

Tribunal des Conflits

N° 3787

Conflit sur renvoi du tribunal administratif de Nancy

Groupement forestier de Beaume-Haie

C/

Office national des forêts

Séance du 28 février 2011

Rapporteur : M. Christian Vigouroux

Commissaire du gouvernement : M. Didier Boccon-Gibod

Conclusions du commissaire du gouvernement

Le 22 décembre 1997, le groupement forestier de Beaume-Haie dont le siège est à Haraumont (Meuse), a conclu avec le service départemental de l'Office national des forêts (ONF) de Meurthe et Moselle, une convention portant sur des bois et forêts d'une surface d'environ 130 ha, ladite convention, conclue pour dix ans, ayant pour objet :

- d'une part, la garderie des bois, la surveillance de l'exploitation des coupes et de l'exercice des droits d'usage, la constatation des délits forestiers et des délits de chasse ;
- d'autre part, la marque, l'estimation, la préparation et la réalisation des ventes de coupes et de tous produits accidentels et accessoires ;
- enfin, la conception et la direction de tous travaux d'entretien liés à la gestion forestière.

Par avenant du 25 novembre 1999, des parcelles supplémentaires ont été ajoutées au contrat, la surface confiée à l'ONF passant de 130 à 138 hectare, tandis que les obligations de l'ONF ont été étendues à l'étude et l'établissement d'un plan simple de gestion en concertation avec le propriétaire.

Le plan simple de gestion, défini à l'article R 222-5 du code forestier, est un document précisant les éléments permettant d'assurer la gestion durable de la forêt, tels que les enjeux économiques, environnementaux et sociaux qui y sont attachés.

En d'autres termes, le groupement en question, dont le caractère civil est inscrit à l'article L 241-3 du code forestier, a délégué à l'ONF, en contrepartie d'une redevance annuelle, la gestion, l'exploitation et la surveillance de son patrimoine.

Ce type d'opération est prévu par les articles L 121-4 et L 224-6 du code forestier.

L'article L 224-6 précité dispose en particulier que « *L'Office national des forêts peut se charger, en tout ou en partie, de la conservation et de la régie des bois des particuliers sous des conditions fixées contractuellement. Les contrats doivent avoir une durée d'au moins dix années [...] ».*

En son dernier alinéa, cet article prévoit, pour l'ONF, une série de prérogatives relatives à la constatation et à la poursuite des délits et contraventions commis dans les forêts relevant du régime forestier ; il réserve également à l'administration l'exécution des jugements concernant ces infractions.

Le groupement forestier a estimé que l'ONF ne respectait pas les termes du contrat et a refusé en conséquence de s'acquitter des redevances dues pour les années 2004 et 2005, ce qui a entraîné la délivrance à son encontre d'un état exécutoire en date du 6 juin 2006. Un nouveau titre a été émis, pour le même motif, le 7 août 2007, afférent à la redevance 2006.

Cette situation a débouché sur un contentieux entre le groupement forestier de Beaume-Haie et l'ONF.

I. Procédure

A/ Les actions introduites et les décisions rendues

Le 7 août 2006, soit avant l'émission du dernier titre afférent à la redevance 2006, le groupement forestier a assigné l'ONF devant le juge de l'exécution du tribunal de grande instance de Verdun pour faire statuer sur son opposition au titre émis le 6 juin 2006 portant sur les années 2004 et 2005, au motif que l'établissement public n'avait pas satisfait à ses obligations contractuelles.

Par jugement du 7 juin 2007, le juge de l'exécution, constatant que le demandeur ne contestait pas la régularité ou la validité du titre exécutoire, auquel cas il se serait déclaré compétent, mais le bien-fondé de la créance, a décliné sa compétence en faveur de la juridiction administrative.

Ce jugement, non frappé d'appel, est définitif.

En fin de compte, le groupement forestier s'est incliné et a payé les redevances 2004 et 2005, mais il a aussi, par requête du 16 juillet 2008, saisi le tribunal administratif de Nancy aux fins d'obtenir, à titre principal, la condamnation de l'ONF, d'une part, à la réparation du préjudice subi du fait de ses manquements fautifs à ses obligations contractuelles, d'autre part, au remboursement des sommes payées sous la contrainte du titre exécutoire émis le 6 juin 2006 ; il a également demandé l'annulation de l'état exécutoire portant sur la redevance 2006

Par jugement du 26 février 2010, le tribunal administratif s'est prononcé comme suit sur ces chefs de demande.

