction) »
- ... des personnes privées ou innommées : voir « personne dirigeante innommée et actes juridiques unilatéraux à qualifier » et « personne privée et actes juridiques unilatéraux à qualifier »

#### Activité

- ... consultative : 464 ; 470-471 ; voir aussi « avis »
- ... d'exécution des lois : 147 ; 308
- ... législative : 51 ; 158 ; 160-161 ; voir aussi « fonction législative »
- ... libre : 627
- ... mixte (ou d'intérêt mixte) : 136-137 ; 632
- ... de police : voir « police »
- ... publique : voir « service public » ; « fonction publique »
- ... réglementée : 627

Activité administrative : voir aussi « fonction administrative »

- Contenu : 147-148
- ... et application du droit privé du fait de la rupture indirecte de la liaison de la compétence et du fond : 336 ; 448-454
- ... et intérêt général : 462
- ... et support organique : 667 ; 714

Activité privée : voir aussi « fonction privée » ; « domaine privé ; gestion du... ; nature juridique de l'activité de... »

- Ressemblance avec le service public : 139-147 ; 368 ; 382 ; 463 ; 638 ; 721-722
- ... / service public (distinction) : 119-147 ; 225 ; 447 ; 461 ; 469 ; 510 ; 512 ; 629 ; 633 ; 649 ; 698 ; 700 ; 721-722
- ... d'intérêt général : 464 ; 627
  - ... non subventionnée à capitaux exclusivement privés : 627
  - ... subventionnée à capitaux exclusivement privés : 627
  - ... d'économie mixte : 627 ; voir aussi « économie mixte »
  - ... bénéficiant de prérogatives de puissance publique : 230 ; 627
  - ... ne bénéficiant d'aucune prérogative de puissance publique : 230 ; 627
- ... d'intérêt professionnel : 225 ; 250 ; 258
- ... et actes matériels et juridiques à qualifier : 272 ; 714 voir aussi « domaine privé ; gestion du... ; ... et actes unilatéraux à qualifier » et « domaine privé ; gestion du... ; ... et contrats à qualifier »
- ... et personnalité publique : 666 ; voir aussi « domaine privé ; gestion du... ; nature juridique de l'activité de... »
- ... et personnalité privée : 703

Activités

- ... d'aide aux entreprises d'intérêt général : 147 ; 629
- ... de direction de l'économie
  - Objet de l'... : 71-118
  - Nature juridique de l'... : 118-164 ; 508 ; 627 ; 652 ; 721-722
  - Régime juridique : 267-423
- ... d'intérêt professionnel : 109-112 ; 134 ; 165 ; 166 ; 179-180 ; 188 ; 228 ; 232 ; 234 ; 250 ; 263 ; 477 ; 501
  - Nature juridique : 134-137 ; 149 ; 510 ; 649 ; 721-722
  - Régime juridique : 283 ; 329
- ... de production et de distribution des biens
  - ... assurées ou assumées par l'Etat : 116-118 ; 178 ; 236-237 ; 313-320 ; 324 ; 379-380
  - Nature juridique : 138-147 ; 149 ; 237 ; 314 ; 510 ; 627 ; 659 ; 700 ; 721-722

Adéquation aux faits (contrôle de l'...)

- ... en excès de pouvoir : 544 ; 711
  - Variation de l'intensité du contrôle : 545 ; 546-548 ; 580-585
- ... en cassation : 546 ; 588

Agent

- ... contractuel : 342 ; 342-344 ; 386 ; 388
- ... mixte : 347-348 ; 632
- ... statutaire : 342

Agent privé

- Notion : 341-344
- ... / agent public (distinction) : 341-350 ; 462 ; 467 ; 617 ; 624-626 ; 671 ; 709 ; 715 ; 721 ; 739
- ... et fonctionnaire (qualités incompatibles) : 351
- ... particulier : 626

## Agent public

- Notion : 341-344 ; 529 ; 709
- ... / agent privé (distinction) : voir « agent privé / agent public (distinction) »
- ... particulier : 355-356 ; 626 ; 701
- ... des personnes privées ou innommées : voir « personne dirigeante innommée et agents à qualifier » et « personne privée et agents à qualifier »

## Agent du service public

- Pouvoir de sanction du chef de service : 520
- ... / usager du service public (distinction) : 482

## Agents des organismes de direction

- Statut juridique : 283 ; 341-356 ; 351 ; 384 ; 386 ; 387-388 ; 527-529 ; 627 ; 658-659 ; 671
- Autorisation de cumuler une activité privée : 355 ; 388
- Incompatibilités de fonctions : 349
- Prestation de serment : 349
- Secret professionnel : 349
- Obligations et protections : 355
- ... (responsabilité personnelle) : 327-330 ; 332-336

Agrément : 200 ; 203 ; 213 ; 236-237

Aménagement interne des organismes (nature juridique des actes d'...) : 271 ; 272 ; 274 ; 283-284 ; 286 ; 287-288 ; 362 ; 617 ; 663-665

Aménagement spécial des biens (condition de l'...) : 358

Analogie (règle de l'...) et classification juridique : 677

Annulation des actes (pouvoir d'...) : 193-194 ; 197 ; 445-446 ; 454 ; 491 ; 493 ; 593

Antisémitisme : 32 ; 37 ; 537

Appel (voie de recours) : 211 ; 218-219 ; 554-555 ; 613

Appréciation des faits (contrôle de l'...)

- ... en excès de pouvoir : 544-546 ; 546-548 ; 558 ; 580 ; 711
- ... en cassation : 546 ; 585-591 ; 594 ; 711

Approbation des actes (pouvoir d'...) : 192-193 ; 236 ; 272 ; 337 ; 370 ; 446 ; 470-471 ; 518 ; 556

Arbitrage des conflits collectifs de travail : 411-412 ; 693-694

Arbitres (statut des...) : 352 ; 356 ; 693

Architectes : 373 ; voir aussi « Ordre des architectes »

Arrêt *Bouguen* (CE Ass., 2 avr. 1943) : 50 ; 125 ; 133 ; 227 ; 257 ; 273 ; 274-278 ; 282 ; 283 ; 288 ; 303 ; 465 ; 508 ; 656-660 ; 673 ; 681 ; 690 ; 691 ; 695 ; 696 ; 715 ; 729 ; 753

Arrêt *Monpeurt* (CE Ass., 31 juill. 1942) : 50 ; 125 ; 128 ; 130 ; 227 ; 228-229 ; 232 ; 257 ; 262 ; 274-277 ; 283 ; 288 ; 296 ; 322 ; 361 ; 427 ; 465 ; 478 ; 496 ; 497 ; 508 ; 527 ; 533 ; 617 ; 625 ; 656-660 ; 662-663 ; 670 ; 673 ; 681 ; 690 ; 691 ; 693 ; 695 ; 696 ; 702 ; 707 ; 713 ; 714 ; 715 ; 729 ; 732 ; 735 ; 753

Arrêt *Morand* (CE Sect., 28 juin 1946) : 130 ; 277 ; 283 ; 286 ; 288 ; 322 ; 348 ; 361 ; 427 ; 496 ; 497 ; 527 ; 616 ; 617 ; 625 ; 667 ; 714 ; 735

Assemblées générales des compagnies ou communautés d'officiers ministériels : 235

Association au service public : 317

#### Association

- ... française de normalisation : 167 ; 168 ; 172 ; 174 ; 237 ; 277
- ... professionnelle des banques : 172 ; 174 ; 177 ; 218 ; 235

Associations : 174 ; 235 ; 237 ; 247 ; 262 ; 527 ; 602 ; 619 ; 621 ; 707

- ... / sociétés commerciales (distinction) : 262-264
- ... dirigées : 638
- ... de droit semi-public : 638

#### Associations

- ... foncières de remembrement : 168 ; 172 ; 174-175 ; 234
- ... mixtes : 180
- ... professionnelles de fonctionnaires : 166
- ... syndicales de propriétaires autorisées : 223 ; 231 ; 234 ; 243 ; 258 ; 260-261 ; 464 ; 664

Assurance contre les risques de guerre : 113 ; 147 ; 150 ; 309 ; 314-320 ; 621

Assurance professionnelle : 373

Autonomie de la volonté (principe de l'...)

- ... et interventionnisme / dirigisme : 368-370 ; 373 ; 374-375 ; 383-384
- ... et libéralisme : 374-375 ; 384
- ... et règles d'ordre public : 378
- ... et théorie classique du contrat : 368-370 ; 375 ; 383-384 ; 645

Autorisation / délégation (distinction) : 124

#### Autorité

- ... administrative indépendante : 179 ; 676
- ... publique indépendante : 259

#### Autorité administrative

- Notion : 277 ; 278 ; 308 ; 709 ; 723 ; 745
- ... / autorité gouvernementale (distinction) : 308
- ... / autorité juridictionnelle (distinction) : 305-306 ; 308 ; 585-586 ; 634
- ... / autorité législative (distinction) : 308
- ... et contrôle administratif : 126
- ... et personnes privées ou innommées : 277-288 ; 444-445 ; 710 ; voir aussi « personne dirigeante innommée et actes juridiques unilatéraux à qualifier » et « personne privée et actes juridiques unilatéraux à qualifier »
- ... et pouvoir répressif : 303 ; 519-527
- ... et résolution de questions accessoires : 455
- ... et recrutement des agents publics : 342

#### Autorité gouvernementale

- Notion : 294 ; 308
- ... / autorité administrative (distinction) : voir « autorité administrative / autorité gouvernementale (distinction) »
- ... / autorité juridictionnelle (distinction) : 308
- ... / autorité législative (distinction) : 308

Autorité juridictionnelle : voir aussi « juridiction » et « juridictions »

- Notion : 305 ; 308
- ... / autorité administrative (distinction) : voir « autorité administrative / autorité juridictionnelle (distinction) »
- ... / autorité gouvernementale (distinction) : voir « autorité gouvernementale / autorité administrative (distinction) »
- ... / autorité législative (distinction) : 308
- ... et personnes dirigeantes privées ou innommées : voir « juridictions économiques ou professionnelles »
- ... et sort des concepts juridiques classiques : 699-739

Autorité législative

- Notion : 298 ; 308
- ... / autorité administrative (distinction) : voir « autorité administrative / autorité législative (distinction) »
- ... / autorité gouvernementale (distinction) : voir « autorité gouvernementale / autorité législative (distinction) »
- ... / autorité juridictionnelle (distinction) : voir « autorité juridictionnelle / autorité législative (distinction) »
- ... et sort des concepts juridiques classiques : 707 ; 708 ; 715

Autorité publique

- Notion : 271 ; 278-279 ; 308
- ... et personnes privées ou innommées : 271-288 ; 370 ; voir aussi « personne dirigeante innommée et actes juridiques unilatéraux à qualifier » et « personne privée et actes juridiques unilatéraux à qualifier »

Autorité de la chose décidée : voir « privilège du préalable »

Autorité de la chose jugée (violation de l'...)

- Recours pour excès de pouvoir : 492 ; 557-558 ; 571
- Recours en responsabilité : 487 ; 492 ; 554

Avances du Trésor : 112 ; 113 ; 314-319 ; 560

Avis : 212 ; 538 ; 542 ; 548 ; 563-564

Avocats : 370 ; voir aussi « ordres des avocats » et « organisation professionnelle des avocats »

Bail commercial et domaine public : 449

Banalisation (ou laïcisation) du droit des personnes publiques : 385-386

Banque de France : 259

Base juridique (défaut de...) : 299 ; 565

Bases constitutionnelles du droit administratif (théorie des...) : 468

Baux ruraux (réforme) : 77

Bénéfices des entreprises (encadrement des...) : 83 ; 264

Bichelonne (Jean) : 23 ; 39 ; 40 ; 43 ; 44 ; 45 ; 92 ; 97 ; 99 ; 100 ; 131 ; 138 ; 144 ; 247 ; 372 ; 474 ; 715

## Biens

- Notion : 356
- ... mixtes : 361 ; 632
- ... privés particuliers : 363 ; 701
- ... publiques
  - ... / biens privés (distinction) : 356-364 ; 527 ; 530 ; 626 ; 701 ; 709 ; 715
  - Insaisissabilité des... (principe de l'...) : 530 ; 616
  - ... particuliers : 363 ; 626 ; 701
- ... professionnels : 363 ; 409 ; 608

## Bonne administration de la justice

- Notion : 435-436
- ... et dirigisme de Vichy : 62 ; 435-502 ; 596 ; 628 ; 709 ; 746 ; 752

## Branche du droit

- Frontières : 50 ; 51 ; 269-270 ; 365-423 ; 455-469 ; voir aussi « droit public / droit privé (distinction) », « droit administratif / droit privé (distinction) » et « droit administratif / autres branches du droit public (distinction) »
- Autonomie :
  - Notion : 408
  - ... absolue : 408-412 ; 417 ; 421 ; 476 ; 480 ; 605 ; 631 ; 649-651 ; 729 ; 738
  - ... relative : 408 ; 412-417 ; 421 ; 631 ; 729
  - ... de droit et de juridiction : 410
  - ... du droit administratif : voir « droit administratif ; autonomie / exorbitance du... »
  - ... du droit des affaires : 420
  - ... du droit commercial : 401
  - ... du droit de la concurrence : 420
  - ... du droit privé : voir « droit privé ; autonomie »
  - ... du droit public : voir « droit public ; autonomie / exorbitance du... »

## Bureaux

- ... nationaux de répartition : 172 ; 175 ; 210 ; 222 ; 223 ; 224 ; 250 ; 277 ; 517 ; 518 ; 557 ; 565 ; 693
- ... de normalisation : 178
- ... de péréquation des frais de transport de blé et de seigle supportés par la meunerie : 277 ; 283

Cahier des charges administratif (référence à un...) : 309 ; 310 ; 311 ; 313 ; 315 ; 500

## Caisse

- ... autonome de recouvrement des comités d'organisation : 166 ; 177 ; 250 ; 359 ; 360-361
- ... professionnelle de l'industrie meunière : 229

## Caisses

- ... de péréquation des prix : 166
- ... primaires d'assurances sociales : 230 ; 464 ; 680 ; 708-709

## Capitalisme

- Notion : 15
- ... et corporatisme : 21
- ... et dirigisme : 24 ; 140-141 ; 659
- ... et droit professionnel : 403
- ... et libéralisme : 18
- ... et planisme (ou planification) : 24

Carte professionnelle (délivrance / refus de délivrance / retrait) : 90-91 ; 299 ; 337 ; 524 ; 532 ; 533 ; 544 ; 545 ; 554 ; 556 ; 563 ; 565 ; 567 ; 568 ; 569 ; 582 ; 711

## Catégorie juridique

- Notion : 53 ; 675
- Nécessité : voir « nécessité de l'outil conceptuel en droit »
- Continuité pure et simple du système catégoriel : voir « *statu quo* scientifique du droit administratif »
- Rupture dans la continuité du système catégoriel : voir « évolution pragmatique du droit administratif »
- Rupture pure et simple du système catégoriel : voir « révolution paradigmatique du droit administratif »
- ... limitative / ... résiduelle (distinction) : 308 ; 718 ; 723
- ... et altération du réel : voir « qualification juridique des faits et altération du réel »
- ... et classement : 601-602 ; 628 ; 675-676 ; 677-678
- ... et concept juridique : 53 ; 628 ; 639 ; 676 ; 704 ; 718
- ... et qualification juridique : 52-53 ; 58 ; 674
- ... et sécurité juridique : 683
- ... et délimitation : 631 ; 642 ; 718

Centralisation (mode d'organisation administrative) : 180 ; 189 ; 208 ; 210

## Centre

- ... d'information interprofessionnel : 166
- ... national du commerce extérieur : 166 ; 175 ; 633

Cercles d'officiers : 259

## Chambres

- ... de commerce et d'industrie : 109 ; 223 ; 234 ; 243 ; 256 ; 312 ; 356 ; 361 ; 449 ; 542 ; 563-564 ; 619 ; 664
- ... d'agriculture : 109 ; 167 ; 235 ; 256 ; 664
- ... des métiers : 109 ; 167 ; 235 ; 487 ; 542 ; 664
- ... professionnelles : 207 ; 235 ; 243 ; 260-261 ; 487

## Chambres de discipline

- ... des agréés près les tribunaux de commerce : 219
- ... des avoués : 203 ; 212 ; 219
- ... des commissaires-priseurs : 183 ; 203 ; 219
- ... des officiers ministériels : 185 ; 203 ; 235 ; 258 ; 307 ; 481 ; 519 ; 521
- ... des huissiers : 183 ; 219 ; 53
- ... des notaires : 183 ; 212 ; 219 ; 564

## Chef

- ... de l'Etat / chef du gouvernement (partage des compétences) : 122 ; 210 ; 297-303
- ... de service : 286

## Charte

- ... des prix : 55 ; 85-88
- ... du travail : 81 ; 107-112

## Circonstances

- ... exceptionnelles (théorie des...) : 548-551
- ... particulières de l'affaire (théorie de l'obligation de l'examen des...) : 546-547 ; 581 ; 711 ; 712

## Classement

- Notion : 601-602 ; 674-676 ; 677 ; 684
- Artificialité du classement juridique : 746 ; 748
  - Point de vue scientifique : 628-639 ; 673
  - Point de vue idéologique : 639-671
- ... binaire : voir « logique binaire »
- ... et catégorie / concept juridique : voir « catégorie juridique et classement »
- ... à démarche empirique / ... à démarche constructionniste : 636-639
- ... des actes juridiques : 637 ; 675
- ... des actes matériels : 675
- ... des activités juridiques : 628 ; 629 ; 649
- ... des agents : 675
- ... des biens : 675
- ... des règles de droit : 602 ; 628 ; 629
- ... des personnes morales : 602 ; 628 ; 629 ; 652 ; 675

## Classification

- Sens strict : voir « classement »
- Sens large : 674-675 ; 677
- Valeur logique : 701

## Clauses exorbitantes du droit commun

- ... / clauses de droit commun (distinction) : 469 ; 721-722 ; 723 ; 752
- ... et agents à qualifier : 343-344 ; 346-347 ; 348-350
- ... et contrats à qualifier : 310-311 ; 314-319 ; 322-326 ; 343-344 ; 346-347 ; 348-350 ; 461 ; 465 ; 496 ; 498-501 ; 621 ; 626 ; 752

Clauses réglementaires : 271 ; 275 ; 277

Code de déontologie : voir « déontologie »

Collaborateur du service public / fournisseur du service public / usager du service public (distinctions) : 316-319

Collaboration avec l'Allemagne nazie : 32 ; 37 ; 41-42 ; 131

Collaboration des administrés avec l'Administration (hors contrat) : 252 ; 464 ; 708 ; 714

## Collecte

- Notion : 96
- ... des matières et des produits : voir « réglementation économique de la distribution des marchandises »

## Collectivisme

- Notion : 16
- ... et dirigisme : 229 ; 235
- ... et socialisme : 16-17
- ... et libéralisme : 229

## Collectivités

- ... locales : 197 ; 204 ; 207 ; 209 ; 248 ; 362 ; 457-458 ; 512 ; 513-514 ; 602
- ... territoriales : 228 ; 629 ; 704

Colonisation du droit privé par le droit public : 367-381 ; 386 ; 729 ; 426

- Modèle de l'annexion : 367 ; 379-380
- Modèle du protectorat : 367 ; 379 ; 380-381 ; 386

Comédie Française : 464

#### Comité

- ... des bourses de valeurs : 171
- ... central des prix : 166 ; 563
- ... central des groupements interprofessionnels forestiers : 172 ; 177 ; 181 ; 193
- ... central des groupements interprofessionnels laitiers : 172 ; 177 ; 181 ; 199 ; 224 ; 225 ; 257 ; 330 ; 565 ; 656
- ... central des groupements interprofessionnels piscicoles : 172 ; 177 ; 181
- ... central des groupements interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture : 181
- ... central des groupements professionnels coloniaux : 171 ; 175
- ... contentieux du contrôle des prix : 124 ; 178 ; 216 ; 546 ; 567 ; 590
- ... départementaux des prix : 166 ; 535 ; 539
- ... directeur de l'entente interprofessionnelle des industries de la soie : 229
- ... de direction de l'entente de la chicorée : 229
- ... économique interministériel : 40
- ... française de la libération nationale du gouvernement provisoire de la République française : 300
- ... général interprofessionnel chanvrière : 171 ; 175 ; 222
- ... de gestion du compte spécial du Trésor pour la couverture des achats intéressant le ravitaillement général : 560
- ... interprofessionnel de la conchyliculture : 333-334 ; 337-340 ; 446
- ... interprofessionnel du vin de Champagne : 168 ; 171 ; 175 ; 277 ; 517 ; 538 ; 556
- ... interprofessionnel des vins de Bourgogne : 176
- ... interprofessionnel des vins doux naturels et vins de liqueur à appellations contrôlées : 171 ; 175 ; 196
- ... national interprofessionnel des chevaux et mulets : 168 ; 175 ; 190 ; 193 ; 253 ; 299 ; 473
- ... national interprofessionnel de la laine : 171 ; 175
- ... national interprofessionnel des viandes : 117 ; 171 ; 175 ; 189 ; 190 ; 213 ; 234 ; 472 ; 517 ; 546 ; 565
- ... permanent d'organisation professionnelle des banques, entreprises et établissements financiers : 171 ; 175 ; 178 ; 200
- ... professionnel de l'art musical et de l'enseignement libre de la musique : 171 ; 175 ; 193
- ... professionnel des auteurs dramatiques, compositeurs et éditeurs de musique : 171 ; 175
- ... professionnel de l'industrie des pâtes alimentaires : 171 ; 175

#### Comités

- ... centraux de ravitaillement : 171 ; 172 ; 175 ; 223 ; 224 ; 257 ; 259 ; 330 ; 704
- ... départementaux d'organisation et de contrôle de la production du commerce des céréales : 167 ; 171 ; 175 ; 207 ; 213 ; 214 ; 215 ; 225 ; 272 ; 328 ; 329
- ... départementaux et sous-comités cantonaux de répartition en bois de chauffage réservé à la consommation des boulangeries : 178
- ... d'organisation : 171 ; 175 ; 176 ; 179 ; 190 ; 194 ; 195 ; 197 ; 198 ; 199 ; 200 ; 201 ; 202 ; 204 ; 206 ; 212 ; 222 ; 223 ; 224 ; 225 ; 226 ; 227 ; 230 ; 232-233 ; 244 ; 245 ; 248 ; 250 ; 257 ; 258 ; 259 ; 262 ; 270 ; 274-275 ; 277 ; 278 ; 282 ; 283 ; 321 ; 322 ; 323-325 ; 328 ; 329 ; 330 ; 334-335 ; 337 ; 347 ; 348 ; 354 ; 356 ; 360-361 ; 362 ; 411 ; 440 ; 472 ; 473 ; 477-478 ; 484 ; 511 ; 518 ; 528-529 ; 533 ; 538 ; 542 ; 548 ; 552 ; 556 ; 562 ; 563 ; 565 ; 567 ; 575 ; 581 ; 583 ; 584 ; 627 ; 633 ; 658-659 ; 662 ; 669 ; 670 ; 671 ; 673 ; 681 ; 685 ; 693 ; 694 ; 695 ; 713
- ... de pêche maritime : 229
- ... sociaux : 179 ; 184 ; 188 ; 225 ; 227 ; 411 ; 556
- ... sociaux d'établissement : 166 ; 228

Commandements économiques (ou ordres) : 491

- ... de distribution : 96-100 ; 373
- ... d'embauchage : 81 ; 95-96 ; 178 ; 373-374
- ... de production : 94-96 ; 318 ; 373-374 ; 375
- ... de travail : 95 ; 178 ; 374

Commerçant (qualité de...)

