

Dans ce numéro : Cl. DURAND-PRINBORGNE : L'Office national des forêts. — M. LAPIERRE : Une localisation peu connue du hêtre à basse altitude sur les collines calcaires en bordure de la basse vallée du Rhône. — O. de GRAND-COURT : Jurisprudence : ventes domaniales et communales. Pouvoir des Trésoriers Payeurs Généraux en matière de cautionnement.

## L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS

PAR

Cl. DURAND-PRINBORGNE

Professeur à la Faculté de Droit  
et des Sciences Economiques de Nancy\*

---

C'est au 1<sup>er</sup> janvier 1966 qu'aux termes de l'article 41 du décret n° 65-1065 du 7 décembre 1965 portant règlement d'administration publique pour l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 décembre 1964, l'Office National des Forêts est une réalité.

\*  
\*\*

Avec l' « Office National des Forêts » créé par l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finances rectificative pour 1964, n° 64-1278 du 23 décembre 1964, un nouvel office est né. Mais, alors que les entreprises publiques (1)\*\* sont nées, pour la plupart, de nationalisations d'entreprises ou de biens du secteur privé (2) celle-ci, établissement public de caractère industriel et commercial (L. 23 déc. 1964, art. 1, I, al. 1), apparaît, dès l'abord, comme venant, au contraire, du secteur public administratif et résultant d'une mutation brutale d'un des corps les plus anciens, des plus traditionnels, de l'administration française.

\*  
\*\*

La première organisation du corps forestier et la détermination de ses fonctions datent en effet d'une ordonnance de Philippe le Bel, de 1291 (3) et surtout d'une ordonnance de Philippe le Long de 1318 (4). Ces textes ont été complétés par diverses ordonnances

\* L'auteur était professeur de droit administratif à l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts.

\*\* Les chiffres renvoient à des commentaires ou notes placés en fin d'article.

de 1335, de 1376 dues à Charles V (5). La crise forestière du XVI<sup>e</sup> siècle (6) devait justifier de nombreux textes de François I<sup>er</sup> en 1518 (7), d'Henry II en 1554 (8), etc...

Après une préparation de huit ans intervient en 1669 la très importante ordonnance de Colbert (9). Presque deux siècles après est publiée la loi portant code forestier du 21 mai 1827, due à Charles X, et codifiant les textes (10). Ceux-ci changent peu, notamment ceux relatifs à l'organisation du corps (11) conçue selon une structure de type militaire (12). Les fonctions, elles, changent davantage.

Au départ, elles sont des fonctions de police, encore faut-il remarquer que des confusions dureront longtemps et durent encore sur les compétences de police des forestiers. Celles-ci recouvrent en réalité deux séries d'attributions très distinctes qui sont, d'abord, celles détenues en matière de polices administratives spéciales de la chasse et de la pêche auxquelles le corps participe au stade de la constatation et de la répression et celles détenues au titre de la « police » de la conservation du domaine, dont le but est de protéger l'intégralité matérielle du domaine (13). Ces dernières fonctions sont le plus souvent anciennes. Elles reposent sur une conception de défense d'un patrimoine forestier public (14). Sur ce même patrimoine qui, malgré son particularisme, fait partie du domaine privé (15), le corps forestier a des fonctions de gestion. Il s'agit de l'ensemble des *forêts soumises*, selon la formule consacrée, c'est-à-dire « soumises au régime forestier » (16). Ce secteur forestier constitue un secteur pilote dont l'exploitation tend à la conservation d'un capital et à la production de revenus importants, notamment pour les collectivités locales.

A des titres divers et en des formes diverses, des fonctions de protection et de gestion de l'ensemble de la forêt française s'ajouteront peu à peu avec les ans (17).

L'ensemble des fonctions figure au code forestier, codification administrative des textes législatifs réalisée par décret n° 52-1200 du 29 octobre 1952, en application d'une loi n° 51-516 du 8 mai 1951 (18).

Une ordonnance réglementaire pour l'exécution du code forestier (19), ordonnance du 1<sup>er</sup> août 1827, modifiée et complétée, constitue le document de service pour « l'administration » chargée des fonctions prévues au code forestier. Jusqu'en 1965, il s'agit de l'administration des Eaux et Forêts groupant sous l'autorité du Ministre de l'Agriculture une direction générale des Eaux et Forêts et des services extérieurs (20) comprenant un personnel d'ingénieurs des eaux et forêts, ingénieurs des travaux et préposés (21). La direction générale disparaît avec la réorganisation du Ministère (22), le corps des ingénieurs des eaux et forêts fusionne avec celui des ingénieurs du génie rural (23). Quant aux fonctions, elles concernent directement les problèmes de l'office.