Sur la demande tendant à l'indemnisation par l'ONF de ses manquements fautifs allégués à ses obligations contractuelles, le tribunal a jugé que la convention conclue avec le groupement forestier, portant sur la conservation et la régie des bois ainsi que sur l'élaboration d'un plan simple de gestion, n'était pas soumise par son objet à un régime de droit public et ne comportait

aucune clause exorbitante du droit commun, de sorte qu'elle constituait un contrat de droit privé, ce qui impliquait que les litiges nés de son exécution ne ressortissaient pas à la compétence de la juridiction administrative.

Sur la demande de remboursement des redevances 2004 et 2005 payées en vertu du titre exécutoire émis par l'ONF le 7 juin 2006, et sur la demande d'annulation du titre afférent à la redevance 2006, le tribunal administratif a jugé que ce contentieux relevait de la compétence de la juridiction judiciaire comme celui portant sur le bien-fondé de la créance, et qu'il convenait dès lors, en l'état de la décision définitive d'incompétence du juge de l'exécution, de renvoyer au Tribunal des conflits la question de la compétence.

B/ Régularité de la saisine du Tribunal des conflits

La question peut se poser de l'existence d'un conflit au sens de l'article 34 du décret du 26 octobre 1849, dès lors que l'objet du litige n'était pas à proprement parler identique devant les juridictions judiciaire et administrative : le tribunal de grande instance a été saisi d'une opposition à un état exécutoire, tandis que le tribunal administratif a été invité à statuer sur une demande de remboursement des sommes entre temps payées au titre du même état, ainsi que sur une demande d'annulation d'un état nouvellement émis, l'action du groupement forestier trouvant son origine dans l'inexécution fautive de ses obligations contractuelles par l'ONF, ce dont il a également été demandé réparation.

On sait qu'un conflit négatif de compétence se caractérise par la réunion de trois conditions (René Chapus, *Droit administratif général*, T1. n° 1193).

- Il faut d'abord que chaque tribunal ait refusé de connaître du litige en opposant à l'action exercée l'incompétence de son ordre juridictionnel. Ce point ne prête pas ici à discussion.
- Il importe ensuite que l'une des deux déclarations d'incompétence soit erronée, ce qui renvoie à l'examen au fond auquel il sera procédé plus loin.
- Il est enfin nécessaire "*que les déclarations d'incompétence se rapportent à la même question ou selon une autre expression au même litige*". Cette exigence signifie, rappelle René Chapus, qu'il doit y avoir une triple identité, de cause, de parties et d'objet.

La question de l'identité de cause (non exécution de ses obligations contractuelles par l'ONF) et de parties (elles sont strictement les mêmes) ne pose en l'espèce aucune difficulté.

Reste la question de l'identité d'objet, puisque, dans un cas, le groupement forestier demande qu'il soit statué sur son opposition à un titre exécutoire, tandis qu'il sollicite dans l'autre le remboursement des sommes payées en vertu du même titre, ainsi qu'une indemnité en réparation de l'inexécution de ses obligations par l'ONF.

René Chapus observe cependant "*que la tendance du Tribunal des conflits est de ne pas s'arrêter, quand c'est possible, à ce qu'est la représentation formelle des litiges, qu'il dépasse volontiers pour ne retenir que la réalité contentieuse*" (op. cit. n° 1193-3°).

Vous vous êtes prononcés en ce sens le 19 février 1990 (*Hervé*, n° 02594, Rec. 546), en jugeant que *“le Tribunal des conflits est valablement saisi dès lors qu’il y a identité de question, ou même litige, au sens des articles 17 et 34 du décret du 26 octobre 1849”*.

Cette formule s’applique à la situation ici rencontrée : le changement intervenu dans la formulation de la demande présentée aux juridictions ne traduit pas une modification substantielle de l’objet du litige, mais seulement une présentation différente de celui-ci en raison de son évolution.

Il apparaît donc que votre saisine sur le fondement de l’article 34 du décret du 26 octobre 1849 est régulière.