- Notion : 319 ; 321 ; 512
- ... et compétence de la juridiction prud'homale : 439
- ... et contrat à qualifier : 319-320 ; 321-322
- ... et création de services publics industriels et commerciaux : 512-513
- ... et personne privée ou innommée : 321-322 ; 324
- ... et personne publique : 319-320

Commerçants investis de fonctions administratives de répartition : 330

Commettant / préposé (distinction) : 332-336

Commissaire du gouvernement (près les organismes de direction) : 178 ; 190-190 ; 210 ; 223 ; 237 ; 474 ; 518 ; 556 ; 658

Commissaire du gouvernement (près les juridictions administratives)

- Statut : 692
- Rôle : 692-696
- Techniques : 693-694
- Portée du discours : 694-696

Commissaires de police : 337 ; 339

Commissariat

- ... général aux économies de matières premières : 178
- ... général aux ressources agricoles : 178
- ... général de la main d'œuvre française en Allemagne : 346
- ... à la mobilisation des métaux non ferreux : 178 ; 347

Commission

- ... de contrôle des banques : 168 ; 172 ; 177 ; 178 ; 210 ; 213 ; 214 ; 215 ; 216 ; 218 ; 441 ; 532 ; 539 ; 546 ; 554 ; 564 ; 567 ; 590 ; 593 ; 595 ; 676
- ... du contingentement de la production de sucre : 229 ; 584
- ... nationale de l'informatique et des libertés : 676
- ... régionale interprofessionnelle du vin de Champagne : 229

Commissions

- ... d'achat : 117 ; 178
- ... départementales de réquisition de denrées agricoles : 535
- ... de remembrement rural : 178 ; 216 ; 357 ; 455 ; 535 ; 547 ; 556 ; 562 ; 563 ; 564 ; 565 ; 567
- ... de remembrement urbain : 216

Communautés d'huissiers : 168 ; 180

Communes : 272 ; 312 ; 329 ; 353 ; 356 ; 458 ; 512 ; 513-514 ; 549

## Compagnies

- ... d'agréés près les tribunaux de commerce : 168 ; 180 ; 183 ; 208 ; 212
- ... d'avoués : 168 ; 180 ; 182 ; 208 ; 213
- ... de commissaires-priseurs : 168 ; 180 ; 208 ; 212 ; 283 ; 557
- ... de navigation maritime : 116-117 ; 166 ; 168 ; 314 ; 321
- ... de notaires : 168 ; 180 ; 208 ; 212 ; 213 ; 232 ; 236 ; 283 ; 446 ; 450
- ... (ou communautés) d'officiers ministériels : 167 ; 180 ; 182 ; 185-187 ; 235 ; 236 ; 240 ; 307 ; 362 ; 411 ; 444-446 ; 515 ; 552

## Compétence (contrôle de la...)

- ... en excès de pouvoir : 454 ; 482 ; 484-485 ; 524 ; 550 ; 561-563 ; 566
- ... en cassation : 546 ; 561-563

## Compétence liée

- Notion : 506
- ... / pouvoir discrétionnaire (distinction) : 506-507
- ... et autorité de la chose jugée : 491
- ... et étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir : 506-507 ; 539-540 ; 544-548 ; 580 ; 710-711
- ... et étendue du contrôle du juge de cassation : 506-507 ; 539-540 ; 546 ; 585-586 ; 710-711
- ... et exigence de légalité : 506-507

## Compétences

- ... de principe / ... d'attribution (distinction) : 242-243 ; 438
- ... primaires ou propres / ... dérivées (distinction) : 240 ; 649

Comptabilité des organismes de direction (règles applicables à la...) : 357 ; 359 ; 529-530

Comptoirs d'achat : 117 ; 171 ; 264 ; 284 ; 321-322 ; 324-325

Concentration (mode d'organisation administrative) : 210

Concentration industrielle : 92 ; 275 ; 533 ; 535 ; 562 ; 567

## Concept

- Notion : 53
- Dénomination du... / signification (s) du... (distinction) : 725
- ... et définition : 397 ; 718
- ... et notion (synonymie) : 53

## Concepts-critères

- Règles communes aux... : 603-606 ; 613 ; 697
- ... du droit applicable : 269-270 ; 357 ; 685 ; 721
- ... du juge compétent : 436-437 ; 454-455 ; 685 ; 721
- ... et notions-fondements : voir « notions-fondements du droit et du contentieux administratifs »

## Concept juridique

- Continuité pure et simple du système conceptuel : voir « *statu quo* scientifique du droit administratif »
- Nécessité de l'outil conceptuel en droit :
  - Arme du savoir juridique : 687 ; 697-698
  - Base des constructions doctrinales : 687-697
  - Moyen de simplifier les faits : 674-678
  - Moyen d'appliquer le droit : 678-686
- Outil d'analyse de l'évolution du droit : 53-54 ; 58-60
- Qualités à sauvegarder : 726-727

## Concept juridique (*suite*)

- Rupture dans la continuité du système conceptuel : voir « évolution pragmatique du droit administratif »
- Rupture pure et simple du système conceptuel : voir « révolution paradigmatique du droit administratif »
- ... et altération du réel : voir « qualification juridique des faits et altération du réel »
- ... et catégorie juridique : voir « catégorie juridique et concept juridique »
- ... et classement : voir « catégorie juridique et classement »
- ... et qualification juridique : « catégorie juridique et qualification juridique »
- ... et sécurité juridique : voir « catégorie juridique et sécurité juridique »

## Concepts juridiques

- Unité supérieure des... : 601-628 ; 635 ; 697-698 ; 748
- Polysémie des... : 725-726
- Analyse substantielle ou matérielle des ... / analyse formelle ou positiviste des ... (distinction) : 728-729
  - ... et dirigisme économique de Vichy : 729-730
- ... classiques :
  - Résistance des ... (malgré le dirigisme) : 652-671 ; 673 ; 699-739 ; 699-739
    - Fonction de stabilisation idéologique : 735-736 ; 753
    - ... et force du flou conceptuel : 62 ; 716-726 ; 731 ; 735 ; 746
    - ... et force de la tradition scientifique : 62 ; 730 ; 732-739 ; 746 ; 753
  - Origine libérale des... : 60 ; 680 ; 707 ; 735-736
- ... flous (ou indéterminés) :
  - Notion : 719
  - ... / standards (distinction) : 719
  - ... et dénis de justice (refus des...) : 724
  - ... et droit administratif : 719-726
  - ... et droit privé : 719
  - ... et insécurité juridique : 724
  - ... et politique jurisprudentielle : 724
  - ... et notions conceptuelles / notions fonctionnelles (distinction) : 720-721
- ... nouveaux :
  - Théorisation de... (du fait du dirigisme) : 409 ; 640-652 ; 673 ; 678 ; 696 ; 706 ; 707
- ... rigides : 718-719
  - ... et notions conceptuelles / notions fonctionnelles (distinction) : 720-721

## Conceptualisme

- ... / empirisme (distinction) : 676 ; 678-686
- ... empirique ou empirisme conceptuel / ... dogmatique ou dogmatisme conceptuel (distinction) : 686 ; 696-697 ; 708

Concertation (technique de la...) : 388-389

Concessions de service public : 59 ; 222 ; 227 ; 464 ; 659 ; 708 ; 714

## Conclusions

- Lagrange sur *Bouguen* (CE Ass., 2 avr. 1943) : 133 ; 142 ; 219 ; 238 ; 282 ; 390 ; 403 ; 408 ; 410 ; 411 ; 476 ; 501-502 ; 510-511 ; 653 ; 693-696
- Ségalat sur *Monpeurt* (CE Ass., 31 juill. 1942) : 111 ; 128 ; 129 ; 130 ; 132 ; 141 ; 176 ; 224 ; 228 ; 229 ; 238 ; 246 ; 250 ; 251 ; 253 ; 259 ; 282 ; 283 ; 331 ; 478 ; 483 ; 662 ; 663 ; 670 ; 693-696 ; 703

## Conseil

- ... d'études économiques : 42
- ... national économique : 110
- ... national de Vichy : 37 ; 110 ; 657

## Conseil des prud'hommes

- ... et agents privés des personnes dirigeantes : 438-440
- ... et application du droit du travail : 438

Conseillers municipaux : 337 ; 339 ; 664

Consortiums : 27

Constitution : voir « acte constitutionnel »

## Construction juridique

- Définition : 687
- Durée de vie : 726-727

## Contentieux

- ... administratif : 289 ; 306 ; 437 ; 525-526 ; 539
  - Critère du... : 455-469
- ... contractuel :
  - Répartition des compétences en matière de... : 458
- ... électoral :
  - Nature du... : 216 ; 289 ; 612 ; 664-665
  - Répartition des compétences en matière de... : 664-665
- ... de l'indemnisation / ... de la légalité (distinction) : 330
- ... / juridiction (distinction) : 215

Contractualisation de l'action administrative : 388-389

Contradictoire (principe du...) : 214 ; 535 ; 564

Contrainte (pouvoir de...) : 248 ; 360 ; 647

## Contrat

- Théorie classique du... : voir « autonomie de la volonté (principe de l'...) et théorie classique du contrat »
- ... / acte unilatéral (distinction) : voir « acte unilatéral / contrat (distinction) »
- ... autorisé : 370-372
- ... commercial : 319-320 ; 321-322
- ... dirigé : 312 ; 365-379 ; 645
- ... économique : 312 ; 409
- ... fictif : 375-376
- ... hybride : 316
- ... imposé (ou forcé) : 373-374
- ... interdit : 370
- ... d'occupation du domaine public : 312 ; 449
- ... réglementaire : 374-376 ; 632
- ... réglementé : 372-373 ; 632
- ...-type : 539 ; 555
- ... et droit économique : 396
- ... et loi : 369-370 ; 374-375
- ... et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) : 275 ; 277 ; 316
- ... et statut : 375 ; 645

## Contrat administratif

- Notion : 309-312
- Nature du contentieux : 277 ; 454

### Contrat administratif (*suite*)

- Pouvoirs de l'Administration contractante : 520
- ... / contrat privé (distinction) : 273 ; 279-280 ; 309-326 ; 449 ; 462 ; 495-502 ; 617 ; 621-623 ; 624-626 ; 685 ; 701 ; 709 ; 715 ; 721 ; 739
- ... et fonctionnaire : 353
- ... des personnes privées ou innommées : voir « personne dirigeante innommée et contrats à qualifier » et « personne privée et contrats à qualifier »

### Contrat privé

- Notion : 309-312
- ... / contrat administratif (distinction) : voir « contrat administratif / contrat privé (distinction) »
- ... particulier : 626 ; 701

### Contrats

- ... d'accomplissement des missions de direction
  - Notion : 313 ; 316-317
  - Nature juridique : 314-320 ; 323 ; 467
- ... de culture : 389
  - Notion : 317-318
  - Nature juridique : 317-318
- ... d'encouragement des acteurs du marché : 387-388
  - Notion : 314
  - Nature juridique : 314-320 ; 621
- ... de participation aux missions de direction
  - Notion : 313 ; 316-317
  - Nature juridique : 313-314 ; 467 ; 515
- ... de réalisation de certaines opérations commerciales nécessaires à l'intérêt général économique
  - Notion : 314
  - Nature juridique : 314-320
- ... de réalisation des objectifs dirigistes
  - Notion : 312
  - Nature juridique : 313-320
- ... de recrutement des agents des organismes de direction
  - Nature juridique : 341-350

Contraventions de grande voirie : 519

### Contrôle administratif

- Notion : 126
- ... / contrôle juridictionnel (distinction) : 475-476
- ... des organismes de direction : 125-126 ; 178 ; 189-203 ; 223 ; 237 ; 244 ; 245-246 ; 380 ; 477 ; 478 ; 556 ; voir aussi « commissaire du gouvernement (près les organismes de direction) », « ministres ; autorités de contrôle » et « gouvernement ; autorité de contrôle »
- ... et corporation : 241
- ... et établissement d'utilité publique : 261

Contrôle de constitutionnalité : 298-301 ; 303 ; 536-537

### Contrôle juridictionnel

- ... / contrôle administratif (distinction) : voir « contrôle administratif / contrôle juridictionnel (distinction) »
- ... des mesures de direction : 298-299 ; 330 ; 335-340 ; 475-485 ; 503-598

Contrôle de validité des actes constitutionnels : 298-299

Contrôle par voie d'action / contrôle par voie d'exception (distinction) : 299 ; 536

Convention : voir « contrat »

Coopération agricole (statut) : 77

#### Corporation (concept)

- Notion :
  - Sens sociologique : 239-240 ; 241 ; 405-406
  - Sens politique : 240-241 ; 243 ; 245 ; 247 ; 248 ; 249
  - Sens juridique : 241-243 ; 245 ; 247 ; 249 ; 406
- Pouvoirs : 240-241 ; 647 ; 651
- ... / fondation (distinction) : 241-249 ; 260 ; 262 ; 406 ; 479 ; 483 ; 649 ; 729
- ... et décentralisation : 204 ; 241 ; 247
- ... et droit corporatif : 405-407
- ... et établissement public : 249 ; 260 ; 670
- ... et organisation professionnelle (politique d'...) : 167 ; 168 ; 470 ; voir aussi « organisation professionnelle (politique d'...) »
- ... et personnalité morale : 184 ; 185 ; 188 ; 241-242 ; 515
- ... et personnalité privée : 247
- ... et personnalité publique : 247 ; 248-249 ; 260-261

#### Corporation

- ... agricole : 180 ; 182 ; 183 ; 202 ; 213 ; 218 ; 219 ; 235 ; 240 ; 252 ; 277 ; 283 ; 288 ; 306 ; 348 ; 527 ; 667
- ... des administrateurs de biens : 180 ; 184
- ... de la boucherie : 180 ; 184
- ... de la charcuterie : 180 ; 184
- ... des industries alimentaires de transformation des produits de la pêche maritime : 180 ; 184
- ... de la marine de commerce : 180 ; 184 ; 193
- ... de la navigation intérieure : 180 ; 184
- ... des pêches maritimes : 168 ; 180 ; 184 ; 194

#### Corporations

- ... artisanales : 180 ; 184
- ... de l'Ancien Régime : 473

#### Corporatisme

- Notion : 19-21 ; 240
- ... d'Ancien Régime / ... moderne (distinction) : 20 ; 245
- ... d'association / ... d'Etat (distinction) : 245-249 ; 388 ; 483 ; 510 ; 649-651 ; 659 ; 670
- ... et capitalisme : voir « capitalisme et corporatisme »
- ... et dirigisme : 657-660 ; voir aussi « corporatisme d'association / corporatisme d'Etat (distinction) » et « organisation professionnelle (politique d'...) »
- ... et droit professionnel : 413 ; 474 ; 646-651
- ... et étatismisme : 245-249 ; 657-660
- ... et libéralisme : 245-249
- ... et néo-corporatisme : 21
- ... et régime de Vichy : voir « organisation professionnelle (politique d'...) »
- ... et gouvernements d'après-guerre : 663 ; 669
- ... et syndicalisme : 20

Cotisations professionnelles : 165 ; 177 ; 184 ; 185 ; 194 ; 223 ; 283-284 ; 286 ; 288 ; 441-442 ; 455 ; 533-534 ; 545 ; 668

- Nature juridique : 359-363 ; 668
- ... et impôts : 360-361 ; 362-363 ; 668

## Cour

- ... des comptes : 361 ; 586
- ... supérieure d'arbitrage : 411-412

## Créances

- ... des organismes de direction (règles applicables au recouvrement des...) : 357 ; 359 ; 360 ; 363
- ... civiles / ... commerciales (distinction) : 359

## Crise

- Notion : 748-751
- ... du droit administratif : 61 ; 279 ; 386 ; 455-469 ; 730 ; 745 ; 750-751
- ... du droit privé : 455
- ... du droit public : 386 ; 455-469
- ... de la notion d'établissement public : 259-261 ; 276
- ... de la notion d'établissement d'utilité publique : 261-262
- ... de la notion de personnalité morale : 516-517
- ... de la notion de service public : 464-465
- ... de la notion de société commerciale : 262-264

Critère organique (assouplissement) : 623-627

## Critère organique (remise en cause du...)

- ... pour les actes juridiques unilatéraux : 274-288 ; 496 ; 625 ; 662-663 ; 713-714
- ... pour les actes matériels : 339-331 ; 625 ; 714
- ... pour le droit administratif en son ensemble : 459 ; 623-624 ; 663
- ... pour les agents : 349-350 ; 663
- ... pour les biens et deniers : 361 ; 663
- ... pour les contrats : 322-326 ; 496-502 ; 663 ; 714

## Cumul

- ... d'emploi (interdiction du...) : 80 ; 528-529
- ... de fautes (principe du...) : 332
- ... des peines (autorisation du...) : 525 ; 545-546
- ... de responsabilités (principe du...) : 332

## Décentralisation

- ... technique (ou fonctionnelle, ou par service) : 204 ; 205 ; 206 ; 207 ; 247
- ... territoriale : 180 ; 204 ; 206
- ... / déconcentration (distinction) : 204-210 ; 244 ; 247 ; 515 ; 612-613 ; 614 ; 679
- ... et corporation : 241 ; 247
- ... et élection : 204-210 ; 244 ; 348
- ... et fédéralisme : 209-210
- ... et ordres professionnels : 208-210
- ... et organisation professionnelle : 207-210 ; 348
- ... et personnalité morale : 204-210 ; 515
- ... et hiérarchie / tutelle (distinction) : 204-210
- ... et unité de l'Etat : 189

## Déconcentration

- ... par personnalisation : 205-207 ; 247 ; 613 ; 614
- ... technique (ou par service) : 205-210
- ... territoriale : 205 ; 206
- ... / décentralisation (distinction) : voir « décentralisation / déconcentration (distinction) »
- ... et personnalité morale : 204-210 ; 515
- ... et hiérarchie / tutelle (distinction) : 204-210

## Décision

- ... exécutoire : 471
- ... obligatoire : 471
- ... définitive : 471

## Décision administrative

- Notion : 538
- Absence d'autorité de la chose jugée : 445
- Modification : 445
- Retrait : 445
- ... et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) : 275 ; 538-539
- ... quasi-juridictionnelle : 216

Décision professionnelle : voir « acte de droit professionnel »

Décision unilatérale (pouvoir de...) : 50 ; 179 ; 189 ; 192-195 ; 212-213 ; 223 ; 272-308 ; 342 ; 345-348 ; 375-376 ; 377 ; 379 ; 388 ; 470-471 ; 493-494 ; 616 ; 723

Décret-législatif / décret-réglementaire / décret-constitutionnel (notions) : 301

## Décret-loi

- ... / loi (distinction) : 295-296 ; 301
- ... et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) : 295-296 ; 300
- ... et « loi » de Vichy : 300

Définition (notion) : 746

## Délais contentieux (condition de recevabilité)

- ... en excès de pouvoir : 535 ; 557 ; 572
- ... en cassation : 555 ; 593
- Suspension des... : 557 ; 572

Délégation / autorisation (distinction) : 124

## Démocratie

- Retour de la... (à la Libération) : 208-209
- ... professionnelle : 207 ; 244 ; 388

## Dénaturation des faits (contrôle de la...)

- ... en cassation : 587-588 ; 711 ; 712

## Deniers

- Définition : 356
- ... mixtes : 361 ; 632
- ... privés / ... publics (distinction) : 356 ; 359-364 ; 467 ; 527 ; 626 ; 627 ; 671 ; 701 ; 709 ; 715 ; 721
- ... privés particuliers : 360 ; 626 ; 701
- ... professionnels : 363 ; 409 ; 608
- ... publics particuliers : 363 ; 701