Parmi celles-ci, une distinction accusée est faite entre l'activité de gestion des forêts soumises et les missions de service public sur l'ensemble des forêts (24).

Le particularisme du très ancien premier rôle est remarquable: une administration de l'Etat, service public au sens organique, assume en régie (25) une mission de gestion d'un patrimoine appartenant à des collectivités publiques et constituant un domaine privé (26). On admet généralement qu'il n'y a pas là mission de service public. Peut-être cette analyse pourrait-elle être discutée, au moins partiellement, d'abord parce que la gestion du patrimoine forestier public obéit à des règles très différentes (27) de celles applicables aux autres biens du domaine privé (28); ensuite parce qu'on peut discuter la conception selon laquelle cette mission serait totalement étrangère à l'idée de service public (29): à l'époque contemporaine la notion de service public laquelle a évolué dans le sens d'une conception matérielle plus large. Et, effectivement, ce point a été souligné lors des débats législatifs relatifs au nouvel office. En tout cas, a-t-on pu noter, il s'agissait là d'une sorte de nationalisation, avant la lettre, d'un instrument de production dans l'intérêt de la collectivité (30).

Sur les bois et forêts des particuliers, l'administration a [ceci a été noté (31)] des fonctions de surveillance, de gestion, de protection. Elle est chargée d'opération de reboisement, de conservation de terrains en montagne et de fixation des dunes. Toutes ces fonctions sont des « missions de service public » (32).

\*  
\*\*

Une loi n° 63-810 du 6 août 1963 pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts (33) a prévu la création, par circonscription d'action régionale ou groupe de circonscriptions, de « centres régionaux de la propriété foncière » groupant les propriétaires de forêts privées (34) avec le concours des services des Eaux et Forêts (35).

Pour une politique forestière d'ensemble il s'agit essentiellement, ensuite, de confier à un office la *gestion des forêts publiques*. (Tel est l'objet de la loi de finances rectificatives du 23 décembre 1964) (36).

\*  
\*\*

L'idée de créer un office n'est pas nouvelle (37). Elle apparaît en 1959 (38). En 1960, elle est avancée par l'Union des Syndicats d'Ingénieurs des Eaux et Forêts au cours d'une discussion entre parlementaires et représentants de ce syndicat, alors favorable à la création d'un établissement simplement doté de l'autonomie financière: d'un budget annexe (39). En 1961, des études sont entreprises au Ministère de l'Agriculture (40). La grande majorité des

communes forestières adopte une attitude favorable au projet d'office (41). En juillet 1964, un conseil interministériel approuve un projet de réorganisation des administrations agricoles en trois groupes (42). Dans ce projet apparaît l'office, établissement public de type industriel et commercial. Le 18 novembre 1964, le projet est approuvé en Conseil des Ministres qui décide qu'il sera soumis au Parlement avec le projet de loi de finance rectificatif, à voter avant le 19 décembre 1964.

Selon certains auteurs, une vive réaction se manifeste, notamment à l'intérieur de l'administration (43). Les réactions des personnels de l'administration ne paraissent pourtant pas avoir été générales (44), certain syndicat réclamant, depuis plusieurs années, « une réforme profonde permettant de soustraire la gestion des forêts soumises au carcan des règles de comptabilité publique traditionnelles » (45). Les ingénieurs forestiers furent certainement beaucoup plus inquiets des projets de création de directions départementales de l'agriculture (D.D.A.) (46), de l'apparition du « Préfet vert » (47) ainsi que du projet de fusion de leur corps avec le génie rural (48).

Touchant l'office, deux craintes se manifestent. Elles sont relatives au statut des personnels forestiers: d'une part crainte que le personnel perde la qualité de fonctionnaire ou soit simplement détaché et non affecté à l'office, d'autre part crainte de voir briser l'unité du corps des forestiers par un partage de ceux-ci entre l'office et les D.D.A. (49).

\*  
\*\*

Le projet gouvernemental, d'un seul article, de près de trois pages il est vrai, précédé d'un exposé des motifs de 34 lignes, paraît rallier la majorité des « techniciens » (50) au moment où le Parlement en est saisi.