* *
*

II En droit

A/ Eléments de solution

Doivent ici être pris en compte, d’une part, le statut et la mission de l’ONF, d’autre part, la nature du contrat conclu entre ce dernier et le groupement forestier de Beaume-Haie.

a) L’Office national des forêts

Créé par la loi n° 64-1728 du 23 décembre 1964, l’ONF est un établissement public chargé de la gestion des forêts domaniales et des forêts publiques relevant du régime forestier tel que prévu au livre I du code forestier. Inscrit au registre de commerce, il est, par détermination de la loi, à caractère industriel et commercial

Le régime de droit privé a donc été choisi pour l’exploitation des bois et forêts relevant du régime forestier, étant observé qu’aux termes de l’article L 2212-1 du code général de la propriété publique, les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier font partie du domaine privé.

La loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 a ouvert le champ d’intervention de l’ONF au secteur privé en introduisant à l’article L 121-4 du code forestier, la possibilité, pour cet office, de conclure des conventions avec des parties privées en vue de conduire des opérations telles que celle intéressant le groupement forestier de Beaume-Haie.

Les forêts, propriétés des personnes privées, susceptibles de faire l’objet de conventions avec l’ONF sont soumises, quant à elles, au régime des forêts et bois des particuliers organisé par le livre II du code forestier, et relèvent par définition du droit privé

Ces différents éléments pourraient conduire à incliner en faveur de la juridiction judiciaire pour connaître du litige opposant à un groupement privé un établissement public tel que l’ONF exerçant pour l’essentiel, en raison de son caractère industriel et commercial, une activité relevant du droit privé.

L'ONF fait cependant partie de ces établissements que la doctrine désigne comme dotés d'un « double visage » : exploitant les ressources forestières, il exerce une activité privée ; veillant à la protection et à la surveillance de la forêt, il accomplit une mission ressortissant au droit public.

Le Tribunal des conflits a, dans sa décision du 9 juin 1986 (*Commune de Kintzheim c/ ONF*, n° 2428), clairement mis en évidence cette dualité : « *Considérant que la responsabilité de l'Office national des forêts est recherchée non pas dans son activité de service public à caractère industriel et commercial chargé de la gestion et de l'équipement des forêts mais dans son activité de protection, conservation et surveillance de la forêt qui relève de sa mission de service public administratif [...]* ».

Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens le 29 avril 1994 (*Groupement d'intérêt économique Goupetudebois*, n° 91549), énonçant que l'activité de protection, de conservation et de surveillance de la forêt relève de la mission de service public administratif dévolue à l'office, tandis que son activité de service public industriel et commercial chargé de la gestion du domaine forestier et de l'équipement des forêts ressortit à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire.

Ce double rattachement au droit privé et au droit public d'un établissement à caractère industriel et commercial n'est d'ailleurs pas propre à l'ONF. On le retrouve, par exemple, à propos de l'Office national interprofessionnel des céréales (TC 28 septembre 1998, *Société Les grands moulins italiens de Venise c/ ONIC*, n° 3090), ou de l'établissement Voies navigables de France (TC 6 avril 2009, *Société Alliance batellière de la Sambre belge c/ Voies navigables de France*, n° 3681).

Il importe dès lors, pour se prononcer sur question de la compétence, de vérifier si l'ONF est intervenu au seul titre de ses attributions relevant du droit privé ou bien si ont été mises en oeuvre des prérogatives de puissance publique.

Il n'est pas suffisant à cet égard, pour renvoyer l'affaire devant la juridiction administrative, de retenir que l'ONF a agi contre le groupement par la voie de l'émission de titres exécutoires. On sait en effet, selon la formule que vous employez dans votre décision du 6 juillet 1957 (*Lasry*, Rec. p. 817) que la délivrance d'un état exécutoire « ne saurait *modifier la nature des litiges ni la compétence des juridictions* ». Cette solution a été reprise dans votre décision *Maine-Viande* du 8 novembre 1982, n° 2217.

Un examen plus précis de la convention en cause est dès lors nécessaire.

b) La nature du contrat conclu entre l'ONF et le groupement forestier

Il faut d'abord considérer que si le litige avait porté sur la seule régularité formelle des titres exécutoires délivrés contre le groupement forestier de Beaume-Haie, le jugement de l'opposition formée par ce dernier aurait incombé au juge de l'exécution et donc à l'ordre judiciaire.