Dénis de justice (refus des...) : 477 ; 724

Déontologie : 72 ; 131-133 ; 210 ; 565 ; 583-584 ; 589 ; voir aussi « morale professionnelle »

Départements : 356 ; 458

## Détournement de pouvoir

- ... et principe de finalité : 473 ; 552
- Contrôle du... :
  - ... en excès de pouvoir : 454 ; 540-543 ; 558 ; 560 ; 567 ; 710
  - ... en cassation : 588 ; 591-597 ; 712

## Détournement de procédure (contrôle du...)

- ... en excès de pouvoir : 567-568

## Dialogue des juges : 477-479 ; 497-502 ; 612

## Différence de nature – égale – différence de régime (principe) : 589 ; 678-686 ; 701-702

## Différends d'ordre professionnel (prévention, conciliation et arbitrage des...) : 215 ; 584

## Directive (acte juridique) : 195-196 ; 713

## Dirigisme

- Notion : 21-25 ; 376 ; 414
- Caractère nécessairement étatique : 25 ; 122 ; 188 ; 189 ; 510 ; 515 ; 528 ; 622
- ... d'Ancien Régime / ... moderne (distinction) : 21
- ... et capitalisme : voir « capitalisme et dirigisme »
- ... et collectivisme : voir « collectivisme et dirigisme »
- ... et corporatisme : voir « corporatisme et dirigisme »
- ... et distinction droit public / droit privé : 365-423
- ... et droit économique : voir « droit économique et doctrine économique au pouvoir »
- ... et droit professionnel : voir « droit professionnel et doctrine économique au pouvoir »
- ... et droit de propriété : 140-141 ; 383 ; 576-577 ; 581
- ... et ententes professionnelles : 248
- ... et étatismes : 25 ; 138 ; 474 ; 657-660
- ... et interventionnisme : 22-23
- ... et libéralisme : 23-24 ; 376 ; 379-380
- ... et multiplication des services publics : 644
- ... et néo-libéralisme : 45
- ... et organisation professionnelle spontanée : 474
- ... et planisme (ou planification) : 23-24
- ... et principe de l'autonomie de la volonté : voir « autonomie de la volonté (principe de l'...) et interventionnisme / dirigisme »
- ... et socialisme : 24

## Dirigisme (instauration en France)

- ... de guerre
  - 1914-1918 : 25 ; 142
  - 1939-1940 : 25-27 ; 167
- ... de Vichy : 39-45 ; 53
  - Causes circonstancielles : 39 ; 128-129 ; 354 ; 508-509
  - Causes idéologiques : 41-45 ; 130-131 ; 354 ; 509 ; 646-652 ; voir aussi « régime de Vichy ; idéologie » et « Révolution nationale »
  - Accélérateur de l'évolution du droit administratif : 61 ; 714-715
  - Brouillage des frontières juridiques : 60-61 ; 716-717 ; 730 ; 746
  - Test pour le droit administratif : 60-62 ; 385-386 ; 425 ; 713 ; 745 ; 750

## Doctrine

- Sources de la... : 692
- ... « classique » ou « traditionnelle » (définition retenue) : 119

## Doctrine (*suite*)

- ... officielle : 690-691
- ... organique : 690-692 ; 696
- ... universitaire : 690-692 ; 695-696
- ... / jurisprudence (dialogue) :
  - ... et cohérence de la jurisprudence administrative : 689-690
  - ... et élaboration / évolution du droit administratif : 689-690 ; 715
  - ... et mise à l'épreuve des concepts traditionnels : 61 ; 715
  - ... et sécurité juridique : 689-690
- ... et sort des concepts juridiques classiques : 699-739

## Domaine privé

- Gestion du...
  - Compétence juridictionnelle : 458
  - Droit applicable à la... : 61 ; 461
  - Nature juridique de l'activité de... : 225 ; 272 ; 273 ; 476
  - ... et actes unilatéraux à qualifier : 272 ; 273 ; 279-280 ; 328
  - ... et contrats à qualifier : 279 ; 310 ; 311 ; 461 ; 498 ; 500
- ... / domaine public (distinction) : 357-358 ; 359 ; 462 ; 618 ; 626 ; 709 ; 712 ; 721 ; 745

## Domaine public

- ... / domaine privé (distinction) : voir « domaine privé / domaine public (distinction) »
- ... et bail commercial : voir « bail commercial et domaine public »
- Gestion du... : 668
- Police du... : 520

Double degré de juridiction (règle du...) : 560-561

Double visage (thèse du...) : 426 ; 601 ; 628 ; 632-635 ; 652 ; 702-703 ; 745

## Droit (objectif)

- Notion : 52
- Nouvelle vision du... : 418-422 ; 607
- Théorie du nouveau... : 390-422 ; 733 ; 752
- ... *de* Vichy / ... *sous* Vichy (distinction) : 56-57
- ... du dirigisme économique de Vichy : 267-423
  - Conception stricte : 54-57
  - Conception large : 54-57
- ... mixte : 365 ; 409 ; 415-417 ; 419 ; 601 ; 631 ; 632 ; 729-730
- ... *sui generis* : 390 ; 476 ; 601
- ... et changement politique : 751-753
- ... et économie : voir « économie et droit »
- ... et fait : 52-53 ; 706-707 ; 708 ; 717-726 ; 726-729 ; 732 ; voir aussi « appréciation des faits (contrôle de l'...) », « exactitude matérielle des faits (contrôle de l'...) », « qualification juridique des faits » et « adéquation aux faits (contrôle de l'...) »
- ... et temps : 753

## Droit (types)

- ... des affaires : 420
- ... budgétaire : 420
- ... civil : 319 ; 321 ; 329-331 ; 332-336 ; 368 ; 387 ; 401 ; 413 ; 456 ; 466 ; 602 ; 604
  - ... professionnel : 419
- ... commercial : 319 ; 321 ; 324 ; 387 ; 395 ; 401 ; 420 ; 456 ; 466 ; 602 ; 604
- ... de la concurrence : 420

## Droit (types) (suite)

- ... de la consommation : 420
- ... comparé interne : 609-610 ; 748
- ... constitutionnel : 289 ; 302-303 ; 420 ; 602 ; 608
  - ... privé : 378
- ... de l'environnement : 366
- ... européen : 609 ; 750
- ... de la famille : 368 ; 608 ; 637 ; 723
- ... des finances publiques : 420
- ... fiscal : 363 ; 395 ; 420
- ... de la nationalité : 366
- ... pénal : 304 ; 327-331 ; 332-336 ; 420 ; 466 ; 519 ; 525 ; 526 ; 572 ; 602 ; 637
  - Pseudo-... : 525
  - ... administratif : 638
  - ... professionnel : 305 ; 419
  - ... et droit administratif : 519-527 ; 572-573 ; 637-638
- ... processuel : 289 ; 303 ; 306-307
- ... de la régulation : 750 ; voir aussi « régulation économique »
- ... de la responsabilité civile : 368
- ... social : 405 ; 410
- ... des sociétés : 420
- ... du travail : 269 ; 342 ; 346 ; 349 ; 375 ; 387 ; 395 ; 420 ; 455 ; 456 ; 466 ; 602

## Droit administratif

- Autonomie / exorbitance du... : 386-389 ; 413 ; 437 ; 455-456 ; 571 ; 604 ; 609 ; 641 ; 750
- Caractère prétorien du... : 571 ; 658 ; 689-691 ; 719
- Complexité du... : 720
- Droit d'équilibre : 503-507
- Enjeu du dirigisme de Vichy pour le... : 60-62
- Evolution pragmatique du... : voir « évolution pragmatique du droit administratif »
- Origine du... : 642
- Révolution paradigmatique (scientifique) du... : voir « révolution paradigmatique du droit administratif »
- Situation avant le dirigisme de Vichy : 60-61 ; 464-465 ; 680 ; 713-714
- *Statu quo* scientifique du... : voir « *statu quo* scientifique du droit administratif »
- Suppression du... : 609
- ... / droit privé (distinction) : 51 ; 456 ; 692 ; voir aussi « droit public / droit privé (distinction) »
- ... / autres branches du droit public (distinction) : 50 ; 51 ; 602
- ... du libéralisme / ... du dirigisme (comparaison) : 710-716
- ... économique : 390 ; 413-414 ; 712-713
  - Particularisme des règles : 713
- ... judiciaire : 447-448 ; 465
- ... pilote : 712-713
- ... professionnel : 413-414
- ... et changement politique : 751-753
- ... et droit économique : 420

## Droit administratif (application)

- Critère du... : 455-469 ; 721
  - Recherche du... : 457-465
  - Inexistence du... : 466-469 ; 686 ; 751
- ... au détriment du droit pénal : 519-527
- ... et acte administratif unilatéral : 625 ; 681 ; 702 ; 710
- ... et acte matériel public : 625 ; 681 ; 710
- ... et activité / fonction administrative : 51 ; 308 ; 468

#### Droit administratif (application) (*suite*)

- ... et agent public : 341-356
- ... et bien, denier, ouvrage ou travail publics : 356-364
- ... et contravention de grande voirie : 519
- ... et établissement public : 459
- ... et intérêt général : 461-462
- ... et intérêt privé : 461-462
- ... et contrat administratif : 309-326
- ... et personne privée ou inconnue : 457-459 ; 465 ; 528 ; 627 ; 680-681 ; 709 ; 710 ; 714 ; 745
- ... et personne publique : 457-459 ; 467-468 ; 497 ; 528 ; 664-665 ; 666 ; 680-681
- ... et puissance publique : 463-465 ; 467-468 ; 617 ; 625-626 ; 702
- ... et réglementation économique : 380
- ... et sanction administrative : 519-527 ; 637
- ... et service public : 387 ; 459-462 ; 464 ; 467-468 ; 484 ; 617 ; 625-626 ; 681 ; 702
- ... et service public administratif : 460
- ... et service public industriel et commercial : 460

#### Droit administratif (inapplication) ; voir aussi « droit privé (application) »

- Intérêt : 528-531
- ... au profit du droit privé : 527-531

#### Droit commun aux droits public et privé : 609-610

- Agent : 610
- Contrat : 610
- Ordre public : 610
- Répression : 572 ; 610
- Responsabilité : 603-604 ; 610

#### Droit corporatif

- Notion :
  - Sens matériel : 363 ; 405-406
  - Sens institutionnel : 363 ; 406
- ... / droit individuel (distinction) : 406
- ... public / ... privé (distinction) : 416
- ... et corporation : voir « corporation et droit corporatif »
- ... et droit étatique : 406 ; 479-481 ; 649 ; 651
- ... et droit professionnel : 405-407 ; 415-416 ; 648-651

#### Droit disciplinaire

- ... privé : 304
- ... professionnel : 304 ; 419
- ... public : 304 ; 523
- ... et droit pénal : 305

#### Droit économique

- Apparition de la notion : 391-392
- Notion
  - Conception restreinte : 392-394 ; 396 ; 413
  - Conception large : 392 ; 394-397 ; 413
- Caractéristiques : 302 ; 393 ; 398-399 ; 405
- Particularisme des règles : 409 ; 412 ; 413-414 ; 417 ; 418 ; 420-421
- Place dans le paysage juridique : 407-422 ; 474 ; 476 ; 605 ; 607 ; 608 ; 614 ; 629 ; 631 ; 642 ; 651-652 ; 729-730 ; 736
- ... privé : 417
- ... public : 417

### Droit économique (*suite*)

- ... / analyse économique du droit ou économie du droit (distinction) : 391
- ... / analyse juridique de l'économie (distinction) : 391
- ... / droit de la régulation économique (distinction) : 392 ; 399
- ... et analyse substantielle du droit : 728
- ... et doctrine économique au pouvoir : 391 ; 392-394 ; 399 ; 413 ; 651-652
- ... et droit des affaires : 395
- ... et droit commercial : 395
- ... et droit de la concurrence : 395
- ... et droit de la consommation : 396
- ... et droit de l'entreprise : 395-396 ; 397
- ... et droit fiscal : 395
- ... et droit professionnel : 405 ; 651-652
- ... et droit du travail : 395
- ... et évolution du droit commun aux droits public et privé : 713
- ... et intérêt général économique : 393
- ... et ordre public économique : 393
- ... et service public économique : 393

### Droit étatique

- ... public / ... privé (distinction) : 416 ; 649 ; 651
- ... et droit corporatif : voir « droit corporatif et droit étatique »
- ... et droit professionnel : 406 ; 415-416 ; 648-651

### Droit privé

- Objet du... : 365
- Autonomie du... : 572 ; 609
- Branche du droit : 601-602
- Enseignement du... : 641-642 ; 646
- Publicisation du... : voir « publicisation du droit privé »
- Source d'inspiration pour le droit public : 610
- ... / droit administratif (distinction) : voir « droit administratif / droit privé (distinction) »
- ... / droit individuel (distinction) : 501
- ... / droit public (distinction) : voir « droit public / droit privé (distinction) »
- ... des biens : 368
- ... des contrats et interventionnisme / dirigisme : 368-379
- ... économique : 410-411 ; 419 ; 422
- ... professionnel : 410-411 ; 419
- ... traditionnel
  - ... et interventionnisme / dirigisme : 641-646
  - ... et droit professionnel : 401
- ... et règles d'ordre public : voir « règles d'ordre public et droit privé »

### Droit privé (application)

- Intérêt : 527-531 ; 669-670
- ... au détriment du droit administratif : 527-531
- ... et acte matériel privé : 336-341
- ... et acte personnel : 328-330 ; 332-336
- ... et acte unilatéral privé : 271-308
- ... et activité administrative : 51 ; 448-454
- ... et activité privée : 51 ; 60-61 ; 459-462 ; 467 ; 666
- ... et agent privé : 341-356
- ... et bien, denier, ouvrage ou travail privés : 356-364
- ... et consentement (contrat) : 365 ; 377 ; 388

## Droit privé (application) *(suite)*

- ... et contrainte (décision unilatérale) : 377
- ... et contrat privé : 309-326
- ... et établissement public : 459 ; 671
- ... et intérêt général : 377-378 ; 381-384 ; 462-463 ; 606 ; 752
- ... et intérêt privé : 365 ; 377-378 ; 462-463 ; 666
- ... et personne privée ou inconnue : 60-61 ; 385-386 ; 457-459 ; 467 ; 528 ; 616 ; 652 ; 664-665 ; 666 ; 680-681 ; 735-736
- ... et personne publique : 385-386 ; 457-459 ; 467 ; 528 ; 616 ; 652 ; 671 ; 680-681
- ... et puissance privée : 481 ; 484
- ... et puissance publique : 385 ; 440-454 ; 467
- ... et service public : 51 ; 59 ; 60-61 ; 385 ; 387 ; 459-462 ; 463-465 ; 464 ; 467 ; 652 ; 666 ; 387 ; 680
- ... et service public administratif : 460
- ... et service public industriel et commercial : 380 ; 460 ; 735-736 ; 752
- ... et voie de fait : 328-330 ; 336 ; 441

Droit privé (inapplication) : voir « droit administratif (application) » et « droit public (application) »

## Droit professionnel

- Notion
  - Conception large : 400-403 ; 404 ; 406 ; 413
  - Conception restrictive : 253-254 ; 400 ; 403-404 ; 406 ; 413
- Caractéristiques : 405-407
- Particularisme des règles : 254 ; 409 ; 412 ; 413-414 ; 417 ; 418 ; 420-421
- Place dans le paysage juridique : 407-422 ; 474 ; 476 ; 601 ; 605 ; 607 ; 608 ; 614 ; 629 ; 631 ; 642 ; 648-651 ; 657-658 ; 729-730 ; 733 ; 738
- ... privé : 417
- ... public : 417
- ... et capitalisme : voir « capitalisme et droit professionnel »
- ... et corporatisme : voir « corporatisme et droit professionnel »
- ... et doctrine économique au pouvoir : 400-403 ; 406 ; 413 ; 646-651
- ... et droit commercial : 401
- ... et droit corporatif : voir « droit corporatif et droit professionnel »
- ... et droit économique : voir « droit professionnel et droit économique »
- ... et droit étatique : voir « droit étatique et droit professionnel »
- ... et droit privé traditionnel : 401-402
- ... et droit social : 405
- ... et égalité des citoyens devant la loi (principe de l'...) : 400-401 ; 402-403 ; 651
- ... et intérêt général : 401-403
- ... et intérêt professionnel : 403-404
- ... et nationalisme : 401-402
- ... et personne professionnelle : 253-254 ; 400 ; 403-404

## Droit public

- Autonomie / exorbitance du... : 386-389 ; 604 ; 609
- Branche du droit : 601-602
- Critère du... : 385 ; 455-469
- Enseignement du... : 641-642
- Fondements du... : 385-386 ; 455-469 ; 721
- Objet du... : 365 ; 714
- Privatisation du... : voir « privatisation du droit public »
- Source d'inspiration pour le droit privé : 610
- ... / droit collectif (distinction) : 501

## Droit public (*suite*)

- ... / droit privé (distinction) :
  - Force de l'autorité : 733 ; 734-736-737
  - Intérêt pédagogique : 607-608 ; 697-698 ; 737
  - Origine : 365 ; 640-641 ; 733
  - Pertinence (discussion de la...) : 366 ; 603-614 ; 637-639 ; 640-641 ; 697-698
  - Signification politique : 640-646 ; 697
  - Phénomène de rapprochement : 611-612
  - ... et dirigisme : 251-253 ; 269-270 ; 363 ; 365-390 ; 407-422 ; 426 ; 615 ; 629 ; 745
  - ... et dualisme juridictionnel : voir « dualisme juridictionnel et dualisme juridique »
  - ... et nouvelles branches du droit : 366 ; 407-422 ; 608-609
  - ... et science du droit : 366
  - ... et répartition des concepts juridiques : 366
- ... et règles d'ordre public : voir « règles d'ordre public et droit public »
- ... des affaires : 419
- ... de la concurrence : 420
- ... économique : 410 ; 419 ; 422
  - ... et évolution du droit administratif : 713
- ... financier : 362 ; 363
- ... des interventions économiques : 419
- ... judiciaire : 447-448
- ... nouveau : 390
- ... professionnel : 410 ; 419
- ... de la régulation économique : 419

## Droit public (application) : voir aussi « droit administratif (application) »

- ... et acte administratif unilatéral : 484
- ... et acte matériel public : 327-341 ; 625 ; 681 ; 710
- ... et acte unilatéral public : 271-308 ; 625 ; 681 ; 702 ; 710
- ... et consentement (contrat) : 377
- ... et contrainte (décision unilatérale) : 365 ; 377 ; 666
- ... et intérêt général : 365 ; 377-378 ; 606 ; 640-641 ; 666
- ... et intérêt privé : 377-378
- ... et personne privée : 385-386 ; 457-459 ; 616 ; 652 ; 680 ; 714
- ... et personne publique : 60-61 ; 385-386 ; 457-459 ; 616 ; 652
- ... et puissance publique : 50 ; 385-386 ; 413 ; 416 ; 481 ; 484 ; 617 ; 652
- ... et service public : 50 ; 51 ; 60-61 ; 385 ; 387 ; 484 ; 652 ; 666

## Droit public (inapplication) : voir « droit privé (application) »

## Droit (subjectif)

- ... de la concurrence (protection du...) : 566
- ... de la défense (principe du...) : 214 ; 571 ; 574 ; 578
- ... d'ester en justice : 169 ; 177 ; 184 ; 185
- ... des minorités (protection du...) : 572
- ... des opérateurs dirigés (protection du...) : 503-507 ; 551-597 ; 752

## Droits fondamentaux

- Notion : 450
- Atteinte grave aux...
  - ... et action administrative : 450-454
  - ... et compétence du juge judiciaire : voir « juge judiciaire (compétence) et atteinte grave aux droits fondamentaux »

## Dualisme juridictionnel

- Force de l'autorité : 734-736
- Maintien / suppression du... : 610-613 ; 750
- ... et dualisme juridique : 366 ; 437 ; 610-611

## Echelle (théorie de l'...)

- ... de la domanialité publique : 618
- ... de l'exorbitance : 627
- ... de la fonctionnarisation des agents publics : 626
- ... de publicisation (ou de privatisation)
  - ... des activités : 626-627
  - ... des agents : 626 ; 701
  - ... des biens : 626 ; 701
  - ... des contrats : 626 ; 701
  - ... des deniers : 626 ; 701
  - ... des personnes morales : 618-619 ; 626 ; 701
  - ... des services publics : 627

## Economie

- Notion : 14
- Caractéristiques : 302 ; 398-399 ; 405 ; 421 ; 717
- ... et droit : 390-391 ; 397 ; 398-399 ; 418 ; 420 ; 421

## Economie mixte

- Notion : 17 ; 115
- ... et dirigisme de Vichy : 116 ; 659 ; voir aussi « sociétés d'économie mixte »
- ... et étatismes : 17 ; 115
- ... et interventionnisme : 116
- ... et libéralisme : 18 ; 115

## Effet

- ... utile (théorie de l'...) : 310 ; 311 ; 313 ; 315 ; 500
- ... relatif des contrats (théorie de l'...) : 451

Egalité des citoyens devant la loi (principe de l'...) : 400-403 ; 485 ; 571 ; 572 ; 573 ; 651

Election : 203 ; 347 ; 351 ; 475 ; 482 ; voir aussi « contentieux électoral »

- ... et décentralisation : 244 ; 204-210 ; 348 ; 663

Empirisme / conceptualisme (distinction) : voir « conceptualisme / empirisme (distinction) »