Il va se heurter, cependant, à une opposition parlementaire. Mais celle-ci répond à deux ordres de préoccupations: tantôt elle relève d'une certaine conception des relations du Parlement et du gouvernement, tantôt elle se fonde sur une opposition de fond touchant la politique gouvernementale forestière ou financière (51). L'objectivité oblige à dire que cela l'emporte souvent sur ceci et est de peu d'intérêt pour une analyse administrative de l'office (52).

Députés et sénateurs de l'opposition relèvent d'abord que le Parlement, compétent aux termes de l'article 34 de la Constitution (53) pour créer les catégories d'établissements publics, aurait dû être saisi autrement que par la voie d'un collectif budgétaire (54). Il aurait dû être saisi d'un projet de loi (55). Au surplus, l'exposé des motifs du texte est particulièrement bref (56). Les parlementaires soulignent que la procédure « ouvrière d'heureuses perspectives pour le travail parlementaire » (57), favorise un « vote à la sauvette » (58), laisse un « délai d'étude de trois ou quatre

jours » (59). Le Ministre, tout en soulignant l'urgence, devrait reconnaître le bien fondé des reproches (60). Mais un amendement tendant à la suppression de l'article 1<sup>er</sup> de la loi de finance rectificative est cependant rejeté (61).

Quels étaient les véritables problèmes de fond?



Les 11 600 000 hectares de la forêt française (62) représentent 46 % de la surface boisée de la C.E.E. Les 4 040 000 hectares de forêt soumise en constitue le secteur pilote. Il n'en existe pas moins, en France, une disproportion considérable entre la production et les besoins actuels en quantité (63) et qualité (64). Or, les besoins européens doivent augmenter (65). Les surfaces n'étant pas insuffisantes (66), elles sont donc insuffisamment productives. La responsabilité de cette insuffisance est imputée directement aux structures administratives : servitudes administratives, inadaptation des règles budgétaires et comptables (67), insuffisance des crédits (68). La solution, le remède, c'est la création d'un établissement *industriel* et *commercial*. Ceci offre par ailleurs l'avantage de permettre de séparer les rôles de « tuteur » de l'administration forestière sur une gestion privée de forêts privées et de « gérant » d'un patrimoine public sous tutelle de l'administration, ce gérant étant l'office (69).

Certains députés ont considéré les justifications économiques et l'imputation de la responsabilité aux structures administratives et financières comme des affirmations sans nuances (70). Celles-ci plaçaient en tout cas la question principalement sur un terrain financier, ce qu'accusait encore le passage dans un collectif budgétaire et était bien propre à susciter la défiance d'un Parlement sensible aux débudgétisations de service et à provoquer aussi la question : les moyens sont insuffisants pour une administration classique, pourquoi le seraient-ils pour un office? Si l'on refuse d'admettre une gestion intensive des forêts, l'office doit être repoussé.

Telle est l'opinion de certains députés (71). Pour eux, la bonne gestion forestière est dominée plus par l'idée d'intérêt public (72) que par celle de rentabilité, laquelle n'existera d'ailleurs pas (73). La création d'un office industriel et commercial ne se justifie donc pas.

Elle est repoussée aussi par ceux des parlementaires pour lesquelles cette création est dangereuse sous l'angle financier parce que la débudgétisation prive des garanties de la comptabilité publique et retire au Parlement toute compétence de contrôle. Le débat se circonscrit alors autour de l'option entre l'office et la formule du budget annexe (74). Cette dernière solution est défendue à l'Assemblée Nationale, notamment par M. R. PLEVEN. Pour celui-ci, la justification de l'office est contestable (75) et les dangers de sa création sont évidents : l'office sera « une usine à bois » alors que

les eaux et forêts remplissent et doivent d'abord remplir des missions de service public (76), la distinction du capital forestier et de son revenu est difficile et l'office peut faire prévaloir le court terme sur le long terme, user le capital pour avoir plus de revenus, il échappera à la tutelle et au contrôle du Parlement comme tous les offices industriels et commerciaux. Ce dernier point est contesté par le Ministre (77). Par 307 voix contre 125, l'amendement de M. R. PLEVEN est écarté (78). Mais la commission des finances du Sénat reprend la solution du budget annexe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1966, principalement pour « ne pas soustraire au contrôle du Parlement une importante activité administrative » (79). Faute d'accord entre les deux chambres, le Premier Ministre, appliquant l'article 45 al. 2 de la Constitution (80) décide le 16 décembre de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire. Le rapport des travaux de celle-ci fait apparaître que l'opposition persiste entre le Sénat, maintenant la position de sa commission des finances consacrée par l'adoption d'un amendement en faveur du budget annexe et l'Assemblée Nationale. Celle-ci avait d'ailleurs maintenu, en seconde lecture, le texte adopté par elle en première lecture: texte gouvernemental amendé (81).

