

Conflit de compétence sur renvoi

Groupement forestier de Beaume-Haie c/ Office national des forêts

Rapporteur : M. Vigouroux

Commissaire du gouvernement : M. Boccon-Gibot

Séance du 28/02/2011

Lecture du 28/03/2011

**Décision du Tribunal des conflits n° 3787 – Lecture du 28 mars 2011**

**Groupement forestier de Beaume-Haie  
c/ Office national des forêts**

Par cette décision, le Tribunal des conflits donne compétence aux juridictions de l'ordre administratif pour connaître du litige opposant un groupement forestier, de nature civile, à l'Office national des forêts, qualifié d'établissement public à caractère industriel et commercial par la loi du 23 décembre 1964 (article L. 121-1 du code forestier), et né du refus du premier de payer des redevances au second au motif que l'établissement public, chargé de la conservation et de la régie des bois du groupement, n'avait pas rempli ses obligations découlant de la convention conclue entre eux.

Cette décision se situe dans la parfaite continuité de la jurisprudence relative à la répartition des compétences entre les ordres de juridiction des litiges mettant en cause les EPIC « à double visage ».

On sait, en effet, que la dualité des services publics, qui, d'une certaine façon, renvoie au dualisme juridictionnel, n'épuise pas toute la réalité complexe de l'action administrative puisque certains services publics, auxquels le législateur a conféré un caractère industriel et commercial, assurent néanmoins des missions à caractère administratif (TC, 10 février 1949, *Guis*, Lebon p. 598, s'agissant de l'Office national de la navigation ; 23 novembre 1959, *société de meunerie*, Lebon p. 870, et 28 septembre 1998, *société Les Grands Moulins italiens de Venise*, s'agissant de l'Office national interprofessionnel des céréales ; 9 juin 1986, *commune de Kintzheim c/ ONF*, Lebon p. 448, s'agissant de l'Office national des forêts ; 22 novembre 1993, *Matisse*, Lebon p. 410, s'agissant de la Poste ; CE, 3 décembre 2003, *Houté*, n° 233 612, Rec. Tables, p. 712, s'agissant de Voies navigables de France).

Dans ce contexte, le Tribunal des conflits a, dans un souci de clarification, récemment posé un principe selon lequel « lorsqu'un établissement public tient de la loi la qualité d'établissement public industriel et commercial, les litiges nés de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, à l'exception de ceux relatifs à celles de ses activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique » (TC, 29 décembre 2004, *M. et Mme Blanckeman c/ Voies navigables de France*, n° 3416). Ce faisant, tout en affirmant le respect de la qualification législative avec la conséquence qui s'y attache quant à la compétence juridictionnelle, alors qu'il ne s'estime pas

lié par la qualification d'établissement public à caractère industriel et commercial donnée par un décret (TC, 4 juin 1968, *Société Distilleries Bretonnes*, Lebon p. 801 ; 26 octobre 1987, à propos du Centre Français du commerce extérieur), le Tribunal des conflits prévoit de s'en affranchir lorsqu'il constate l'exercice, par l'établissement public considéré, de prérogatives de puissance publique dont il mentionne le domaine.

Il a eu l'occasion de réaffirmer le principe à plusieurs reprises (TC, 16 octobre 2006, *Caisse centrale de réassurance c/ Mutuelle des Architectes Français*, n° 3506 ; TC, 5 mai 2008, *EURL Croisières lorraines La Bergamote c/ Voies navigables de France*, n° 3601 ; TC, 6 avril 2009, *Société Alliance batelière de la Sambre belge c/ Voies navigables de France*, n° 3681).

La Cour de cassation avait déjà utilisé le critère des prérogatives de puissance publique pour successivement affirmer puis décliner la compétence judiciaire (Cass. 1<sup>ère</sup> civile, 13 décembre 1994, pourvoi n° 92-20697 : Bull. civ. I, n° 375, puis Cass. Ass. plén., 18 juin 1999, pourvoi n° 97-12651 : Bull. civ. ass. plén. n° 5, s'agissant du pouvoir d'émettre une monnaie par la Direction des monnaies et médailles qui est un EPIC). Plus récemment, elle a fait application du même critère pour retenir la compétence de l'ordre judiciaire (Cass. Com., 17 juin 2008, pourvoi n° 05-17566 : Bull. civ. IV, n° 121, s'agissant de la Régie départementale des passages d'eau de la Vendée, EPIC, dans ses activités concurrentielles de transport des marchandises et passagers entre le continent et l'île d'Yeu).

Le Conseil d'Etat a appliqué, dans les litiges concernant l'EPIC Voies navigables de France, la solution dégagée par le Tribunal des conflits (CE, 14 mars 2005, *Cassez*, n° 249599 ; CE, 14 mars 2005, *Vanbelle*, n° 249598 ; CE, 14 mars 2005, *Amand*, n° 249596), selon une motivation légèrement différente, tendant à souligner le caractère simplement énumératif des domaines d'exercice de prérogatives de puissance publique et faisant référence à la notion de service public administratif : « lorsqu'un établissement public tient de la loi la qualité d'établissement public à caractère industriel et commercial, les litiges nés de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, à l'exception de ceux relatifs à celles de ces activités qui, telles notamment la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature aux prérogatives administratives de puissance publique et ne peuvent donc être exercées que par un service public administratif ».

Compte tenu du principe posé, le TC est conduit à rechercher, in concreto, à l'exercice de quelle mission de l'EPIC concerné se rattache le litige (TC, 12 novembre 1984, *Société Interfrost c/FIOM* : Lebon p. 450, à propos du fonds d'intervention ou d'organisation des produits de la pêche et de la conchyliculture), afin de définir l'ordre de juridiction compétent pour en connaître.

C'est précisément à cette recherche qu'il s'est livré dans l'affaire commentée. Outre sa mission relative au domaine forestier de l'Etat et aux bois et forêts relevant du régime forestier, l'Office national des forêts peut être chargé de la conservation et de la régie des bois des particuliers, en vertu de conventions passées avec des personnes privées. A ce titre, il exerce des activités relevant de sa mission de service public administratif (TC, 9 juin 1986, *Commune de Kintzheim c/ Office national des forêts*, n° 02428 ; CE, 29 avril 1994, *Groupement d'intérêt économique Groupetudebois*, n° 91549) et des activités de caractère industriel et commercial.

En l'espèce, la convention conclue entre le Groupement forestier et l'ONF confiait à ce dernier à la fois la conservation et la régie des bois du premier. Le litige portait sur l'inexécution par l'ONF de ses obligations contractuelles nées de cette convention, sans qu'il fût possible ni souhaitable d'opérer une distinction entre celles relevant de la mission de régie et celles relevant de la mission de conservation. Or, l'article R. 224-6 du code forestier précise que « la conservation comprend la garderie des bois, la surveillance de l'exploitation des coupes et de l'exercice des droits d'usage, la répression des infractions forestières et, sauf stipulation contraire du contrat, la répression des infractions de chasse », de sorte que, en l'occurrence, l'ONF était investi de pouvoirs de police et de contrôle « ressortissant par leur nature de prérogatives de puissance publique », ce qui commandait la compétence de la juridiction administrative.