Employés / fonctionnaires (distinction) : 352-353

Emprise irrégulière : 452 ; 452

- ... / voie de fait (distinction) : 452

Encouragement des acteurs du marché : 112-114 ; 379

- Nature juridique des activités d'... : 146-147 ; 149-150 ; 159-160 ; 314 ; 514 ; 639 ; 700
- Nature juridique des contrats d'... : 315-320

Enrichissement sans cause : 464

## Ententes professionnelles

- Notion : 18
- ... et dirigisme : voir « dirigisme et ententes professionnelles »
- ... et libéralisme : 18 ; 248

## Entreprise

- Définition : 397
- Création, extension, transfert (autorisation / refus) : 55 ; 91 ; 236 ; 237 ; 370 ; 534 ; 535 ; 541-543 ; 547 ; 556 ; 563-564 ; 565 ; 566 ; 567 ; 569 ; 572
- Fermeture d'... (décision de...) : 92 ; 105 ; 142 ; 292 ; 378 ; 534 ; 541 ; 554 ; 567
- ... et droit économique : 395-396 ; 397

## Entreprise privée

- ... et dirigisme de Vichy : 139-147 ; 230 ; 382-383 ; 721-722
- ... d'intérêt général (ou d'intérêt public) : 229-231 ; 251-252

Entreprise publique : 668

Epuration : 28-29 ; 344 ; 354 ; 575

Equité : 684

Erreur manifeste d'appréciation : 547-548 ; 711 ; 712

## Etablissement

- ... d'intérêt public : 229-231
- ... mixte : voir « personnes mixtes »
- ... professionnel (institution publique) : 231 ; 629 ; 642
- ... professionnel (loi du 17 nov. 1943) : 166 ; 232 ; 233 ; 513 ; 716

Etablissement public : 175 ; 189 ; 197 ; 202 ; 205 ; 206 ; 220 ; 223-225 ; 228 ; 231-233 ; 234-235 ; 243 ; 248-249 ; 250 ; 275 ; 315 ; 320 ; 328 ; 347 ; 350 ; 362 ; 527 ; 602 ; 616 ; 619 ; 629 ; 673 ; 679 ; 691 ; 693 ; 695 ; 704 ; 711

- Notion : 254-261 ; 276 ; 352-353 ; 655-671 ; 676 ; 681 ; 709 ; 724 ; 745 ; voir aussi « organismes professionnels dirigeants ; statut juridique ; signification du silence et/ou du choix des juges »
- Création : 670
- ... / établissement d'utilité publique (distinction) : 220 ; 222 ; 252 ; 261-262
- ... administratif : 629 ; 633
- ... corporatif : 231-232 ; 234-235 ; 249 ; 258 ; 260-261 ; 629
- ... à double visage : 255-256 ; 459 ; 460 ; 632-633
- ... fondatif : 234-235 ; 260-261
- ... industriel et commercial : 233 ; 255-256 ; 618 ; 629 ; 633
- ... interventionniste : 260
- ... particulier : 231-232 ; 671 ; 701
- ... professionnel : 231-232 ; 629
- ... à visage inversé : 633

Etablissement d'utilité publique : 183 ; 220 ; 234 ; 235 ; 258 ; 527 ; 602 ; 707

- Notion : 230 ; 261-262
- ... / établissement public (distinction) : voir « établissement public / établissement d'utilité publique (distinction) »

## Etat

- Maître du service de direction : 117 ; 121-137 ; 138 ; 178 ; 188-219 ; 222 ; 226-227 ; 471 ; 475 ; 515-531 ; 532 ; 614 ; 620-627 ; 647 ; 669 ; 679 ; 709
- Personne dirigeante : 15-27 ; 116-118 ; 122-124 ; 138 ; 178-179 ; 230 ; 236-237 ; 239-249 ; 313 ; 315 ; 318 ; 319-320 ; 329 ; 330 ; 345-348 ; 354 ; 357 ; 369 ; 374 ; 375-376 ; 390 ; 392 ; 394-395 ; 399 ; 403 ; 414 ; 463 ; 474 ; 509 ; 532 ; 533-535 ; 536 ; 540 ; 542-543 ; 553 ; 554-555 ; 562-563 ; 585 ; 603 ; 612 ; 620-627 ; 642-644 ; 652 ; 658-659 ; 685
- Personne publique : 185 ; 235 ; 239-249 ; 254 ; 309 ; 312 ; 350 ; 352-353 ; 362 ; 436 ; 437 ; 602 ; 722

## Etat (*suite*)

- Puissance souveraine : 273 ; 290 ; 306 ; 370 ; 379-380 ; 382 ; 384 ; 400 ; 406 ; 416 ; 491 ; 501-502 ; 503 ; 637 ; 640-641 ; 645 ; 649 ; 650 ; 651 ; 666 ; 667 ; 722
- Théorie de la double personnalité de l'... : 457-459
- ... libéral ou gendarme / ... providence (distinction) : 653-655
- ... régulateur ou post-moderne : 655
- ... et ordre juridique : 605-606
- ... et répartition des fonctions sociales : 714 ; 747

Etat débiteur (théorie de l'...) : 437 ; 458-459

Etat exécutoire (procédure de l'...) : 616

## Etatisme

- Notion : 15
- ... et corporatisme : voir « corporatisme et étatisme »
- ... et dirigisme : voir « dirigisme et étatisme »
- ... et droit professionnel : 413
- ... et économie mixte : voir « économie mixte et étatisme »
- ... et établissement public : 657-658
- ... et nationalisation : 16 ; 659-660
- ... et socialisme : 16-17 ; 659

## Evolution pragmatique du droit administratif

- Notion : 58-60 ; 699 ; 707
- Hypothèses rencontrées sous le dirigisme : 61-62 ; 426-427 ; 706-716 ; 745
- ... structurelle / ... conjoncturelle (distinction) : 709-710
- ... de définitions / ... de régimes (distinction) : 58-60 ; 427 ; 699 ; 745
- ... et analyse formelle des concepts juridiques : 729
- ... et force de la tradition : 738

## Exactitude matérielle des faits (contrôle de l'...)

- ... en excès de pouvoir : 524 ; 544 ; 566-567
- ... en cassation : 566-567 ; 588 ; 589 ; 595 ; 597

Exception du recours parallèle (principe de l'...) : 277 ; 593

## Excès de pouvoir

- ... et plein contentieux (répartition des domaines) : 454
- ... flagrant (théorie de l'...) : 453-454

Exécutif : voir « gouvernement »

## Exécution de la chose jugée : 491-495

- ... et acte individuel : 491
- ... et acte réglementaire : 491

Excuse (cause d'irresponsabilité) : 525 ; 573

Existentialistes juridiques / faiseurs de systèmes (controverse) : 678-686 ; 687-689 ; 696-697 ; 706

Exportations : voir « importations et exportations »

Expropriation : 451 ; 616

Faillite (droit de la...) : 530 ; 616

Faiseurs de systèmes / existentialistes juridiques (controverse) : voir « existentialistes juridiques / faiseurs de systèmes (controverse) »

Fait

- Notion : 52
- ... et droit : voir « droit et fait »

Familles : 249

Familles professionnelles : 179-180 ; 182 ; 184 ; 188

Fascisme et régime de Vichy : 33-34 ; 660

Faute

- ... lourde : voir « responsabilité administrative pour faute lourde dans une activité de contrôle »
- ... personnelle : voir « acte personnel »
- ... professionnelle : 360 ; 441 ; 525

Fédéralisme

- ... économique : 209 ; 659
- ... et décentralisation : 209-210 ; 659
- ... et ordres professionnels : 209-210

Fédérations sportives : 215 ; 484 ; 711

Finalité (principe de...) : 472

Fonction administrative : voir aussi « activité administrative » et « autorité administrative »

- Notion : 308 ; 468 ; 723
- ... / fonction gouvernementale (distinction) : 51 ; 308
- ... / fonction juridictionnelle (distinction) : 51 ; 212-216 ; 305-306 ; 308 ; 585-586
- ... / fonction législative (distinction) : 51 ; 308
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 277 ; 308 ; 524
- ... et droit administratif (application) : 50
- ... et personnes privées ou innommées : 445

Fonction gouvernementale : voir aussi « autorité gouvernementale »

- ... / fonction administrative (distinction) : voir « fonction administrative / fonction gouvernementale (distinction) »
- ... / fonction juridictionnelle (distinction) : 308
- ... / fonction législative (distinction) : 308
- ... et droit (inapplication) : 51
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 294 ; 308

Fonction juridictionnelle : voir aussi « autorité juridictionnelle »

- ... / fonction administrative (distinction) : voir « fonction administrative / fonction juridictionnelle (distinction) »
- ... / fonction gouvernementale (distinction) : voir « fonction gouvernementale et fonction juridictionnelle (distinction) »
- ... / fonction législative (distinction) : 308
- ... et sentences arbitrales : 693

Fonction législative : voir aussi « activité législative » et « autorité législative »

- ... / fonction administrative (distinction) : voir « fonction administrative / fonction législative (distinction) »
- ... / fonction gouvernementale (distinction) : voir « fonction administrative / fonction législative (distinction) »
- ... / fonction juridictionnelle (distinction) : voir « fonction administrative / fonction législative (distinction) »
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 294

Fonction privée : 282 ; 283-284 ; 288 ; voir aussi « activité privée »

Fonction publique (activité) : 51 ; 271-272 ; 279-288 ; 308 ; voir aussi « service public » et « autorité publique »

Fonction publique (ensemble des fonctionnaires)

- Statut de la... : 350
- Discipline de la... : 304 ; 520

Fonction sociale des acteurs du marché : 139-145 ; 304 ; 381 ; 382-383 ; 426 ; 522-523 ; 638 ; 721-722

Fonctionnaires

- Notion : 351-353 ; 529 ; 709
- ... d'autorité / ... de gestion (distinction) : 457-458
- ... / collaborateurs ou auxiliaires ou temporaires (distinction) : 352 ; 355-356
- ... / employés / agents publics non-fonctionnaires et non-employés (distinctions) : 352-353 ; 355-356 ; 388 ; 627 ; 629 ; 658-659 ; 671 ; 701
- ... / gouvernants (distinction) : 351-352
- ... / officiers ministériels (distinction) : 352 ; 355
- ... / stagiaires (distinction) : 352 ; 355
- ... contractuels : 351 ; 352 ; 353
- ... de fait : 273-274 ; 345 ; 464 ; 550

Fondation

- ... / corporation (distinction) : voir « corporation / fondation (distinction) »
- ... et personnalité morale : 242

Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles : 325 ; 633

Force majeure (cause d'irresponsabilité) : 573

Formation professionnelle : 81-82 ; 96

Fournisseur du service public / usager du service public / collaborateur du service public (distinctions) : 316-319

Frontière (notion) : 746-748

Garanties contre les risques économiques : 113 ; 147 ; 150 ; 314-319

Gaspillage (lutte contre le...) : 78

Gestion d'affaires (théorie de la...) : 273-274 ; 464

Gestion privée des services publics (théorie de la ...) : 279-281 ; 441 ; 447 ; 498-499 ; 529 ; 626 ; 752 ; voir aussi « droit privé (application) et service public »

Gestion publique / gestion privée (distinction) : 59 ; 150 ; 339 ; 461 ; 463-465 ; voir aussi « droit privé (application) et service public » et « droit administratif (application) et puissance publique »

#### Gouvernement

- Autorité de direction : 290-294 ; 297-301 ; 506 ; 553 ; 649
- Autorité de contrôle : 217 ; 223 ; 244 ; 504-505 ; 649

Grève (interdiction de la...) : 142

#### Groupement

- ... pour l'assurance des risques terrestres de guerre : 167 ; 172 ; 174 ; 237 ; 319-320 ; 321 ; 530 ; 538 ; 621
- ... interprofessionnel des fleurs et plantes à parfums : 171 ; 175 ; 220
- ... interprofessionnel des oléagineux métropolitains : 171 ; 175 ; 671
- ... interprofessionnel de l'olive : 171 ; 177
- ... interprofessionnel du tartre et des produits tartreux : 171 ; 175
- ... national interprofessionnel des fruits à cidre et dérivés : 171 ; 175
- ... national interprofessionnel linier : 171 ; 175 ; 190
- ... national interprofessionnel de la production betteravière et des industries de transformation de la betterave : 171 ; 175
- ... national interprofessionnel de production et d'utilisation des semences, graines et plants : 171 ; 175 ; 233 ; 656 ; 671
- ... national de la production, de la transformation, du commerce et du marché des plantes médicinales : 171 ; 175
- ... professionnel de l'industrie meunière : 171 ; 175

#### Groupements

- ... d'achat : 27 ; 117 ; 167 ; 168 ; 171 ; 174 ; 190 ; 195 ; 197 ; 199 ; 204 ; 236-237 ; 253 ; 263-264 ; 272 ; 277 ; 283 ; 288 ; 320-321 ; 325-326 ; 330 ; 331 ; 337 ; 348 ; 349-350 ; 439-440 ; 455 ; 513 ; 517 ; 527 ; 563 ; 665 ; 671 ; 701 ; 704
- ... de défense contre les ennemis des cultures : 168 ; 172 ; 175 ; 235 ; 277
- ... d'importation et de répartition : voir « groupements d'achat »
- ... d'intérêt public : 259
- ... interprofessionnels forestiers : 181 ; 183 ; 199
- ... interprofessionnels laitiers : 181 ; 182 ; 183 ; 199 ; 227 ; 257 ; 277 ; 330 ; 532 ; 539 ; 556 ; 563 ; 565
- ... interprofessionnels piscicoles : 181 ; 183 ; 199
- ... interprofessionnels régionaux de production : 171
- ... interprofessionnels de répartition des produits indispensables à l'agriculture : 181 ; 183 ; 186 ; 195
- ... professionnels coloniaux : 171 ; 175 ; 190
- ... de répartition des farines : 172 ; 174 ; 348

Groupes artisanaux professionnels : 171 ; 175

Heures supplémentaires (réduction des...) : 80

Hiérarchie / tutelle (distinction) : 189-210 ; 679

- ... et décentralisation/ déconcentration : 204-210
- ... et personnalité morale : 204-210 ; 718

Hiérarchie des normes (contrôle du respect de la...)

- ... en excès de pouvoir : 485 ; 550 ; 565-566 ; 572
- ... en cassation : 565 ; 597

Homologation des actes (pouvoir d'...) : 193 ; 237 ; 272 ; 556

Illégalité flagrante : 340 ; 453-454 ; voir aussi « excès de pouvoir flagrant (théorie de l'...) »

Immunités juridictionnelles : 290 ; 303 ; 535-539

Impartialité (principe d'...) : 564

Importations et exportations

- Encadrement des... : 93 ; 280 ; 284 ; 370 ; 533 ; 541
- Service des... : 320

Impôt métai : 298

Indemnités de reconstruction : 112-113

Indépendance

- ... des législations (principe de l'...) : 511
- ... des ordres de juridictions (principe de l'...) : 441
- ... des peines : voir « sanction administrative / sanction pénale (indépendance) »

Influence du droit public sur le droit privé : 381-384 ; 606 ; 644-645

Infractions

- ... économiques
  - Définition des... : 101-106
  - Recherche des... : 101 ; 172 ; 441 ; 442
  - Récidive : 105-106
  - Sanctions assorties aux... : 104-106
- ... pénales : 327-329 ; 332 ; 441 ; 520
- ... professionnelles : voir « fautes personnelles »

Injonction (pouvoir d'...)

- ... du juge administratif : 493-495 ; 613
- ... du juge judiciaire : 494-495

Innommé (théorie de l'...)/ *sui generis* (théorie du...) (distinction) : voir *sui generis* (théorie du...) / innommé (théorie de l'...)

Inscription / refus d'inscription / suspension d'inscription / radiation (au tableau d'un ordre ou à une liste professionnelle) : 89-90 ; 185 ; 211 ; 213-215 ; 445 ; 446 ; 447 ; 455 ; 473 ; 487 ; 491 ; 494-495 ; 517 ; 535 ; 538 ; 539 ; 544 ; 546 ; 554 ; 564 ; 565 ; 567 ; 568 ; 589 ; 591 ; 592 ; 612

Institut

- ... de conjoncture économique : 166
- ... français du pétrole : 232 ; 712

Institution (théorie de l'...) : 240 ; 375 ; 406-407 ; 480

Instruction (pouvoir d'...) : 195-196 ; 198 ; 200 ; 201 ; 237

Intangibilité de la situation juridique née d'un acte administratif individuel créateur de droits (principe de l'...) : 572

Interdictions économiques : 491

- ... de production ou de distribution de biens : 89-93 ; 524 ; 544 ; 554
- ... d'achat ou de vente de biens : 93 ; 370

### Intérêt à agir

- ... et appel : 554-555
- ... et recours pour excès de pouvoir : 185 ; 535 ; 556-557
- ... et recours en cassation : 554-555 ; 593
- ... et recours en indemnisation : 554-555

### Intérêt collectif

- ... et corporation : 241 ; 243
- ... et droit disciplinaire professionnel : 304
- ... et intérêt général : 127-128 ; 225-227 ; 231 ; 234-235 ; 241 ; 244-247 ; 402 ; 647
- ... et intérêt privé : 127 ; 225-226 ; 231 ; 234-235 ; 244-247 ; 402
- ... et intérêt professionnel : 107-112 ; 132 ; 501

### Intérêt général

- Notion : 127-128 ; 509 ; 722
- Fondement de la théorie des circonstances exceptionnelles : 549-550
- ... économique : 161-164 ; 314 ; 393
- ... immédiat : 127-130
- ... médiat : 127-128 ; 130-137
- ... et activités privées : 138-147 ; 261 ; 368
- ... et activités de production et de distribution de biens : 138
- ... et contrôle administratif : 191 ; 237
- ... et détournement de pouvoir : 541-543 ; 567 ; 588 ; 592
- ... et droit privé : voir « droit privé et intérêt général »
- ... et droit public : voir « droit public et intérêt général »
- ... et intérêt collectif : voir « intérêt collectif et intérêt général »
- ... et intérêt privé : 62 ; 139-147 ; 247 ; 376 ; 383 ; 394 ; 402-403 ; 503-507 ; 581-585 ; 588 ; 592 ; 615 ; 618-619 ; 646-647 ; 721-722
- ... et intérêt professionnel : 132-137 ; 190 ; 225-227 ; 228 ; 234-235 ; 244 ; 246 ; 247-248 ; 287 ; 253 ; 404 ; 472 ; 474 ; 475 ; 483 ; 541 ; 552-553 ; 567 ; 588
- ... et limitation des libertés publiques : 370 ; 379 ; 451
- ... et personnalité publique : 254
- ... et service public : 119-120 ; 126-127 ; 448 ; 508-514 ; 655 ; 722
- ... et tâches de direction : 126-137 ; 189 ; 450

Intérêt particulier : voir « intérêt privé »

### Intérêt privé

- ... et détournement de pouvoir : 541 ; 567 ; 588 ; 592
- ... et droit privé : voir « droit privé et intérêt privé »
- ... et droit public : voir « droit public et intérêt privé »
- ... et intérêt collectif : voir « intérêt collectif et intérêt privé »
- ... et intérêt général : voir « intérêt général et intérêt privé »
- ... et intérêt professionnel : 132 ; 134 ; 225-227 ; 253 ; 404 ; 472

### Intérêt professionnel

- Notion : 107
- ... et intérêt collectif : voir « intérêt collectif et intérêt professionnel »
- ... et intérêt général : voir « intérêt général et intérêt professionnel »
- ... et intérêt privé : voir « intérêt privé et intérêt professionnel »
- ... et biens à qualifier : 359
- ... et sanctions à qualifier : 304 ; 305
- ... et théorie de l'institution : 406-407

Intérêt public : voir « intérêt général »

Intérêts satisfaits / intérêts poursuivis (distinction) : 619-620

Interprétation des actes administratifs (pouvoir d'...) : 295

#### Interventionnisme

- Notion : 18-19 ; 376 ; 643 ; 675
- ... et dirigisme : voir « dirigisme et interventionnisme »
- ... et distinction droit public / droit privé : 365-423
- ... et droit économique : voir « droit économique et interventionnisme/dirigisme »
- ... et droit professionnel : voir « droit professionnel et interventionnisme/dirigisme »
- ... et économie mixte : voir « économie mixte et interventionnisme »
- ... et libéralisme : 18-19 ; 376 ; 414
- ... et multiplication des services publics : 644
- ... et principe de l'autonomie de la volonté : voir « autonomie de la volonté (principe de l'...) et interventionnisme / dirigisme »

#### Interventionnisme (mise en place en France)

- Interventionnisme de l'entre-deux-guerres : 19 ; 116 ; 167 ; 260 ; 520 ; 675
- Interventionnisme de l'après-guerre : 45 ; 55 ; 168 ; 285 ; 575 ; 633 ; 710-711 ; 713

#### Irresponsabilité

- ... pénale des personnes morales (principe de l'...) : 526-527
- ... de la puissance publique (principe de l'...) :
  - ... et dirigisme de Vichy : 555
  - ... et acte de gouvernement : 536 ; 555