Le vote final intervient, alors sans grands débats (82) sur ce dernier texte (83).

L'office est créé. Il fait l'objet de l'article 1<sup>er</sup> de la loi des finances rectificative pour 1964 du 23 décembre 1964. Cet article est fort long. Il est divisé en VIII points. Il doit être complété par des règlements d'administration publique et plusieurs décrets en Conseil d'Etat. Un règlement d'administration publique est intervenu: un décret n° 65-1065 du 7 décembre 1965. Le texte de la loi diffère sensiblement du projet initial qui a été très amendé par le Parlement, ce qui justifie l'intervention de celui-ci et ne permet pas d'en contester l'intérêt.

\*  
\*\*

Comment se présente l'office? Sa structure et ses fonctions s'expliquent aisément à partir de deux idées.

Le gouvernement, les techniciens, l'ont voulu pour répondre à certains besoins et porter remède à certains défauts de l'ancienne administration; ils l'ont imposé et, partant, ont déterminé ses caractères essentiels: personnalisation, type industriel et commercial. L'analyse attentive des débats au Parlement, principalement à l'Assemblée Nationale, permet d'affirmer que le Ministre s'en est tenu, aux hauteurs dominantes, aux principes de l'office en défendant un projet fort succinct, en refusant le maintien du statu quo ou la solution du budget annexe. Satisfaction lui étant donnée par le Parlement, le gouvernement a permis à celui-ci, souvent par des acceptations d'amendements, d'apporter aux solutions tenues pour

essentielles des compléments fort importants, pour répondre à trois ordres de préoccupations. Le Parlement a voulu d'abord donner aux ingénieurs des Eaux et Forêts des garanties. Il a voulu préciser et protéger la situation des collectivités locales, propriétaires de forêts, des exploitants privés et industriels du bois. Il a entendu maintenir sa fonction de contrôle et en garantir l'efficacité. Il défendait ainsi des intérêts divers. Finalement son intervention a fait que: « si l'office est un établissement public national de caractère industriel et commercial (c'est-à-dire assimilable aux autres établissements de ce type), il faut cependant reconnaître qu'il possède des caractères très particuliers » (84).

L'étroite imbrication des interventions gouvernementales et parlementaires a contribué à donner ainsi à l'office national des forêts une originalité accusée au sein des entreprises publiques tant dans la détermination de ses fonctions ou missions que dans la fixation des règles relatives à son organisation et à son fonctionnement.

### I. — Les fonctions de l'Office National des Forêts

Le but essentiel que se proposait le gouvernement était de substituer à un corps administratif assumant une fonction de gestion forestière ancienne et classique un organisme de type industriel et commercial mettant en œuvre une politique forestière dynamique de production; l'office recevait, en outre, des attributions de service public administratif et de police (85).

L'intervention du Parlement affecte profondément la conception de l'office en précisant avec rigueur les conditions d'intervention de celui-ci.

#### 1 — *L'office a principalement des fonctions de production et de commercialisation.*

De caractère industriel et commercial (L. n° 64-1278 du 23 décembre 1964, art. 1<sup>er</sup>; D. portant R.A.P. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 1<sup>er</sup>), le nouvel office doit, normalement, remplir des fonctions de production et de commercialisation qui peuvent avoir ou pas le caractère de service public (86). Effectivement d'après le texte l'office « est chargé dans les conditions définies par la réglementation applicable au domaine forestier de l'Etat et dans le cadre des arrêtés d'aménagements prévus par l'article 15 du Code Forestier, de la gestion et de l'équipement de celles des forêts de l'Etat... (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 1 et D. portant R.A.P. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 2 et 3); il est chargé, en outre, d'assurer la mise en œuvre du régime forestier dans les autres bois, forêts et terrains soumis à ce régime... (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 3 et D. portant R.A.P. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 4). Il s'agit, en fait, avec ces fonctions, d'une mutation de l'organe et des méthodes d'exploitation des domaines forestiers publics.