Le tribunal de grande instance de Verdun a cependant relevé avec raison que le litige portait non sur ce point, mais sur l'exécution de la convention constituant le support des titres émis par l'ONF : il vous revient donc de désigner l'ordre de juridiction compétent pour statuer, en définitive, sur le respect, ou non, de ses obligations par l'ONF vis à vis du groupement forestier de Beaume-Haie.

Il importe alors de vérifier si cette convention peut être regardée comme relevant purement et simplement du droit privé, ou bien si son contenu invite à la soumettre à l'examen de la juridiction administrative.

Si la convention ne portait que sur la gestion et l'équipement du domaine forestier, le caractère privé du contrat ne ferait aucun doute, conformément à l'arrêt précité *Groupetudebois*.

Mais en l'espèce, le groupement forestier et l'ONF sont d'accord sur le fait que certaines des stipulations du contrat en cause lui confèrent un caractère public, en ce qu'elles portent non seulement sur la régie, relevant du droit privé, mais aussi sur la surveillance et la protection du domaine forestier, ressortissant au droit public.

Le groupement forestier de Beaume-Haie, dans son mémoire au tribunal administratif de Nancy, enregistré le 24 décembre 2009, observe en effet que ledit contrat avait pour objet l'exécution d'un service public administratif puisqu'il portait sur les pouvoirs de réglementation, de police et de contrôle de l'ONF, prévoyant expressément que cet office devait procéder à la constatation des délits forestiers et des délits de chasse.

L'ONF — qui, dès le commencement de la procédure avait contesté la compétence de la juridiction judiciaire —, vous a saisi de conclusions tendant au renvoi de la cause devant la juridiction administrative. Il soutient que par son objet même, le contrat conclu avec le groupement forestier de Beaume-Haie répond à des motifs d'intérêt général lui conférant un caractère administratif. Il ajoute, en invoquant l'arrêt *Groupetudebois* précité, que si la gestion du domaine forestier et l'équipement des forêts sont des activités de service public industriel et commercial relevant de la compétence judiciaire, la protection, la conservation et la surveillance de la forêt relèvent de la mission de service public administratif dévolue à l'office. Il conclut enfin à l'existence de clauses exorbitantes du droit commun, conférant à la convention un caractère administratif.

B/ Identification de l'ordre de juridiction compétent

A la lumière des observations qui précèdent, on constate que plusieurs motifs existent de rattacher la convention passée entre l'ONF et le groupement forestier de Beaume-Haie au droit public.

D'une part, ce contrat inclut l'exercice, par cet office, de sa mission de conservation et de surveillance, en d'autres termes, de police. Dès lors qu'il étend au domaine privé du groupement forestier de Beaume-Haie le droit de l'ONF de constater et poursuivre les délits et contraventions commis dans les forêts relevant du régime forestier, il doit être regardé comme contenant autant de clauses exorbitantes du droit commun, qui ne sauraient avoir leur place dans un contrat de droit privé.

D'autre part, le litige porte plus particulièrement sur l'établissement d'un plan simple de gestion, ce qui relève d'une activité de service public administratif, sur la surveillance des coupes, qui ressortit à l'activité de service public de l'office et sur la gestion du dossier de subventions auxquelles pouvait prétendre le groupement forestier après la tempête de 1999, dossier dont l'instruction revêt également un caractère administratif.

En d'autres termes, le groupement forestier de Beaume-Haie, en confiant non pas simplement la régie mais aussi la conservation de son domaine forestier à l'ONF, a clairement exprimé que le contrat ainsi conclu comprenait l'exercice, par l'office, de ses prérogatives de puissance publique, tandis que le litige opposant ce groupement à l'ONF a pour objet des éléments de la convention relevant elles-mêmes du droit public.

On ne peut, dans ces conditions, regarder le contentieux né de l'inexécution alléguée de ses obligations par l'ONF comme ne concernant que les attributions de cet office en tant qu'établissement public à caractère industriel et commercial chargé d'une activité de droit privé.

Il s'ensuit que la juridiction administrative est compétente pour connaître du litige.

* *
*

Nous avons en conséquence l'honneur de conclure :

- à la compétence de la juridiction de l'ordre administratif ;
- à la nullité du jugement du tribunal administratif de Nancy en date du 26 février 2010 ;
- au renvoi de la cause et des parties devant ce tribunal.