Jardins ouvriers : 95

#### Juge administratif (compétence)

- Critère : 455-469 ; 721
- ... et application du contentieux administratif : 306 ; 521
- ... et application du droit privé : 437-438 ; 611
- ... et application du droit public : 306 ; 436-438 ; 519 ; 610
- ... et acte administratif unilatéral : 275 ; 290-294 ; 437 ; 442 ; 443 ; 445-446 ; 495 ; 539 ; 625 ; 693 ; 702 ; voir aussi « droit administratif (application) et acte administratif unilatéral »
- ... et acte détachable des contrats : 315-316 ; 326
- ... et acte juridictionnel : voir « contentieux administratif »
- ... et activité privée : 449
- ... et agent public : 437 ; voir aussi « droit administratif (application) et agent public »
- ... et acte matériel public : 437 ; 495 ; 625 ; voir aussi « droit administratif (application) et acte matériel public »
- ... et bien, denier, ouvrage ou travail publics : 437 ; voir aussi « droit administratif (application) et bien, denier, ouvrage ou travail publics »
- ... et contrat administratif : 437 ; 498-502 ; voir aussi « droit administratif (application) et contrat administratif »
- ... et contraventions de grande voirie : voir « droit administratif (application) et contraventions de grande voirie »
- ... et intérêt général : 462-463 ; voir aussi « droit administratif (application) et intérêt général »
- ... et personne publique : voir « droit administratif (application) et personne publique »
- ... et personne privée ou inconnue : voir « droit administratif (application) et personne privée ou inconnue »
- ... et puissance publique : 287 ; 495 ; 497-498 ; 617 ; 625-626 ; 649 ; 665 ; 702 ; voir aussi « droit administratif (application) et puissance publique »
- ... et sanction administrative : voir « droit administratif (application) et sanction administrative »

Juge administratif (compétence) (*suite*)

- ... et service public : 287 ; 459-462 ; 478 ; 497 ; 501 ; 617 ; 625-626 ; 662 ; 694 ; 702 ; voir aussi « droit administratif (application) et service public »

Juge administratif (laconisme) : 662 ; 724-725

Juge administratif (incompétence)

- ... et activité non publique : 461 ; 502
- ... et agents de personnes non publiques : 502
- ... et biens et deniers de personnes non publiques : 502
- ... et acte de gouvernement : 290-296 ; 536
- ... et gestion privée : voir « juge judiciaire (compétence) et gestion privée »
- ... et loi : 298-301 ; 536-537

Juge administratif (pouvoir répressif) : voir « contravention de grande voirie »

Juge administratif (rôle politique) : 504-506

Juge administratif / juge judiciaire (répartition des compétences) : 310 ; 315-316 ; 331-341 ; 365 ; 410 ; 412 ; 415 ; 435-502 ; voir aussi « questions accessoires (résolutions des...) », « juge administratif (compétence) », « juge administratif (incompétence) », « juge judiciaire (compétence) » et « juge judiciaire (incompétence) »

- Difficulté pour le justiciable : 613-614
- Répartition en vertu de la loi : 312 ; 438 ; 441-442 ; 443 ; 446 ; 448-449 ; 451 ; 455 ; 467 ; 494-495 ; 512
- Répartition en vertu de la tradition : 306-307 ; 444 ; 448-454 ; 467 ; 525-526 ; 613

Juge civil (compétence)

- ... et agents privés des personnes dirigeantes : 438-440
- ... et application du droit commercial : 438 ; 440
- ... et application du droit du travail : 438

Juge judiciaire (compétence)

- Critère : 455-469
- ... et application du droit administratif : 442 ; 444-448 ; 449-450 ; 503 ; 504 ; 505
- ... et application du droit privé : 436-438 ; 441 ; 610
  - ... après rupture indirecte du principe de la liaison de la compétence et du fond : 449-454
- ... et application du droit public : 437-438 ; 440-448 ; 452 ; 465 ; 611
- ... et application du droit public financier : 441-442
- ... et application du droit pénal et de la procédure pénale : 306-307 ; 440-441 ; 447 ; 519 ; 639
- ... et application de la procédure civile : 306-307 ; 440-441 ; 519 ; 521
- ... et acte administratif unilatéral : 437 ; 442 ; 444-447 ; 557
  - Contentieux incident d'interprétation : 442-444
  - Contentieux incident de légalité : 442-444 ; 452-454
  - Contentieux principal de légalité : 444-447 ; 450 ; 504 ; 539
- ... et acte juridictionnel : voir « procédure civile » et « procédure pénale »
- ... et acte matériel privé : 437 ; voir aussi « droit privé (application) et acte matériel privé »
- ... et acte personnel : 477 ; 486 ; 488-489 ; 495 ; 656 ; 701-702 ; voir aussi « droit privé (application) et acte personnel »
- ... et acte unilatéral privé : 437 ; 663 ; 671 ; voir aussi « droit privé (application) et acte unilatéral privé »
- ... et activité administrative : 448-454 ; voir aussi « droit privé (application) et activité administrative »
- ... et activité privée : 694 ; voir aussi « droit privé (application) et activité privée »
- ... et agent privé : 437 ; 663 ; 671 ; voir aussi « droit privé (application) et agent privé »
- ... et atteinte grave aux droits fondamentaux : 450-454 ; 495

### Juge judiciaire (compétence) (*suite*)

- ... et autorisation des agents-contrôleurs de la répartition pour pénétrer des locaux : 442
- ... et bien, denier, ouvrage ou travail privés : 437 ; 663 ; 671 ; voir aussi « droit privé (application) et bien, denier, ouvrage ou travail privés »
- ... et contrat privé : 437 ; 498-502 ; 663 ; 671 ; voir aussi « droit privé (application) et contrat privé »
- ... et gestion privée : 626 ; 656 ; voir aussi « gestion privée des services publics (théorie de la...) » et « droit privé (application) et service public »
- ... et intérêt privé : 462-463 ; voir aussi « droit privé (application) et intérêt privé »
- ... et personne privée ou innommée : voir « droit privé (application) et personne privée ou innommée »
- ... et personne publique : voir « droit privé (application) et personne publique »
- ... et recouvrement des cotisations professionnelles : 441-442
- ... et réquisition : 441 ; 451 ; 452
- ... et service public industriel et commercial : « droit privé (application) et service public industriel et commercial »
- ... et voie de fait : 294 ; 441 ; 452-454 ; 477 ; 486 ; 488-490 ; 495 ; 656 ; 701-702 ; voir aussi « droit privé (application) et voie de fait »

### Juge judiciaire (incompétence)

- ... et acte administratif unilatéral : 275
- ... et acte unilatéral public : 539 ; 656
- ... et acte de gouvernement : 290-296 ; 536
- ... et intérêt général : 501-502
- ... et loi : 298-301 ; 536-537
- ... et puissance publique : 498 ; 501-502 ; 617 ; 625-626 ; voir aussi « droit administratif (application) et puissance publique »

Juge pénal : 303 ; 306 ; 472 ; 474 ; 519

Juges-enseignants (tradition des...) : 690-691

### Juridiction

- Notion : 211-216 ; 305-306 ; 613-614
- Autonomie de juridiction et autonomie de droit : 410
- ... / contentieux (distinction) : 215
- ... administrative
  - Encombrement de la... : 490-491 ; 497-502
  - Statut de la... : 505
- ... judiciaire
  - Encombrement de la... : 497-502
  - Statut de la... : 505
- ... économique : 410-412 ; 476 ; 614 ; 631 ; 652
- ... professionnelle : 410-412 ; 476 ; 614 ; 631 ; 648-649 ; 702
- ... sociale : 410

### Juridictions

- ... administratives économiques : 414
- ... administratives professionnelles : 414
- ... économiques ou professionnelles : 125 ; 210 ; 211-219 ; 273 ; 303 ; 306-307 ; 347 ; 411 ; 474 ; 481 ; 506 ; 519 ; 525 ; 585-597 ; 612-613
- ... spécialisées : 211-219 ; 481 ; 585 ; 595

Jurisprudence / doctrine (dialogue) : voir « doctrine / jurisprudence (dialogue) »

## Juriste

- Qualité de... : 46
- Conservatisme du... : 730 ; 732-739

Jury d'honneur : 306 ; 712

## Justice

- Efficacité de la... : 485-502 ; 525-526
- Rendue au nom de l'Etat : 216-219 ; 306 ; 612 ; 693

Légalité (principe de...) : 473

Légalité des peines (principe de...) : 524 ; 562 ; 573

Légion française : 33

Lettre d'agrément : 113-114 ; 314 ; 315 ; 317 ; 554 ; 685

Liaison de la compétence et du fond (principe de la...) : 306-307 ; 436 ; 438 ; 449 ; 454-469 ; 479 ; 611

- Exceptions au... : 437-454 ; 649
  - Liaison incomplète : 438-440
  - Rupture directe : 440-448 ; 452 ; 465 ; 504
  - Rupture indirecte : 440 ; 448-454

## Libéralisme

- Notion économique : 17
- ... et capitalisme : voir « capitalisme et libéralisme »
- ... et collectivisme : voir « collectivisme et libéralisme »
- ... et corporatisme : voir « corporatisme et libéralisme »
- ... et dirigisme : voir « dirigisme et libéralisme »
- ... et droit économique : voir « droit économique et libéralisme »
- ... et droit professionnel : voir « droit professionnel et libéralisme »
- ... et économie mixte : voir « économie mixte et libéralisme »
- ... et ententes professionnelles : voir « ententes professionnelles et libéralisme »
- ... et interventionnisme : voir « interventionnisme et libéralisme »
- ... et principe de l'autonomie de la volonté : voir « autonomie de la volonté (principe de l'...) et libéralisme »
- ... et syndicalisme : 18 ; 647

Libéralisme (instauration en France) : 18

Liberté : voir aussi « autonomie de la volonté (principe de l'...) »

- ... d'association : 638 ; voir aussi « associations »
- ... du commerce et de l'industrie (principe de la...) : 513-514 ; 533 ; 565-566 ; 571 ; 572 ; 573 ; 576 ; 579 ; 581
- ... syndicale : voir « syndicalisme et dirigisme de Vichy »
- ... du travail (principe de la...) : 581

Libertés publiques (atteinte aux...)

- ... et action administrative : 450-454 ;
- ... et sanctions autres que pénales : 525
- ... et compétence du juge judiciaire : voir « juge judiciaire (compétence) et atteinte grave aux droits fondamentaux »

Licenciement (encadrement des...) : 81

Lock-out (interdiction du...) : 142

## Logique

- ... binaire (ou aristotélicienne) : 618 ; 629-632 ; 698 ; 701 ; 727 ; 734 ; 748
- ... du flou (ou du *continuum* ou de la polyvalence) : 618 ; 620 ; 627 ; 748 ; voir aussi « échelle (théorie de l'...) »
- ... ternaire (du syllogisme) : 630

## Loi

- Notion : 294-295
- Régime : 289
- Domaine réservé de la... : 574
- ... / acte administratif unilatéral (distinction) : voir « acte administratif unilatéral / loi (distinction) »
- ... / acte constitutionnel (distinction) : 298-301 ; 537 ; 684
- ... / acte de gouvernement (distinction) : voir « acte de gouvernement / loi (distinction) »
- ... / acte juridictionnel (distinction) : voir « acte juridictionnel / loi (distinction) »
- ... / acte parlementaire non législatif (distinction) : voir « acte parlementaire non législatif / loi (distinction) »
- ... / décret-loi (distinction) : voir « décret-loi / loi (distinction) »
- ... / règlement d'administration publique (distinction) : 295
- ... d'habilitation : 295 ; 296
- ... de ratification : 296 ; 297 ; 301
- ... et contrat : voir « contrat et loi »
- ... et action sur l'économie : 375 ; 378
- ... et démocratie : 300-301 ; 537
- ... et titre exécutoire : 489
- ... de délégation des tâches de direction : 515

Loi d'extension / loi de divergence (distinction) : 720

Loi de l'offre et de la demande : 17 ; 23

Loyers (encadrement des...) : 83

Lutte contre les ennemis des cultures : 77 ; 166 ; 172

Machinisme agricole : 77

Maires : 123 ; 159 ; 210 ; 223 ; 277 ; 289 ; 292 ; 293-294 ; 337 ; 339 ; 356 ; 538 ; 549 ; 664

## Maîtrise du service

- Notion : 121 ; 722
- Pouvoirs : 121 ; 198 ; 515
- ... des activités de direction : 121-126

Mandat (théorie du...) : 170 ; 272 ; 273-274 ; 309-311 ; 320 ; 321 ; 323 ; 330 ; 345 ; 620-623 ; 694-695

Mandat électif : 203

Marché noir : 105 ; 383

## Marchés de fournitures et de services nécessaires au dirigisme

- Notion : 312 ; 316-317
- Nature juridique : 312-313 ; 316

Marchés publics : 529-530

## Ministère

- Agriculture : 27 ;
- Commerce et de l'Industrie : 26-27
- Communications : 26
- Economie nationale et Finances : 26 ; 40-41
- Production industrielle : 26-27 ; 45
- Ravitaillement : 27
- Travail : 27

## Ministres

- Autorités de contrôle : 178 ; 189-203 ; 236-237 ; 246 ; 274-275 ; 337 ; 356 ; 446 ; 470-471 ; 475 ; 478 ; 532 ; 535 ; 556 ; 557 ; 565 ; 572 ; 623 ; 658 ; 671
- Autorités de direction : 123 ; 210 ; 213 ; 248 ; 270 ; 313 ; 337 ; 346 ; 347 ; 470 ; 538 ; 539 ; 553 ; 554 ; 558 ; 562 ; 564 ; 565 ; 582 ; 584

Ministre-juge (théorie du...) : 303 ; 593-594

Minorités (persécution des...) : 32 ; 37 ; 537

Monopole (privilège de...) : 223 ; 230 ; 248 ; 372 ; 481-482

Morale professionnelle : 72-73 ; 103 ; 213 ; 568 ; voir aussi « déontologie »

Motifs (contrôle des...) : voir aussi « appréciation des faits (contrôle de l'...) »

- ... et excès de pouvoir : 535

Motivation des décisions (principe de la...) : 214 ; 535 ; 564

Nationalisation : 16 ; 26 ; 659-660

Nature des choses (critère de la...) : 632-639

## Néo

- ... -corporatisme : 21
- ... -libéralisme : 45

Nomination des membres des organismes d'économie dirigée (pouvoir de...) : 126 ; 200-203 ; 204-210 ; 217-218 ; 223 ; 244 ; 475 ; 518 ; 563 ; 663

## Non-rétroactivité

- ... des actes administratifs (principe de la...) : 571 ; 572 ; 573
- ... de la loi répressive (principe de la...) : 573

Normalisation : 76 ; 165

Notaires : 352 ; voir aussi « compagnies de notaires », « organisation professionnelle des notaires » et « chambres de discipline des notaires »

## Notion

- ... fonctionnelle : 435
  - ... et politique jurisprudentielle : 724
- ... fonctionnelle / ... conceptuelle (distinction) : 720-721
- ... juridique : voir « concept juridique »

Notions-fondements du droit et du contentieux administratifs : 467-469 ; 721 ; 751

- ... / concepts-critères du droit administratif (distinction) : 721-723

*Nouveaux Cahiers* (groupe de réflexions) : 44

Nullité absolue : 371 ; 373

Objectivisation de la responsabilité civile : 368

#### Office

- ... algérien de la viande : 317
- ... central de répartition des produits industriels : 177 ; 181 ; 181-182 ; 183 ; 187 ; 196 ; 197 ; 204 ; 206 ; 223 ; 270 ; 320 ; 347 ; 354 ; 355 ; 442 ; 472 ; 553 ; voir aussi « sections de l'Office central de répartition des produits industriels »
- ... national interprofessionnel des céréales : 54-55 ; 117 ; 163 ; 167 ; 168 ; 171 ; 175 ; 234 ; 246 ; 256 ; 270 ; 273 ; 280 ; 284 ; 313 ; 315 ; 320 ; 323-324 ; 326 ; 328 ; 329 ; 346 ; 347 ; 348 ; 354 ; 357 ; 455 ; 472 ; 517 ; 539 ; 554 ; 563 ; 616 ; 685
- ... national de la navigation : 167 ; 168 ; 175 ; 190 ; 234 ; 255-256 ; 312 ; 315 ; 323 ; 329 ; 357-358 ; 472 ; 633

#### Offices

- ... professionnels : 168 ; 248 ; 575
- ... régionaux et départementaux du travail : 178

Officiers ministériels : voir aussi « compagnies (ou communautés) d'officiers ministériels » et « organisation professionnelle des officiers ministériels »

- Contentieux relatif aux offices : 445
- Nature juridique de l'activité des... : 139 ; 352
- Nomination des... : 352 ; 445
- Sanction des... : 212 ; 445 ; voir aussi « chambres de discipline des officiers ministériels », « sanction professionnelle » et « juridictions économiques ou professionnelles »
- Statut juridique des... : 352

Opérations immobilières (autorisation / refus) : 86 ; 370 ; 547 ; 554 ; 562 ; 564 ; 569 ; 572 ; 576-577 ; 581-582

Opposition (voie de recours) : 211

#### Ordre

- ... de juridictions (définition) : 55
- ... juridique : voir « système juridique »

#### Ordre

- ... des architectes : 168 ; 180 ; 182 ; 185 ; 211 ; 213 ; 214 ; 218 ; 219 ; 306 ; 538 ; 539 ; 564 ; 565 ; 568 ; 665
- ... des chirurgiens-dentistes : 187 ; 711
- ... des experts comptables et comptables agréés : 168 ; 180 ; 181 ; 182 ; 193 ; 214 ; 215 ; 218 ; 219 ; 283 ; 306 ; 446 ; 473 ; 494-495 ; 517 ; 544 ; 568 ; 583-584
- ... des géomètres experts : 168 ; 180 ; 184 ; 213 ; 219 ; 283 ; 306 ; 555
- ... des médecins : 168 ; 180 ; 182 ; 183 ; 184 ; 185 ; 186 ; 187 ; 190 ; 192 ; 203 ; 207 ; 208 ; 213 ; 214 ; 215 ; 216 ; 217 ; 218 ; 224 ; 225 ; 227 ; 246 ; 258 ; 273 ; 274-275 ; 278 ; 283 ; 288 ; 289 ; 303 ; 306 ; 330 ; 356 ; 363 ; 455 ; 482 ; 487 ; 510 ; 538 ; 539 ; 547 ; 554 ; 556 ; 563 ; 564 ; 567 ; 568 ; 587-588 ; 589 ; 592 ; 597 ; 664-665 ; 670 ; 671
- ... des vétérinaires : 168 ; 180 ; 184 ; 211 ; 214 ; 215 ; 218 ; 283 ; 306 ; 563

Ordres des avocats : 167 ; 168 ; 180 ; 182 ; 189 ; 203 ; 208 ; 211 ; 213 ; 219 ; 225 ; 227 ; 228 ; 306 ; 444-446 ; 495 ; 519 ; 521 ; 556 ; 563 ; 565 ; 568 ; 573 ; 574 ; 665

Ordres professionnels : 55 ; 180 ; 182 ; 184 ; 185-187 ; 203 ; 204 ; 208-210 ; 211-219 ; 224 ; 225 ; 227 ; 228 ; 230 ; 232 ; 239 ; 240 ; 250 ; 257 ; 260-261 ; 270 ; 274-275 ; 277 ; 328 ; 347 ; 348 ; 351 ; 356 ; 362 ; 363 ; 411 ; 473 ; 475 ; 479 ; 482 ; 484 ; 515 ; 552 ; 555 ; 563 ; 575 ; 588 ; 590 ; 595 ; 604 ; 633 ; 665 ; 669 ; 670 ; 673 ; 679 ; 681 ; 685 ; 693 ; 697

Ordre public économique : 151-155 ; 158-159 ; 161-164 ; 339 ; 393 ; 575 ; 580-585 ; 653-655

#### Organe

- Notion : 169-170
- ... / personne (distinction) : 169-220 ; 718

Organisation professionnelle (politique d'...) : 173 ; 179-180 ; 207-208 ; 354 ; 403 ; 470 ; 473-474 ; 510 ; 638 ; 647-651 ; 657-663 ; 669

#### Organisation professionnelle

- ... des agréés près les tribunaux de commerce : 166
- ... des avocats : 180
- ... des avoués : 166 ; 215
- ... des commissaires-priseurs : 166
- ... des huissiers : 166
- ... des notaires : 166
- ... des officiers ministériels : 180 ; 203 ; 215
- ... des pharmaciens : 57 ; 166 ; 172 ; 173-174 ; 175 ; 219 ; 711

#### Organismes

- ... auxiliaires : 165 ; 166 ; 232 ; 269 ; 277 ; 283 ; 512-513
- ... commerciaux : 165 ; 171 ; 236-238 ; 238-239 ; 246-247 ; 249-253 ; 692 ; 694
- ... consultatifs : 165 ; 166
- ... corporatifs : voir « corporations »
- ... d'économie dirigée : 165-167 ; 449
- ... d'information : 165 ; 166
- ... interventionnistes : 167 ; 168
- ... de liaison : 165 ; 166
- ... mixtes (ou hybrides) : 188 ; 217 ; 246 ; voir aussi « personne mixte »
- ... de normalisation : 165
- ... de perception : 165 ; 166
- ... d'utilité publique ; 167
- ... de répartition : 165 ; 175 ; 204 ; 223 ; 232 ; 246-247 ; 257 ; 472 ; 474 ; 529 ; 562
- ... de répression : 165
- ... syndicaux : 165 ; 166 ; 179-180 ; 225-227 ; 243-247 ; 556
- ... de travaux : 165 ; 234

#### Organismes de direction ; voir aussi « organismes professionnels dirigeants »

- Notion : 54 ; 166
- Statut juridique : 165-264 ; 601 ; 652
- Régime juridique : 222 ; 267-423 ; 601
- Création des... : 165 ; 222 ; 226-227 ; 233-234 ; 235 ; 380 ; 481 ; 511 ; 669
  - Contrôle de la... : 511-513
- Dissolution des... : 237
- Contrôle juridictionnel de l'activité : 593-599
- ... / organismes d'économie dirigée (distinction) : 166 ; 449
- ... innommés : voir « personne dirigeante innommée »
- ... et personnalité morale : 174-177 ; 181-188 ; 228 ; 515-518 ; 614