Cette fonction de gestion forestière est donc ancienne. Il s'agit de la gestion et de l'équipement d'une partie, déterminée par décret (87), des forêts soumises de l'Etat, telles qu'elles sont définies, pour l'application du régime forestier, par l'article 1<sup>er</sup> du Code Forestier. En outre, aux termes du même texte, l'office est chargé de l'application du régime forestier aux autres bois, forêts, visées à l'article 1<sup>er</sup> et à l'article 82 du Code: bois, forêts et terrains susceptibles d'aménagements, d'exploitation régulière ou de reconstitution et à boiser des départements, des communes et sections de communes, des établissements publics, des établissements d'utilité publique, des sociétés de secours mutuels et des caisses d'épargne.

Enfin, par contrat avec les propriétaires, il peut être chargé de la conservation et de la régie des bois des particuliers (88) en application de l'article 148 du Code Forestier, moyennant une redevance annuelle (89).

Il s'agit là de fonctions d'équipement, de production, de commercialisation assumées dans un esprit nouveau ou sans sacrifier un capital, l'accent doit être mis sur une exploitation et non une simple conservation d'un patrimoine (90). Ceci constitue le type même d'une activité industrielle et commerciale.

L'objet social de l'office doit être envisagé dans une perspective de développement qualitatif et quantitatif de la production en vue d'éviter le déficit de la France et de permettre à celle-ci de jouer un rôle essentiel en Europe. C'est pour remplir cette fonction que l'office a été créé et que l'on a voulu le débarrasser par rapport à l'ancienne administration des entraves administratives et comptables, ce qui est davantage réalisé pour celles-ci que pour celles-là. A s'en tenir à cette détermination de fonctions de l'office, celui-ci ne présente guère d'autre particularisme par rapport aux autres entreprises publiques, que celui qui tient à son objet matériel d'activité, la forêt, le bois comme les autres entreprises s'occupent de charbon, de gaz, d'électricité, d'azote...

Pourtant, juridiquement, l'office n'a pas une situation comparable aux autres entreprises publiques et ceci tient essentiellement à l'intervention du Parlement. Sans revenir sur les oppositions au projet gouvernemental, déjà évoquées, l'intervention du Parlement se présente sous deux aspects. D'une part, celui-ci admet la détermination de l'objet social qui lui est proposé. C'est le cas de l'Assemblée Nationale dès les débats en première lecture. Il faut développer le patrimoine forestier national, il faut, aussi, faciliter la gestion des forêts communales. Mais, d'autre part, en souscrivant à cette détermination gouvernementale, les députés s'inquiètent de certains dangers courus par les collectivités locales et par les propriétaires privés, les industriels du bois, ceux qui se sont préoccupés de mise en valeur et de commercialisation (91). Ils prennent nettement en charge la défense de ces intérêts dont la légitimité n'a pas à être discutée ici. Face à l'interventionnisme, face à l'entreprise publique, l'Assem-

blée dresse les libertés locales et le secteur privé: attitude traditionnelle qui ne saurait beaucoup surprendre. Le Ministre accepte les amendements qui répondront au souci du gouvernement de ne pas « créer un outil ayant une faculté de prolifération infinie dans diverses activités et dans des participations directes ou indirectes à des sociétés » (92). Le gouvernement dépose en ce sens un amendement reprenant divers amendements dus à des parlementaires.

L'objet social est strictement déterminé. Il l'est d'abord parce que le texte voté réalise une intégration de l'activité de production dans des cadres résultant de dispositions du Code Forestier ou d'autres dispositions applicables à l'administration des Eaux et Forêts. En cela, l'Office National des Forêts ne jouit donc pas d'un sort meilleur que celui de l'administration à laquelle il succède! Ne peut-on y voir parfois, dans certains cas, la survivance d'entraves administratives?

La gestion des forêts de l'Etat et des terrains à boiser confiés à l'office doit être faite « dans le cadre de la réglementation applicable au domaine forestier de l'Etat et dans le cadre des arrêtés d'aménagement prévus à l'article 15 du Code Forestier » (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 1; D. portant R.A.P. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 2 et 3) (93). Cette solution est fondamentale: s'agissant là de l'énoncé d'un principe, elle doit être interprétée largement, les exceptions l'étant restrictivement.

L'office applique encore le Code Forestier aux autres forêts ou terrains qui lui sont confiés (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 3 début; D. portant R.A.P. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 4). La solution qui consiste à garder le cadre juridique antérieur à la création du service industriel et commercial n'est pas sans précédent. La nationalisation des mines a été réalisée par la loi du 17 mai 1946 en précisant que les lois et règlements sur les mines ne cessent d'être applicables aux exploitations nationalisées que « dans leurs dispositions dont l'application n'est pas compatible avec la présente loi » (L. du 17 mai 1946, art. 35).