Organismes professionnels dirigeants ; voir aussi « organismes de direction »

- ... / organismes professionnels non dirigeants (distinction) : 165-166
- Statut juridique : 170-220 ; 221-233 ; 234 ; 235-236 ; 238-249 ; 250-254 ; 257 ; 260-261 ; 324 ; 408 ; 413 ; 414 ; 418 ; 633-634 ; 648 ; 631 ; 632 ; 653 ; 655-671 ; 679 ; 681 ; 685 ; 691 ; 692 ; 693 ; 701 ; 703 ; 721-722
  - Signification du silence et/ou du choix des juges : 260 ; 478-479 ; 649-650 ; 655-671 ; 679 ; 681-682 ; 691-692 ; 735 ; 737
- Autonomie nécessaire : 474
- Composition : 471-472 ; 525 ; 552 ; 595
- Nature juridique de l'activité des... : voir « activité privée d'intérêt professionnel », « service public de l'organisation professionnelle » et « service public d'intérêt professionnel »
- Pouvoir de création d'activités d'intérêt professionnel : 529
- Pouvoir de décision :
  - Nature juridique : 287 ; 470-471 ; 479-485 ; 649 ; 702
  - Risque pour les administrés : 471-476 ; 491 ; 552-553 ; 594-595 ; 702
  - Risque pour l'unité de l'Etat : 248 ; 474-476 ; 483-484 ; 585 ; 702
  - Nécessité d'un contrôle juridictionnel approfondi : 476-485 ; 585 ; 595 ; 702 ; 724
- Relais entre la puissance publique et le secteur privé : 201 ; 474 ; 504-505
- ... et création, extension ou transfert d'entreprises : 542

Ouvrage public / ouvrage privé (distinction) : 357 ; 359 ; 721

Paradoxe sorite : 618

Parafiscalité : 360 ; 362-363

Parlement : 110 ; 122 ; 289 ; 295-296 ; 297 ; 300 ; 301 ; 692

Particularisme du droit public : voir « droit public (autonomie du...) »

- Réduction du... : 387-389

Partie civile (constitution de...) : 187

Passation des contrats (procédure de...) : 310 ; 529-530

Patrimoine : 104 ; 105 ; 169 ; 177 ; 178 ; 182 ; 184 ; 185 ; 188 ; 263-264 ; 356

Personnalité des peines (principe de la...) : 525 ; 573

Personnalité juridique partielle : 516-517

Personnalité morale

- Notion : 169 ; 377 ; 516 ; 615 ; 620-623 ; 721
- Intérêts de la technique : 515-518
- Unité de la... : 614-627
- Théorie de la réalité de la... : 605
- ... et corporation : voir « corporation et personnalité morale »
- ... et décentralisation / déconcentration : voir « décentralisation et personnalité morale » et « déconcentration et personnalité morale »
- ... et fondation : voir « fondation et personnalité morale »
- ... et hiérarchie / tutelle (distinction) : voir « hiérarchie / tutelle (distinction) et personnalité morale »
- ... et organismes de direction : voir « organismes de direction et personnalité morale »
- ... et patrimoine responsable : 169 ; 177 ; 178 ; 186 ; 517-518 ; 555 ; 623

## Personne

- Notion : 169-170
- ... / organe (distinction) : voir « organe / personne (distinction) »

Personne dirigeante : voir « organismes de direction »

## Personne dirigeante innommée

- Notion : 270
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 273 ; 274-275 ; 282 ; 283-284 ; 285 ; 286 ; 296-297 ; 303-307 ; 362 ; 447 ; 478 ; 481 ; 495 ; 527-528 ; 616 ; 625 ; 657 ; 662-663 ; 663 ; 669 ; 681 ; 686 ; 693 ; 694 ; 695 ; 700 ; 707 ; 735 ; 738
- ... et actes matériels à qualifier : 329-341 ; 495 ; 616 ; 625 ; 681 ; 686 ; 694
- ... et agents à qualifier : 347-350 ; 354-356 ; 501 ; 527 ; 529 ; 616 ; 624-626 ; 669 ; 671 ; 686 ; 694
- ... et biens, deniers, ouvrages et travaux à qualifier : 356 ; 359-364 ; 501 ; 527 ; 626 ; 632 ; 663 ; 668 ; 669 ; 686
- ... et contrats à qualifier : 312 ; 315 ; 320-326 ; 495-502 ; 527 ; 616 ; 621-623 ; 624-626 ; 663 ; 669 ; 686
- ... et droit privé (application) : voir « droit privé (application) et personne privée ou innommée »
- ... et droit public (application) : voir « droit public (application) et personne privée ou innommée »
- ... et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) : 274-275 ; 277-278 ; 702

Personne mixte (ou hybride) : 250-253 ; 253-254 ; 258 ; 276 ; 282 ; 361 ; 415 ; 601 ; 618 ; 631 ; 632 ; 635 ; 666 ; 669 ; 691 ; 692 ; 703

## Personne privée

- Transformation en personne publique : 668
- ... / personne de droit privé (synonymie) : 220 ; 528 ; 531 ; 615-616 ; 667-671 ; 726
- ... / personne publique (distinction) : 220-264 ; 276 ; 403-404 ; 469 ; 629 ; 631 ; 653 ; 655-671 ; 700 ; 701 ; 721-722
  - Pertinence : 614-627 ; 698
  - Force de l'autorité : 733 ; 734-736
  - Intérêt pédagogique : 698
  - Signification politique : 666-671
- ... par détermination de la loi : 235-238 ; 270 ; 380 ; 386 ; 527-531
- ... « fictive » : 235-237 ; 531 ; 624 ; 671 ; 707
- ... particulière : 229-231 ; 665 ; 701
- ... *sui generis* : 262 ; 602
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 237 ; 271-308 ; 362 ; 527-528 ; 616 ; 669 ; 686 ; 693 ; 700 ; 710
- ... et actes matériels à qualifier : 326-341 ; 616 ; 686 ; 710
- ... et agents à qualifier : 341-344 ; 347-350 ; 351-356 ; 527 ; 529 ; 616 ; 624-626 ; 663 ; 669 ; 686 ; 739
- ... et biens, deniers, ouvrages et travaux à qualifier : 356 ; 359-364 ; 527 ; 626 ; 663 ; 669 ; 686 ; 739
- ... et contrats à qualifier : 309-312 ; 320-326 ; 495-502 ; 527 ; 616 ; 621-623 ; 624-626 ; 663 ; 669 ; 686 ; 739
- ... et droit privé (application) : voir « droit privé (application) et personne privée ou innommée »
- ... et droit public (application) : voir « droit public (application) et personne privée ou innommée »
- ... et service public : voir « service public et personne privée (gestion par une...) »

Personne professionnelle (ou personne de droit professionnel) : 251 ; 253-254 ; 272 ; 276 ; 403-404 ; 408 ; 409 ; 414 ; 601 ; 618 ; 629 ; 648 ; 691

## Personne publique

- Question de l'unité de la personnalité publique : 615
- Transformation en personne privée : 668

### Personne publique (*suite*)

- ... / personne de droit public (synonymie) : voir « personne de droit privé / personne privée (synonymie) »
- ... / personne privée (distinction) : voir « personne privée / personne publique (distinction) »
- ... par détermination de la loi : 234-235 ; 270 ; 527
- ... corporative : 258
- ... particulière : 224
- ... professionnelle : 258 ; 413
- ... *sui generis* : 255-261 ; 602 ; 660 ; 665 ; 670 ; 671 ; 691 ; 703 ; 711 ; 733
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 271-308 ; 527-528 ; 616 ; 617 ; 665 ; 669 ; 686 ; 693 ; 695 ; 700
- ... et actes matériels à qualifier : 326-341 ; 616 ; 686
- ... et action sur l'économie : 392 ; 422
- ... et biens, deniers, ouvrages et travaux à qualifier : 356-358 ; 527 ; 617 ; 665 ; 669 ; 686 ; 739
- ... et agents à qualifier : 341-347 ; 351-356 ; 527 ; 529 ; 616 ; 617 ; 665 ; 669 ; 686 ; 739
- ... et contrats à qualifier : 309-320 ; 449 ; 495-502 ; 527 ; 616 ; 617 ; 621-623 ; 665 ; 669 ; 686 ; 739 ; 752
- ... et droit public (application) : voir « droit public (application) et personne publique »
- ... et droit privé (application) : voir « droit privé (application) et personne publique »
- ... et intérêt général : 709
- ... et maîtrise des services publics : 119-120 ; 308 ; 509 ; 624 ; voir aussi « maîtrise du service »
- ... et prérogatives de puissance publique : voir « prérogatives de puissance publique et personnalité publique »
- ... et service public : voir « service public et personne publique (gestion par une...) »

Personne *sui generis* : 238-239 ; 601

Pharmacie (autorisation / refus d'ouverture) : voir « entreprise ; création, extension ou transfert (autorisation / refus) »

### Planisme (ou planification)

- Notion : 24
- ... et capitalisme : voir « capitalisme et planisme (ou planification) »
- ... et dirigisme : voir « dirigisme et planisme (ou planification) »
- ... et régime de Vichy : 45
- ... et socialisme : 24

Plan d'équipement national : 94

### Plans

- ... nationaux de production industrielle et des activités commerciales : 92 ; 94
- ... nationaux, régionaux, départementaux et municipaux de production agricole : 94 ; 318

### Police

- Notion : 155-156
- ... administrative :
  - ... générale / ... spéciale (distinction) : 158-159 ; 580-581 ; 654
  - ... / police judiciaire (distinction) : 157-158 ; 631
  - ... / service public (distinction) : 147-148 ; 151-164 ; 308 ; 652-655
  - Répression des infractions de... : 520
- ... de la concurrence : 654
- ... économique : 156-161 ; 339 ; 580-585 ; 653-655
- ... et doctrine économique au pouvoir : 653-655

## Pouvoir

- ... constituant : 481
- ... de décision : voir « décision unilatérale (pouvoir de...) »
- ... de décision individuelle : 479 ; 553
- ... disciplinaire : 240-241 ; 304 ; 406 ; 479 ; 480 ; 520 ; 522-523
- ... exécutif : 122 ; 189 ; 210 ; 296-297 ; 404 ; 468 ; 481 ; 553
- ... hiérarchique : 178 ; 186 ; 188 ; 286 ; 356 ; 515 ; voir aussi « hiérarchie »
- ... juridictionnel : 481
- ... législatif : 122 ; 210 ; 296-303 ; 404 ; 481 ; 553 ; 577
- ... normatif (ou normateur) : 479 ; 651
- ... professionnel : voir « organismes professionnels dirigeants ; pouvoir de décision »
- ... réglementaire
  - ... des chefs de services d'organisation des services : 198 ; 482
  - ... d'exécution des lois : 295 ; 297 ; 298 ; 300-301 ; 483
- ... de réglementation : 472-473 ; 474 ; 479 ; 553 ; 647 ; 651 ; 735
- ... de répression : 388 ; 404 ; 472-473 ; 474 ; 481 ; 519-527 ; 553 ; 647 ; 651
- ... de tutelle : voir « tutelle »

## Pouvoir discrétionnaire

- Notion : 506
- ... / compétence liée (distinction) : voir « compétence liée / pouvoir discrétionnaire (distinction) »
- ... et action en opportunité : 506-507
- ... et étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir : voir « compétence liée et étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir »
- ... et étendue du contrôle du juge de cassation : voir « compétence liée et étendue du contrôle du juge de l'excès de pouvoir »

Pouvoirs originaires ou propres / pouvoirs délégués (distinction) : 240 ; 244 ; 479-485 ; 649 ; 651

Pouvoirs des personnes dirigeantes (protection des...) : 503-551

## Préfets

- ... départementaux : 123 ; 190 ; 197 ; 210 ; 213 ; 236-237 ; 337 ; 356 ; 455 ; 535 ; 538 ; 539 ; 541 ; 542 ; 546 ; 553 ; 556 ; 558 ; 562 ; 564 ; 565 ; 566 ; 567 ; 572 ; 581
- ... régionaux : 41 ; 123 ; 210 ; 539

Préposé / commettant (distinction) : 332-336

## Prérogatives de puissance publique

- ... / procédés de droit commun (distinction) : voir « puissance publique / puissance privée (distinction) »
- ... et actes manifestant / encadrant l'usage de... (nature juridique) : 273 ; 281 ; 285-286 ; 286-287 ; 288 ; 307 ; 322 ; 331 ; 362 ; 524 ; 625 ; 664-665 ; 710 ; 714
- ... et action administrative : 448
- ... et agents exerçant des... (statut juridique) : 347
- ... et droit administratif (application) : voir « droit administratif (application) et puissance publique »
- ... et droit public (application) : voir « droit public (application) et puissance publique »
- ... et droit privé (application) : voir « droit privé (application) et puissance publique »
- ... et juge administratif (compétence) : voir « juge administratif (compétence) et puissance publique »
- ... et juge judiciaire (compétence) : voir « juge judiciaire (compétence) et puissance publique »
- ... et personnalité publique : 223 ; 318 ; 324 ; 379 ; 467 ; 617 ; 681 ; 709
- ... et personne privée ou inconnue (détenant des...) : 223 ; 227 ; 230 ; 245 ; 251 ; 619 ; 653 ; 665 ; 671 ; 681 ; 714
- ... et service public : 287 ; 467

Prérogatives *sui generis* : 479-480 ; 485

Prescription quadriennale : 616

Prêts à intérêts (encadrement des...) : 83

Primes : 114 ; 569

Principes généraux du droit

- Théorie des... : 534-535 ; 559 ; 561 ; 570-580
- Valeur juridique des... : 571 ; 578-580

Privatisation du droit public : 384-389 ; 606 ; 609 ; 750

Privilège

- ... de droit exorbitant : 337 ; 448-449
- ... du préalable (ou d'exécution d'office) : 487 ; 616
- ... de juridiction autonome : 448-449 ; 452 ; 528 ; 611 ; 616

Privilèges attachés à la personnalité publique : 530 ; 616

Privilèges d'action / privilèges de protection (distinction) : 723

Prix (réglementation des...) : 55 ; 85-88 ; 270 ; 280 ; 284 ; 372 ; 383 ; 533-534 ; 541 ; 550 ; 554 ; 562 ; 563 ; 565 ; 569

Procédés de droit commun

- ... / prérogatives de puissance publique (distinction) : voir « puissance publique / puissance privée (distinction) »
- ... et actes à qualifier : 714
- ... et action sur l'économie : 285 ; 414 ; 422 ; 450
- ... et intérêt général : 462-463 ; 530-531

Procédure juridictionnelle (règles de...)

- Nature commune (droit public) : 440 ; 613
- ... administrative : voir « contentieux administratif »
- ... civile : 289 ; 306-307 ; 437 ; 440-441 ; 519 ; 525-526
- ... pénale : 289 ; 306 ; 440-441

Profession (notion) : 20

Programmes de fabrication ou de distribution : 76 ; 91-92 ; 94 ; 195

Proportionnalité des moyens aux fins (règle de la...) : 752

Proposition de décisions (pouvoir de...) : 212 ; 470-471 ; 563

Propriété (droit de...)

- Atteinte au... :
  - ... et compétence du juge judiciaire : voir « juge judiciaire (compétence) et atteinte grave aux droits fondamentaux »
  - ... et action administrative : 450-454
- ... et dirigisme : voir « dirigisme et droit de propriété »

Public / privé (opposition)

- Force de l'autorité : 734-736
- ... et droit public / droit privé (distinction) : 643 ; 666-671 ; 726
- ... et libéralisme : 661 ; 735-736
- ... et totalitarisme : 661

Publicisation du droit privé : 366-384 ; 603 ; 606 ; 609 ; 640-646 ; 697 ; 752

Puissance corporative : voir « organismes professionnels dirigeants ; pouvoir de décision »

Puissance publique / puissance privée (distinction) : 273 ; 448 ; 469 ; 481-482 ; 484 ; 722 ; 723 ; 752

Qualification juridique des faits

- Notion : 52-53 ; 637 ; 673-674
- Nécessité de l'opération : voir « concept ; nécessité de l'outil conceptuel en droit »
- Contrôle de la... :
  - ... en excès de pouvoir : 511 ; 544-545 ; 568-570 ; 582-583
    - Variation de l'intensité : 544-545 ; 580 ; 711
  - ... en cassation : 546 ; 588 ; 589-591 ; 597 ; 711 ; 712
    - Variation de l'intensité : 546 ; 591 ; 711
- ... et altération du réel : 677-678 ; 700-702
- ... et catégorie / concept juridique : voir « catégorie juridique et qualification juridique »
- ... et classement : 601-602 ; 628 ; 636-637 ; voir aussi « catégorie juridique et classement »
- ... et réalité matérielle des faits : 635 ; 639 ; 657-662

Quasi-marché : 314

Quasi-personnalité morale : 516-517

Querelle des antériorités et des références : 473

Questions accessoires (résolution des...) : 379 ; 442-444 ; 455 ; 512

Raisonnement téléologique : 615 ; 665 ; 701-702 ; 724

Rangement

- Définition : 674-675 ; 677 ; 683-684
- ... des normes : 677 ; 684-685

Rationalisation des méthodes de production : 77-78

Rationnement : 55 ; 84-85 ; 93 ; 100 ; 144 ; 372 ; 373 ; 533 ; 581

- ... et action en responsabilité : 382-383

Rattachement (rapport structurel de dépendance d'un organisme) : 191 ; 199-201 ; 205 ; 241-249

Ravitaillement général (Service du) : 116 ; 313 ; 316 ; 318 ; 375 ; 554

Reconnaissance par l'Etat du fait corporatif : 241 ; 245 ; 247-248 ; 481

Recours administratif préalable

- ... facultatif et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) : 556
- ... obligatoire et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) : 535 ; 556
- ... / recours pour excès de pouvoir (distinction) : 559

## Recours en cassation

- Principe de l'ouverture même sans texte : 218-219 ; 560 ; 580
- ... / recours pour excès de pouvoir (distinction et rapprochement) : 211 ; 214 ; 546 ; 585-586 ; 591 ; 592-597
- ... et contentieux électoral des organismes professionnels : 665

## Recours pour excès de pouvoir

- Principe de l'ouverture même sans texte : 557-561 ; 574 ; 578 ; 580
- ... / recours en cassation (distinction et rapprochement) : voir « recours en cassation / recours pour excès de pouvoir (distinction et rapprochement) »
- ... (recevabilité) et avis : 538
- ... (recevabilité) et circulaires : 538-539 ; 555
- ... (recevabilité) et contrat : voir « contrat et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) »
- ... (recevabilité) et décision administrative : voir « décision administrative et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) »
- ... (recevabilité) et décret-loi : voir « décret-loi et recours pour excès de pouvoir (recevabilité) »
- ... (recevabilité) et mesure préparatoire : 556
- ... (recevabilité) et mise en demeure : 556
- ... (recevabilité) et recommandation : 538 ; 555
- ... et juge judiciaire : 445
- ... et sursis à exécution : voir « sursis à exécution (procédure du...) »

Recours gracieux : 559

Recours hiérarchique : 477 ; 535 ; 559 ; 572

## Recours de plein contentieux

- ... et contentieux électoral des organismes professionnels : 215-216 ; 665
- ... et contrat administratif : 277 ; 454

Redevances pour services rendus : 359-360

## Référé

- ... administratif : 486-491 ; 613
- ... civil : 446-447 ; 487-488 ; 489-491

« Référence 1938 » : 195

Réformation des actes (pouvoir de...) : 196 ; 198

## Régime économique

- Notion : 15-16
- Typologie : 15

## Régime juridique

- Notion : 46
- ... du dirigisme économique de Vichy : voir « droit du dirigisme économique de Vichy »

## Régime de Vichy

- Autorité de fait : 29
- Dénomination : 28
- Instauration et chute : 28
- Mémoire de la période : 28-31

## Régime de Vichy (*suite*)

- Historiographie : 30-38
  - Etudes générales : 34
  - Etudes sectorielles
    - Institutions de l'Etat : 35
    - Corps de la société civile : 35-36
    - Attitude et vie des Français : 36 ; 49
    - Droit du régime de Vichy : 46-50
- Idéologie : 32-34 ; 42-45 ; 57 ; 130-131 ; 470 ; 483 ; 509 ; voir aussi « Révolution nationale »
  - Courant traditionaliste : 43 ; 245
  - Courant moderniste : 43-45 ; 509
- Reconnaissance de la responsabilité de la France (discours du Vel-d'hiv) : 32
- Réformes institutionnelles et politiques : 37-38
- Théorie du double jeu : 31
- ... et fascisme : voir « fascisme et régime de Vichy »
- ... et libéralisme : 660-661
- ... et planisme (ou planification) : voir « planisme (ou planification) et régime de Vichy »
- ... et totalitarisme : 661

Régionalisme : 37

## Règlement

- ... d'administration publique / loi (distinction) : 295
- ... intérieur des organismes d'économie dirigée : 210 ; 237 ; 274 ; 283 ; 286 ; 288 ; 495
  - Contrôle de légalité : 556 ; 557 ; 565 ; 573

Règlementation économique : 257 ; 287 ; 320 ; 375-376 ; 379-380 ; 382 ; 394 ; 470-485 ; 523 ; 533-535

- Nature juridique des actes de... : 271-303 ; 337 ; 338-339
- Nature juridique de l'activité de... : 121-137 ; 150-151 ; 151-164 ; 652-655 ; 695 ; 709
- Contrôle juridictionnel des actes de... : 561-585
- ... des activités professionnelles : 26 ; 72-83 ; 171 ; 172 ; 178 ; 179-180 ; 181 ; 240-241 ; 248 ; 304 ; 388 ; 400 ; 411 ; 445 ; 450 ; 671
- ... de l'achat et de la vente des biens : 26 ; 84-88
- ... de la distribution des marchandises : 26 ; 96-100 ; 165 ; 171 ; 172 ; 178 ; 181 ; 195 ; 321 ; 372 ; 471 ; 544 ; 554 ; 556

## Règles exorbitantes du droit commun

- ... et agents à qualifier : 343 ; 349
- ... et contrat à qualifier : 309-311 ; 312-313 ; 315 ; 343 ; 349 ; 449 ; 465 ; 500 ; 721
- ... et droit économique ou professionnel : 413-414 ; 422
- ... et organismes à qualifier : 222-223 ; 235-236 ; 261-262

Règles impératives : voir « règles d'ordre public »

Règles impératives / règles supplétives (distinction) : 365 ; 394

## Règles d'ordre public

- ... et droit public : 377-379 ; 642
- ... et droit privé : 378-379
- ... et interventionnisme / dirigisme : 151-155 ; 369-370 ; 374 ; 376 ; 378-379 ; 381-382
- ... et libéralisme : 369 ; 374 ; 376
- ... et principe de l'autonomie de la volonté : voir « autonomie de la volonté (principe de l'...) et règles d'ordre public »

Régulation économique : 160 ; 392 ; 399 ; 415 ; 416

- Nature juridique de l'activité de... : 655

Remembrement

- ... rural : 77 ; 172 ; 178 ; 289 ; 374 ; 455 ; 534 ; 538 ; 539 ; 545 ; 547 ; 548 ; 556 ; 562 ; 565 ; 567 ; 569 ; 573
- ... urbain : 216 ; 451

Répartition

- Notion : 23 ; 96
- ... des matières et produits : voir « réglementation économique de la distribution des marchandises »
- Droit de la répartition des produits industriels : 733

Représentation (théorie de la...) : voir « mandat (théorie du...) »

Répression économique : 101-106 ; 165 ; 172 ; 178 ; 287 ; 379-380 ; 409 ; 411 ; 470-485 ; 519-527 ; 533-535 ; voir aussi « juridictions économiques ou professionnelles », « sanction administrative », « sanction disciplinaire », « sanction pénale » et « sanction professionnelle »

- Nature juridique de l'activité de... : 121-137 ; 150-151 ; 156-158 ; 612 ; 709
- Nature juridique des actes de... : 211-219 ; 303-307 ; 519-522 ; 612

Requis : 345-346 ; 355 ; 455

Réquisition : 27 ; 143 ; 269 ; 272 ; 289 ; 294 ; 337 ; 339 ; 340-341 ; 345-346 ; 441 ; 451 ; 452 ; 470 ; 492 ; 514 ; 538 ; 550 ; 554 ; 556 ; 565 ; 568

Réseau (modèle du...) : 618

Responsabilité (droit de la...)

- ... administrative / ... civile / ... pénale (distinctions) : 327-331 ; 332-336 ; 477-478
- ... administrative / ... civile (distinction) : 327-331 ; 450 ; 710 ; 712
- ... et acte personnel : 328-330
- ... et acte privé : 328-330
- ... et activité privée : 327-331
- ... et prérogatives de puissance publique : 327-331 ; 449-450 ; 710
- ... et service public : 327-331 ; 449-450 ; 710
- ... et voie de fait : 328-330 ; 452-454

Responsabilité administrative

- Conditions d'engagement de la... : 531-532
- ... du fait du service public judiciaire : 447
- ... pour faute contractuelle : 531-532 ; 554
- ... pour faute lourde dans une activité de contrôle : 517 ; 532 ; 554
- ... pour fonctionnement défectueux de la justice : 216-217
- ... pour licenciement injustifié : 487
- ... pour violation de la chose jugée : voir « autorité de la chose jugée ; violation ; recours en responsabilité »
- ... sans faute pour rupture de l'égalité des citoyens devant les charges publiques : 532 ; 536 ; 555
- ... sans faute pour collaboration occasionnelle au service public : 554

Responsabilité politique des membres des organismes de direction : 200

Ressortissant des organismes de direction (qualité de...) : 223 ; 245 ; 283 ; 304 ; 360 ; 473 ; 477 ; 480 ; 482 ; 485 ; 511 ; 522 ; 533 ; 539 ; 552 ; 556 ; 562 ; 573 ; 582 ; 583 ; 647 ; 659 ; 668

Rétablissement de la légalité républicaine (ordonnance du 9 août 1944) : 29-30 ; 297 ; 299-300 ; 350 ; 559 ; 579

Retour à la terre (politique du...) : 114 ; 569

Révocation des membres des organismes de direction (pouvoir de...) : 200-203 ; 223 ; 475

Révolution nationale : 32-33 ; 42-45 ; 131 ; 354 ; 509 ; 646-652 ; 663

Révolution paradigmatique (ou scientifique) du droit administratif

- Notion : 58-60 ; 706 ; 707 ; 727 ; 729 ; 731-732
- Absence (malgré le dirigisme et les vœux de certains auteurs) : 61-62 ; 425-427 ; 699-716 ; 730-737 ; 745 ; 753
- ... et analyse substantielle des concepts juridiques : 729
- ... et force de la tradition scientifique : 736-737

Salaires (encadrement des...) : 81-82 ; 82-83

Salariés des entreprises privés (responsabilité personnelle) : 332-333

Sanction administrative

- Notion : 519-527
- Intérêts de la technique : 526-527
- Fondement du pouvoir de... : 522-527
- Contrôle de légalité : 524 ; 535 ; 545-546 ; 562 ; 564 ; 565 ; 567 ; 568 ; 572-573 ; 578 ; 584
- ... / sanction juridictionnelle (distinction) : 213 ; 303-306
- ... / sanction pénale (indépendance) : 373 ; 412 ; 414 ; 472 ; 524-525 ; 526 ; 553

Sanction déguisée : 554 ; 568

Sanction disciplinaire

- ... de droit privé : 303-304 ; 520
- ... de droit public : 303-304 ; 520 ; 522 ; voir aussi « fonction publique ; discipline de la... »
  - ... / sanction administrative de nature économique (distinction) : 522-523
  - ... / sanction pénale (distinction) : 523

Sanction économique : 303 ; 409 ; 608

Sanction fiscale : 520 ; 525

Sanction pénale : 303 ; 304-306 ; 318 ; 373 ; 412 ; 414 ; 445 ; 474 ; 521 ; 525 ; 527

- ... / sanction administrative (indépendance) : voir « sanction administrative / sanction pénale » (indépendance) »
- ... / sanction professionnelle (indépendance) : 472 ; 524

Sanction professionnelle : voir aussi « juridictions économiques ou professionnelles »

- Notion : 303-307 ; 409 ; 471-472 ; 519-522 ; 608
- Intérêts de la technique : 525-526
- Fondement du pouvoir de... : 480 ; 522
- Contrôle de légalité : 546 ; 562 ; 564 ; 565 ; 587-597
- ... et cotisation professionnelle : 360 ; 361
- ... / sanction pénale (indépendance) : voir « sanction pénale / sanction professionnelle » (indépendance) »

## Science du droit

- Notion : 52
- Enseignement et dualisme juridique : 366 ; 734 ; 747
- Force de la tradition dans la... : 730 ; 732-739
- Rationalité de la... : 686-698
- ... et autres sciences : 58-59 ; 748

## Secours national : 272

Sections de l'Office central de répartition des produits industriels : 181 ; 183 ; 187 ; 223 ; 226 ; 247 ; 471 ; 535 ; voir aussi « Office central de répartition des produits industriels »

## Séparation

- ... des autorités administratives et judiciaires (principe de la...) : 437 ; 442 ; 443 ; 446 ; 451 ; 458-459 ; 488 ; 642
- ... des pouvoirs (principe de la...) : 217-218 ; 240 ; 300-301 ; 453 ; 491 ; 493 ; 537 ; 553 ; 642

## Service

- ... général du contrôle économique : 123-124 ; 157 ; 472 ; 538
- ... du travail obligatoire (STO) : 37 ; 346 ; 541

## Service d'intérêt public : 229-231 ; 619

## Service professionnel : 137 ; 409 ; 608 ; 629 ; 648

## Service public

- Notion : 119-120 ; 308 ; 508 ; 509 ; 617 ; 625 ; 655 ; 721 ; 722-723 ; 724
- Création du... : 271
  - Contrôle de la... : 508-514 ; 549
- Label : 686
- Lois du... (lois de Rolland) : 142-145
- Organisation du... : 271 ; 283-284 ; 286
- Polysémie : 255 ; 671 ; 680 ; 725
- ... / activité privée (distinction) : voir « activité privée / service public (distinction) »
- ... / police administrative (distinction) : voir « police administrative / service public (distinction) »
- ... d'autorité / ... de gestion (distinction) : 287 ; 709
- ... de prestation / ... de réglementation (distinction) : 162-163 ; 285-286
- ... fonctionnel (théorie du...) : 465 ; 721
- ... virtuel (théorie du...) : 145-146
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 271 ; 273 ; 279-280 ; 282 ; 286-287 ; 307-308 ; 322 ; 625 ; 662 ; 665-666 ; 710 ; 714
- ... et actes matériels à qualifier : 331 ; 625 ; 710 ; 714
- ... et agents à qualifier : 341-350 ; 351-356 ; 626
- ... et biens et deniers à qualifier : 358 ; 360 ; 626
- ... et contrats à qualifier : 309-311 ; 312-326 ; 343-344 ; 465 ; 496 ; 498-501 ; 626 ; 714 ; 752
- ... et doctrine économique au pouvoir : 653-655
- ... et droit administratif (application) : voir « droit administratif (application) et service public »
- ... et droit privé (application) : voir « droit privé (application) et service public »
- ... et droit public (application) : voir « droit public (application) et service public »
- ... et établissement d'utilité publique (gestion par un...) : 261-262
- ... et personne privée (gestion par une...) : 227 ; 230-231 ; 235 ; 237 ; 252 ; 259 ; 385-386 ; 464-465 ; 609 ; 653 ; 665 ; 666 ; 708-709 ; 710 ; 711 ; 714 ; 735
- ... et personne publique (gestion par une...) : 222 ; 225 ; 258 ; 467 ; 617 ; 703 ; 709
- ... et pouvoir d'instruction : 197-198
- ... et prérogatives de puissance publique : voir « prérogatives de puissance publique et service public »

### Service public (*suite*)

- ... et sanction administrative (théorie de la...) : 523-524

### Service public administratif

- Notion : 148-149
- ... / service public industriel et commercial (distinction) : 148-151 ; 314 ; 629 ; 639 ; 627 ; 700
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 284 ; 287
- ... et agents à qualifier : 341-344 ; 346 ; 351-352 ; 739
- ... et contrats à qualifier : 314 ; 325 ; 343-344
- ... et établissement industriel et commercial (gestion par un...) : voir « établissement public à double visage »

Service public corporatif (ou professionnel) : 137 ; 629

Service public économique : 151 ; 161-164 ; 393 ; 409 ; 629

### Service public industriel et commercial

- Notion : 148-149 ; 386
- ... / service public administratif (distinction) : voir « service public administratif / service public industriel et commercial (distinction) »
- ... et actes juridiques unilatéraux à qualifier : 280 ; 284-285
- ... et agents à qualifier : 342-344 ; 346 ; 349 ; 351-353
- ... et contrats à qualifier : 311 ; 314 ; 325 ; 343-344 ; 500 ; 739
- ... et droit privé (application) : voir « droit privé (application) et service public industriel et commercial »
- ... et établissement administratif (gestion par un...) : voir « établissement public à double visage »

Service public social : 629

### Service public (types)

- ... des assurances contre les risques de guerre : 309 ; 621
- ... de distribution de certaines marchandises : 138 ; 309 ; 313-314 ; 512 ; 514 ; 659
- ... de la direction de l'économie : 119 ; 272 ; 307 ; 528 ; 652 ; 681 ; 694 ; 700
- ... d'intérêt professionnel : 134-136
- ... judiciaire : 441
- ... de l'organisation professionnelle : 125 ; 133 ; 231 ; 244 ; 275 ; 287 ; 510-511 ; 657 ; 694
- ... de la production et de la distribution des biens (prétendu) : 141-142 ; 426 ; 522-523 ; 638 ; 700
- ... de la réglementation économique : voir « réglementation économique ; nature juridique de l'activité de... »
- ... de la répression économique : voir « répression économique ; nature juridique de l'activité de... »
- ... de la reconstitution industrielle : 264

Socialisation du droit privé : 381 ; voir aussi « publicisation du droit privé »

### Socialisme

- Notion économique : 15
- ... municipal
  - Notion : 18
  - ... et libéralisme : 18
- ... professionnel : 111
- ... et collectivisme : voir « collectivisme et socialisme »
- ... et dirigisme : voir « dirigisme et socialisme »
- ... et étatismes : voir « étatismes et socialisme »
- ... et planisme (ou planification) : voir « planisme (ou planification) et socialisme »

## Sociétés

- ... commerciales : 174 ; 236 ; 247 ; 249 ; 262-264 ; 321 ; 325 ; 527 ; 529 ; 602 ; 659 ; 671 ; 707 ; 716
  - ... / associations (distinction) : voir « associations / sociétés (distinction) »
  - ... *sui generis* : 264 ; 704
- ... de construction : 264
- ... coopératives : 264
- ... de crédit agricole : 264
- ... d'économie mixte : 115-116 ; 165 ; 166 ; 251-252 ; 659 ; voir aussi « économie mixte »
- ... indigènes de prévoyance : 264
- ... professionnelles : 166 ; 237 ; 263-264 ; 269 ; 272 ; 496 ; 512-513 ; 529 ; 704 ; 716 ; 737
- ... de secours mutuel : 262 ; 264 ; 272 ; 464 ; 680

Souplesse des outils juridiques ; voir aussi « concepts juridiques classiques ; résistance des... (malgré le dirigisme) ; ... et force du flou conceptuel »

- ... et action sur l'économie : 421 ; 540
- ... et évolution de la vie sociale : 717-726
- ... et besoin de sécurité juridique : 718

Spécialité (principe de...) : 254-255 ; 473 ; 512

Standards : 719

Statistiques économiques : 76

*Statu quo* scientifique du droit administratif

- Notion : 58-60 ; 699 ; 729
- Hypothèses rencontrées sous le dirigisme : 61-62 ; 426-427 ; 700-706 ; 745
- ... et analyse formelle des concepts juridiques : 729
- ... et force de la tradition : 738-739

Substitution d'action (pouvoir de...) : 194 ; 475 ; 477 ; 493-494

Substitution de concepts (solution de la...) : 425 ; 729 ; 745

- ... et révolution paradigmatique du droit administratif : voir « révolution paradigmatique du droit administratif »

Subventions : 114

*Sui generis* (théorie du...) : 426 ; 702-706 ; 745

- ... / innommé (théorie de l'...) (distinction) : 704
- ... et logique de la dérogation : 705 ; 731
- ... et troisième voie (solution de la...) : 705 ; 731

Sujétions exorbitantes du droit commun : 223 ; 227

*Summa divisio / ratio divisio* (distinction) : 607-609

Sursis à exécution (procédure du...) : 486-487 ; 490

Suspension de l'exécution des actes (pouvoir de...) : 193-194 ; 442 ; 446 ; 452-454 ; 486-487 ; 488-491

Syndicalisme

- Notion : 18
- ... et corporatisme : voir « corporatisme et syndicalisme »
- ... et dirigisme de Vichy : 107-109 ; 165 ; 166 ; 179-180 ; 545 ; 569-570 ; 638 ; 647
- ... et libéralisme : voir « libéralisme et syndicalisme »

Syndicats professionnels : 107-109 ; 175 ; 183 ; 188 ; 235 ; 236 ; 247 ; 527 ; 556 ; 602

Systeme économique

- Notion : 14
- Typologie : 14

Systeme juridictionnel (unité du...) : 612-614

Systeme juridique

- Notion : 415
- Unité du... : 603-614
- ... et branches du droit : 415-416
- ... général / ... spécial : 474 ; 552 ; 659

Technocratie : 44-45 ; 244

Terres abandonnées, incultes ou insuffisamment cultivées (mise en culture ou en valeur des...) : 95 ; 373 ; 492 ; 557-560 ; 568 ; 578

Tiers (effet de la réglementation professionnelle sur les...) : 338 ; 564 ; 562

Tirage au sort : 203

Tradition : 274 ; 384 ; 401 ; 439 ; 626 ; 629-630 ; voir aussi « concepts juridiques classiques ; résistance de... ; ... et force de la tradition scientifique » et « juge administratif / judiciaire (répartition des compétences) en vertu de la tradition »

Transaction : 534 ; 545 ; 555 ; 568

Transparence (théorie de la...) : 622

Travail

- Durée du... (encadrement de la...) : 80 ; 82
- Hygiène et sécurité au... : 81
- ... des étrangers : 79-80 ; 82
- ... des femmes : 79 ; 82
- ... des mineurs : 79

« Travail noir » : 80

Travail public / travail privé (distinction) : 356-357 ; 359 ; 462 ; 721 ; 739

Tribunal

- ... de commerce et application du droit commercial : 438
- ... d'Etat : 124
- ... national du travail : 124 ; 219 ; 306 ; 411
- ... spécial pour juger les auteurs d'agressions nocturnes : 124

Tribunaux régionaux du travail : 124 ; 218 ; 219 ; 306 ; 411

Troisième voie (solution de la...) : 425 ; 601 ; 628 ; 629 ; 642 ; 652 ; 425 ; 745

- ... et révolution paradigmatique du droit administratif : voir « révolution paradigmatique du droit administratif »
- ... et *sui generis* (théorie du...) : voir « *sui generis* (théorie du...) et troisième voie (solution de la...) »

## Tutelle

- ... / hiérarchie (distinction) : voir « hiérarchie / tutelle (distinction) »
- ... hiérarchique (ou quasi-hiérarchique) : 198-199

Urgence (théorie de l'...) : 548

## Usager du service public

- ... / fournisseur du service public / collaborateur du service public (distinctions) : 316-319
- ... / agent du service public (distinction) : voir « agent du service public / usager du service public (distinction) »
- ... de l'organisation professionnelle : 360 ; 482
- ... et contrats à qualifier : 311 ; 314 ; 500 ; 739
- ... et pouvoir de sanction du chef de service : 520 ; 523

Utilité générale (ou publique) : voir « intérêt général »

Valeurs mobilières (encadrement des...) : 83

## Vices de forme (contrôle des...)

- ... en excès de pouvoir : 548 ; 563-564
- ... en cassation : 563-564 ; 593

## Vices de procédure (contrôle des...)

- ... en excès de pouvoir : 548 ; 563-564
- ... en cassation : 563-564 ; 593

## Voie de fait

- Définition : 336
- ... / acte personnel (distinction) : 335-336
- ... / acte administratif (distinction) : 336-341 ; 452-454 ; 477 ; 489-490 ; 550 ; 702 ; 709 ; 721
- ... / emprise irrégulière (distinction) : voir « emprise irrégulière / voie de fait (distinction) »
- ... et compétence du juge judiciaire : voir « juge judiciaire (compétence) et voie de fait »
- ... et droit privé : voir « droit privé et voie de fait »

Voies d'exécution : 616

Warrant industriel : 112 ; 114

X-Crise (groupe de réflexions) : 44

## Remerciements

Je remercie chaleureusement mes directeurs de recherche, les professeurs Bernard Quiriny et Yan Laidié, pour leurs conseils précieux et leurs relectures attentives.

Mes remerciements s'adressent également à mes proches pour leur soutien infaillible, en particulier à mon frère Antoine et à mon amie Marie-Suzel qui, eux aussi, connaissent l'aventure de la thèse.

Un grand merci à mon père, ma mère, mon frère Charles, Anne, Pierre, Pauline, Emilie et Valentin pour leurs relectures consciencieuses.

Je tiens en outre à remercier vivement mes étudiants, qui ont été une véritable bouffée d'oxygène tout au long de ces années de doctorat durant lesquelles s'est affirmé mon amour de l'enseignement.

Mes remerciements s'adressent enfin, et surtout, à ma compagne, Pauline, pour l'aide de sa tendresse quotidienne.



# Table des matières

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS .....</b>	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE .....</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>11</b>
Section 1 : Le champ de l'étude : le régime juridique du dirigisme économique de Vichy.....	14
§ 1/ Le dirigisme économique de Vichy : l'objet de l'observation.....	14
A/ Le sens des deux notions .....	14
1/ Le dirigisme économique .....	14
2/ Le régime de Vichy .....	28
B/ Le sens de la méta-notion .....	39
§ 2/ Le régime juridique : l'angle de l'analyse .....	46
Section 2 : L'orientation du sujet : l'impact sur le droit administratif .....	51
Section 3 : La problématique du sujet : le sort des concepts du droit administratif .....	54
§ 1/ La méthode d'analyse du droit du dirigisme économique de Vichy .....	54
§ 2/ La méthode d'analyse du sort des concepts du droit administratif .....	58
Section 4 : La thèse : l'absence de révolution paradigmatique en droit administratif sous le dirigisme économique de Vichy .....	60
<b>PARTIE 1 : DES CONDITIONS PROPICES A UNE RUPTURE.....</b>	<b>65</b>
TITRE 1 : L'AMBIVALENCE DES ACTEURS DU DIRIGISME.....	69
<i>Chapitre 1 : Une activité difficile à saisir.....</i>	<i>71</i>
Section 1 : Une activité complexe par son objet.....	71
Sous-section 1 : Le cœur de l'activité : élaborer des règles de conduite économique.....	71
§ 1/ L'encadrement, dans les moindres détails, de chaque opération économique.....	71
A/ Un encadrement de la production et de la distribution des biens.....	72
1/ Des conditions relatives à l'aspect économique des activités professionnelles.....	72
2/ Des conditions relatives à l'aspect social des activités professionnelles .....	79
a/ Une finalité parfois sociale.....	79
b/ Une finalité parfois économique.....	82
B/ Un encadrement de l'achat et de la vente des biens .....	84
1/ Des conditions relatives aux biens.....	84
2/ Des conditions relatives aux prix.....	85
§ 2/ Le commandement, dans un sens déterminé, de certaines opérations économiques .....	89
A/ Des interdictions d'exercice.....	89
1/ Des interdictions de production ou de distribution .....	89
2/ Des interdictions d'achat ou de vente.....	93
B/ Des obligations d'exercice.....	94
1/ Des ordres de production.....	94
2/ Des ordres de distribution .....	96
Sous-section 2 : Le reste de l'activité : faire respecter les règles de conduite économique .....	100
§ 1/ La recherche et la répression des manquements aux règles de conduite .....	101
A/ Des infractions définies de manière large.....	101
1/ Des infractions déterminées même de manière négative .....	102
2/ Des infractions constituées même sans élément moral.....	104
B/ Des sanctions définies avec sévérité.....	104
§ 2/ L'action au-delà de la discipline des acteurs du marché .....	106
A/ La création des conditions favorables à une discipline économique .....	106
1/ L'organisation des activités d'intérêt professionnel .....	107
2/ L'encouragement des acteurs du marché.....	112
a/ Un soutien de l'activité économique .....	112
b/ Une stimulation de l'initiative privée.....	113
B/ La redéfinition de la répartition classique des fonctions économiques.....	114
1/ La technique de l'économie mixte .....	115
2/ La suppléance des acteurs du marché .....	116

Section 2 : Une activité complexe par sa nature.....	118
Sous-section 1 : Une confusion entre les services publics et les activités privées.....	119
§ 1/ Une confusion touchant les tâches de réglementation et de répression.....	121
A/ Un rattachement organique clair : des tâches placées sous la maîtrise de l'Etat .....	121
1/ Un rattachement très simple : les tâches exercées directement par l'Etat.....	122
2/ Un rattachement plus complexe : les tâches non directement exercées par l'Etat.....	124
B/ Une finalité fonctionnelle ambiguë : des tâches satisfaisant parfois des intérêts professionnels..	126
1/ Une finalité parfois claire : les tâches d'intérêt public immédiat .....	128
2/ Une finalité parfois complexe : les tâches d'intérêt public médiat.....	130
§ 2/ Une confusion touchant les tâches de production et de distribution .....	138
A/ Des activités restant en principe privées .....	138
B/ Des activités ressemblant à des services publics .....	139
Sous-section 2 : Une confusion parmi les activités administratives.....	147
§ 1/ Une confusion entre les services publics administratifs et les services publics industriels et commerciaux.....	148
§ 2/ Une confusion entre les services publics et les activités de police.....	151
A/ Des tâches de réglementation constituant des activités de police économique .....	151
1/ Des tâches visant à protéger un ordre public économique .....	151
2/ Des tâches constituant une police administrative spéciale.....	155
B/ Des tâches de réglementation constituant des services publics économiques.....	161
 <i>Chapitre 2 : Des organismes difficiles à identifier.....</i>	 165
 Section 1 : Une confusion entre les organes et les personnes.....	 169
Sous-section 1 : Des organismes parfois curieusement agencés.....	170
§ 1/ Des organismes isolés : l'absence de trouble dans la distinction des organes et des personnes...	170
A/ Des organismes n'appartenant pas à des structures globales.....	171
B/ Une personnalité juridique toujours attribuée sur un seul niveau structurel.....	174
§ 2/ Des organismes assemblés : un trouble dans la distinction des organes et des personnes .....	178
A/ Des organismes appartenant à des structures globales .....	178
B/ Une personnalité juridique souvent attribuée sur deux niveaux structurels .....	181
Sous-section 2 : Des organismes parfois curieusement disciplinés.....	188
§ 1/ Des personnes toujours intégrées à la sphère administrative .....	188
A/ Des personnes soumises à l'autorité supérieure de l'Etat.....	189
1/ Une subordination parfois révélée par la dépendance fonctionnelle .....	191
a/ Une autonomie fonctionnelle souvent préservée .....	192
b/ Une autonomie fonctionnelle parfois détruite.....	195
2/ Une subordination souvent révélée par la dépendance organique.....	199
B/ Des personnes constituant des services déconcentrés de l'Etat.....	204
§ 2/ Des personnes parfois intégrées à la sphère juridictionnelle.....	211
A/ Des personnes constituant des juridictions spécialisées .....	211
B/ Des personnes constituant des organes de l'Etat.....	216
 Section 2 : Une confusion entre les personnes publiques et les personnes privées .....	 220
Sous-section 1 : Des personnes difficiles à classer.....	220
§ 1/ Les silences ambigus du législateur .....	221
A/ Des éléments en faveur d'une nature publique .....	222
B/ Des éléments en faveur d'une nature privée .....	225
§ 2/ Les choix discutables du législateur .....	233
A/ Des personnes publiques proches des personnes privées .....	234
B/ Des personnes privées proches des personnes publiques.....	235
Sous-section 2 : Des personnes difficiles à caractériser .....	238
§ 1/ La proposition de certains auteurs de modifier les règles classiques de classification des genres.	238
A/ Un mode alternatif de classification : la distinction corporations-fondations.....	239
B/ Le dépassement de la distinction personnes publiques-personnes privées.....	249
1/ L'hypothèse d'une catégorie intermédiaire de personnes morales : les établissements mixtes	250
2/ L'hypothèse d'un troisième genre de personnes morales : les institutions de droit professionnel	253
§ 2/ Le choix du droit positif de modifier les règles classiques de classification des espèces .....	254
A/ Une difficulté pour classer certaines des personnes dirigeantes d'une nature publique .....	254
1/ L'apparition de personnes publiques sui generis.....	255
2/ Une crise de la notion d'établissement public .....	259
B/ Une difficulté pour classer certaines des personnes dirigeantes de nature privée .....	261
1/ Une crise de la notion d'établissement d'utilité publique.....	261
2/ Une crise de la notion de société commerciale .....	262

TITRE 2 : LA DUALITÉ DU DROIT DU DIRIGISME.....	267
<i>Chapitre 1 : Des règles difficiles à définir .....</i>	<i>269</i>
Section 1 : Les agissements des personnes dirigeantes.....	270
Sous-section 1 : Les actes juridiques .....	270
§ 1/ Les actes unilatéraux .....	271
A/ La distinction entre les actes publics et les actes privés.....	271
B/ Le problème du classement des actes publics .....	289
1/ Le problème de l'identification des actes unilatéraux publics autres qu'administratifs.....	289
2/ Le problème de la définition positive des actes administratifs unilatéraux.....	307
§ 2/ Les contrats .....	309
1/ Les contrats conclus par les personnes dirigeantes publiques .....	312
2/ Les contrats conclus par les personnes dirigeantes privées ou innommées.....	320
Sous-section 2 : Les actes matériels .....	326
§ 1/ Une mise en œuvre délicate des principes .....	327
§ 2/ Une mise en œuvre discutable des exceptions .....	331
A/ Une dénaturation de la théorie de l'acte personnel .....	332
B/ Une dénaturation de la théorie de la voie de fait .....	336
Section 2 : Les ressources des personnes dirigeantes .....	341
Sous-section 1 : Les ressources humaines .....	341
§ 1/ La distinction entre agents publics et agents privés.....	341
A/ Le statut des agents recrutés par les personnes dirigeantes publiques .....	345
B/ Le statut des agents recrutés par les personnes dirigeantes privées ou innommées .....	348
§ 2/ La distinction entre fonctionnaires et non-fonctionnaires.....	350
Sous-section 2 : Les ressources matérielles .....	356
<i>Chapitre 2 : Une branche difficile à inventer.....</i>	<i>365</i>
Section 1 : Un déplacement certain de la frontière des droits .....	365
Sous-section 1 : Une « publicisation » du droit privé.....	367
§ 1/ La colonisation du droit privé par les règles de droit public .....	367
A/ La multiplication des règles impératives : la fausse colonisation .....	367
B/ L'extension des règles de droit public : la véritable colonisation .....	379
§ 2/ L'influence du droit public sur les règles de droit privé .....	381
Sous-section 2 : Une « privatisation » du droit public .....	384
§ 1/ Le rétrécissement du domaine du droit public .....	385
§ 2/ La réduction du particularisme du droit public .....	386
Section 2 : Un bouleversement possible de la division du droit.....	390
Sous-section 1 : Un nouveau droit à définir.....	390
§ 1/ L'hypothèse de l'apparition d'un droit économique .....	390
A/ Des points de divergence dans le choix de la définition .....	392
1/ La conception restreinte du droit économique : le droit de l'interventionnisme ou du dirigisme économique .....	392
2/ La conception large du droit économique : le droit de la vie économique .....	394
B/ Des points de convergence dans la détermination des caractéristiques essentielles .....	398
§ 2/ L'hypothèse de l'apparition d'un droit professionnel.....	399
A/ Des points de divergence dans le choix de la définition .....	400
1/ La conception large du droit professionnel : le droit de la vie professionnelle .....	400
2/ La conception restrictive du droit professionnel : le droit des personnes professionnelles .....	403
B/ Des points de convergence dans la détermination des caractéristiques essentielles .....	405
Sous-section 2 : Un nouveau droit à situer.....	407
§ 1/ L'hypothèse d'une nouvelle branche du droit.....	408
A/ L'hypothèse maximaliste : l'autonomie absolue du nouveau droit.....	408
B/ L'hypothèse minimaliste : l'autonomie relative du nouveau droit.....	412
1/ L'espèce de l'un des droits .....	413
2/ Un droit d'une nature mixte.....	415
§ 2/ L'hypothèse d'une nouvelle vision du droit .....	418
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE 1 .....</b>	<b>425</b>

**PARTIE 2 : DES QUESTIONS RESOLUES DANS LA CONTINUITÉ .....429**

**TITRE 1 : L'INTÉRÊT DE PRÉSERVER LE SYSTÈME TRADITIONNEL ..... 433**

*Chapitre 1 : La garantie d'une bonne administration de la justice..... 435*

Section 1 : La difficulté d'identifier le juge compétent.....	436
Sous-section 1 : Les exceptions au principe de la liaison de la compétence et du fond dans le cadre du dirigisme.....	437
§ 1/ Une liaison parfois incomplète.....	438
§ 2/ Une liaison parfois rompue.....	440
A/ Des cas de rupture directe : l'application du droit public malgré la compétence du juge judiciaire.....	440
B/ Des cas de rupture indirecte : la transformation du droit applicable du fait de la compétence du juge judiciaire.....	448
Sous-section 2 : L'application du principe de la liaison de la compétence et du fond dans le cadre du dirigisme.....	454
§ 1/ La fin de l'espoir d'un critère unique de détermination de la compétence et du fond.....	457
§ 2/ La recherche d'une méthode synchrétique de détermination de la compétence et du fond.....	466
Section 2 : La nécessité de désigner un juge compétent.....	470
Sous-section 1 : Le besoin de garantir l'unité de l'Etat.....	470
§ 1/ La compétence du juge administratif ou du juge judiciaire en qualité de juge de l'Etat.....	476
§ 2/ L'application du droit public ou du droit privé en qualité de droit de l'Etat.....	479
Sous-section 2 : Le besoin de garantir l'efficacité de la justice.....	485
§ 1/ La raison de l'audace du juge judiciaire.....	486
A/ L'inefficacité de la seule procédure d'urgence ouverte devant le Conseil d'Etat.....	486
B/ L'impossibilité pour le Conseil d'Etat de contraindre au respect de la chose jugée.....	491
§ 2/ La raison de la frilosité du juge administratif.....	495

*Chapitre 2 : Le maintien d'un équilibre entre les intérêts en présence ..... 503*

Section 1 : La protection des pouvoirs des personnes dirigeantes.....	507
Sous-section 1 : Le liberté dans la création des tâches de direction.....	508
§ 1/ La liberté de définir les besoins d'intérêt général.....	508
§ 2/ La liberté de recourir au procédé du service public.....	510
Sous-section 2 : La liberté dans la gestion du service de direction.....	514
§ 1/ La liberté dans l'organisation du service de direction.....	515
A/ La liberté de recourir à la technique de la personnalité morale.....	515
B/ La liberté de modifier le périmètre du droit administratif.....	519
1/ Un domaine agrandi au détriment du droit pénal.....	519
2/ Un domaine circonscrit au profit du droit privé.....	527
§ 2/ La liberté dans le fonctionnement du service de direction.....	531
A/ La liberté préservée par l'absence de contrôle.....	535
1/ Les actes échappant à la compétence de tout juge.....	536
2/ Les actes échappant au contrôle de tout juge.....	538
B/ La liberté préservée par les limites du contrôle.....	539
1/ Un contrôle restreint en raison de la spécificité de l'activité de direction.....	540
a/ L'assouplissement du contrôle du détournement de pouvoir.....	540
b/ La limitation du contrôle de l'appréciation des faits.....	544
2/ Des illégalités tolérées en raison des circonstances exceptionnelles de guerre.....	548
Section 2 : La sauvegarde des droits des opérateurs dirigés.....	551
Sous-section 1 : Une large ouverture du prétoire.....	553
§ 1/ Une ouverture déjà importante.....	554
§ 2/ Une ouverture encore plus grande.....	557
Sous-section 2 : Une augmentation des moyens d'annulation.....	561
§ 1/ Un contrôle déjà important.....	561
§ 2/ Un contrôle encore plus poussé.....	570
A/ L'approfondissement du contrôle en excès de pouvoir.....	570
1/ La multiplication des principes généraux du droit.....	570
2/ Le contrôle de l'adéquation des décisions aux faits.....	580
B/ L'approfondissement du contrôle en cassation.....	585
1/ Le contrôle de l'exactitude des motifs de fait.....	585

a/ L'ouverture du contrôle de la dénaturation des faits.....	587
b/ L'essor du contrôle de la qualification juridique des faits .....	589
2/ Le contrôle du détournement de pouvoir.....	591
<b>TITRE 2 : LA CAPACITÉ DE RÉSISTANCE DU SYSTÈME TRADITIONNEL.....</b>	<b>599</b>
<i>Chapitre 1 : Des distinctions arbitraires.....</i>	<i>601</i>
Section 1 : L'unité supérieure des concepts .....	601
Sous-section 1 : L'unité de l'ordre juridique .....	603
§ 1/ Des règles communes aux concepts-critères .....	603
§ 2/ Une possibilité de relativiser l'opposition droit public-droit privé.....	606
Sous-section 2 : L'unité de la personnalité morale.....	614
§ 1/ Des règles communes aux personnes dirigeantes .....	614
§ 2/ Une possibilité de renouveler la distinction personnes publiques-personnes privées .....	620
A/ La confirmation du critère organique par les théories du mandat implicite et de la personnalité morale.....	620
B/ L'assouplissement du critère organique par la prise en compte du contrôle étatique sur les organismes .....	623
Section 2 : La déformation conceptuelle du réel .....	628
Sous-section 1 : Une pertinence scientifique discutable.....	628
§ 1/ Le rejet logique des classifications autres que binaires.....	629
§ 2/ Le rejet réaliste du critère de la nature des choses .....	632
A/ L'absence d'unité naturelle des données du dirigisme .....	632
B/ L'absence de catégories naturelles des données du dirigisme.....	636
Sous-section 2 : Un fondement idéologique instable.....	639
§ 1/ Des idées nouvelles traduisant le changement politique.....	640
A/ L'idéologie de la « publicisation » du droit privé.....	640
B/ L'idéologie de l'apparition d'un troisième droit .....	646
§ 2/ Des concepts classiques absorbant le changement politique .....	652
A/ Le recours au concept de service public pour qualifier les tâches de réglementation économique .....	653
B/ Le recours au concept de personne de droit privé pour qualifier certains organismes professionnels .....	655
<i>Chapitre 2 : Des divisions solides.....</i>	<i>673</i>
Section 1 : La nécessité de l'outil conceptuel .....	673
Sous-section 1 : Une technique facilitant l'appréhension du phénomène dirigiste.....	674
§ 1/ Un moyen de simplifier l'analyse des données du dirigisme .....	674
§ 2 / Un facteur de simplification de l'application des règles de direction .....	678
Sous-section 2 : Un élément renforçant la rationalité du droit du dirigisme.....	686
§ 1/ La base des constructions doctrinales .....	687
§ 2/ Une arme du savoir juridique .....	697
Section 2 : La puissance des concepts classiques .....	699
Sous-section 1 : L'absence de révolution paradigmatique .....	699
§ 1/ Des <i>statu quo</i> scientifiques .....	700
§ 2/ Des évolutions pragmatiques.....	706
Sous-section 2 : La capacité de résistance conceptuelle .....	716
§ 1/ La force du flou conceptuel .....	716
§ 2/ La force de la tradition scientifique.....	726
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE 2 .....</b>	<b>741</b>
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>743</b>

<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>755</b>
I/ Ecrits de doctrine (avant 1940) .....	755
A/ Ouvrages généraux.....	755
B/ Ouvrages spécialisés.....	757
C/ Articles et contributions.....	764
D/ Conclusions et notes de jurisprudence .....	767
II/ Ecrits de doctrine (1940-1944) .....	769
A/ Ouvrages généraux.....	769
B/ Ouvrages spécialisés.....	770
C/ Articles et contributions.....	775
D/ Conclusions et notes de jurisprudence .....	788
III/ Ecrits de doctrine (après 1944) .....	790
A/ Ouvrages généraux.....	790
B/ Ouvrages spécialisés.....	799
C/ Articles et contributions.....	830
D/ Conclusions et notes de jurisprudence .....	881
IV/ Textes officiels.....	884
V/ Avis et décisions juridictionnels .....	910
VI/ Usuels.....	975
<b>INDEX</b> .....	<b>977</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>1033</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES</b> .....	<b>1035</b>



**Titre :** L'impact du dirigisme économique de Vichy sur le droit administratif

**Mots-clés :** Droit administratif ; Dirigisme économique ; Régime de Vichy

**Résumé :** Pour faire face aux circonstances de la Seconde guerre mondiale et satisfaire la nouvelle idéologie au pouvoir, le régime de Vichy (1940-1944) met en place une politique de direction de l'économie qui désespère le juriste. Dans le silence du législateur et afin de déterminer le droit applicable et la juridiction compétente, les auteurs, publicistes et privatistes, se divisent tout comme les juges, administratifs et judiciaires, sur les catégories juridiques dans lesquelles classer les réalités du dirigisme. Les conditions sont propices à une révolution paradigmatique du droit administratif car aucun des concepts de cette matière ne semble capable de résister au choc des événements. Pourtant, les questions de qualification sont résolues dans la continuité. L'hypothèse de l'apparition d'un troisième droit (économique ou professionnel), dont auraient relevé les organismes et les activités de direction, est rejetée. Au nom de la bonne administration de la justice et de la nécessité de préserver un équilibre entre les intérêts publics et privés, le Conseil d'Etat, suivi par la Cour de cassation, confirme la valeur des notions traditionnelles et n'accepte que certaines évolutions de définitions. Le dirigisme de Vichy révèle ainsi la force de résistance des concepts traditionnels du droit administratif, dont le contenu, jamais définitivement fixé, s'avère capable de s'adapter aux évolutions de la vie sociale. Mais le phénomène met surtout en lumière l'importance de l'autorité du passé : les juristes, conservateurs par nature, refusent de rompre avec la tradition. Ils préfèrent maintenir des classifications imparfaites, mais dont ils connaissent les effets, plutôt que de les remplacer par de nouvelles, d'apparence meilleures, mais dont ils peuvent douter de la véritable efficacité.

**Title :** The impact of Vichy's State-directed economy on administrative law

**Keywords :** Administrative law ; State-directed economy ; Vichy government

**Abstract :** To cope with the circumstances of the Second World War and to satisfy the new ideology in power, the Vichy government (1940-1944) implements a policy directing the economy which confuses the jurist. Facing the silence of the legislator and in order to determine the applicable law and the competent jurisdiction, the authors, both publicists and privatists, divide themselves as well as the judges, whether administrative or judicial, on the legal categories in which the realities of state-controlled economy should be classified. The conditions are favorable for a paradigmatic revolution in administrative law because no concept in this field seems able to withstand the shock of the events. However, the issues of qualifying the new economic realities are addressed in continuity. The hypothesis of a third (economic or professional) law appearing, with authority over management bodies and activities, is rejected. To support a sound administration of justice and to foster the necessary balance between public and private interests, the *Conseil d'Etat*, followed by the *Cour de Cassation*, confirms the value of traditional concepts and accepts only certain developments in defining them. Vichy's State-directed economy thus reveals how strongly the traditional concepts of administrative law may resist and how its content, which is never definitively fixed, appears able to adjust to changes in social life. But above all, the phenomenon highlights the importance of past authority : jurists, conservative by nature, refuse to break with tradition. They prefer to maintain imperfect classifications, but of which they know the effects, rather than replacing them with new ones, which seem better, but whose real effectiveness they can doubt.