La transformation de l'administration en office permet simplement un changement de méthodes, de moyens, un appel à la psychologie de l'entreprise alors que subsiste donc l'essentiel du cadre juridique antérieur. Ceci confère à l'office des privilèges, par exemple en matière de délimitation et échanges (94), ceci impose à ses agents des obligations particulières, mais surtout ceci impose des sujétions de fonctionnement parfois très lourdes. Ainsi l'obligation de procéder aux ventes par adjudication publique (Code Forestier, art. 17 et s.) pèse sur l'office (95). Celle-ci a pourtant été parfois très contestée: on l'a accusée de permettre à certains « marchands de bois » de faire des profits scandaleux... On touche ici le problème des intérêts privés (V. infra II, 2, B).

Ceux-ci ont pesé lourdement à l'Assemblée Nationale. Beaucoup d'amendements, adoptés, révèlent une conception protectrice du secteur privé. Ainsi, certains élus entendaient limiter explicitement l'activité de l'office à la production du bois sans transformation ni exploitation, à la seule vente des produits bruts (96). Sans aller jusque là, le texte prévoit que l'office « ... ne peut étendre ses activités d'exploitation en régie au delà de celles qui sont actuellement assurées par l'administration des Eaux et Forêts » (L. du 23 décembre 1964, art. 1<sup>er</sup>, I, al. 2) (97). « L'office ne peut entreprendre une activité nouvelle, sauf autorisation expresse et préalable du Ministre de l'Agriculture et dans la mesure où l'initiative privée ne permettrait pas de satisfaire les besoins » (98) (L. du 23 décembre 1964, art. 1<sup>er</sup>, I et 2). « Il n'est pas propriétaire des forêts et terrains dont la gestion lui est confiée (99) mais il n'est pas certain qu'il puisse en acquérir car les seules acquisitions permises sont celles de « immeubles » et meubles destinés à son fonctionnement » (L. du 23 décembre 1964, art. 1<sup>er</sup>, I, al. 6). L'office reçoit en toute propriété, à titre gratuit, les éléments mobiliers et immobiliers de l'Etat ou de l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts — aujourd'hui supprimée — qui sont nécessaires à son fonctionnement (D. portant R.A.P. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 40). Enfin, il ne participe ni « directement ni indirectement à des entreprises commerciales ou industrielles quel que soit leur objet » (L. du 23 décembre 1964, art. 1<sup>er</sup>, I, al. 6) (100).

Que vaudra le premier barrage : pas d'activité nouvelle sans autorisation ? La réponse appartient à l'avenir. On peut noter cependant qu'il n'est pas sans danger de vouloir figer ainsi le cadre d'activité d'un organisme. La solution est plus grave encore quand elle est le fait de ceux qui ne croient pas à la rentabilité possible de l'office (101). Il semble permis de souhaiter que le Ministre accorde effectivement des autorisations.

L'interdiction de prise de participation se comprend bien. Elle intervient dans un texte de décembre 1964 : les milieux gouvernementaux (102), le Parlement, la presse, les économistes se sont émus et préoccupés du développement des filiales des entreprises publiques (103). Et ce développement a été souligné de façon critique par le 9<sup>e</sup> rapport de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques (104). L'Office National des Forêts serait l'exception raisonnable au gigantisme de l'entreprise publique.

Ainsi se présente la fonction principale de l'office.

A son sujet une question se pose : y a-t-il là mission de *service public* industriel et commercial ou non ? On sait, en effet, qu'il est admis que certaines personnes morales de droit public de type industriel ou commercial peuvent gérer un service n'ayant pas le caractère de service public (105). La loi ne se prononce pas nettement. En doctrine, seul M. WALINE discute la qualification *avant* la création de l'office (106). Il semble possible de nier le caractère

de service public confié à l'office. Celui-ci assumera dans un but lucratif la gestion domaniale d'un patrimoine public (107). Il ne dispose pas d'un monopole d'exploitation (108). L'exploitation comporte peu de prérogatives: on ne trouve ni droit d'exproprier ni taxes spéciales perçues par l'office. Celui-ci a simplement des recettes d'exploitation et des frais de garderie (art. 1<sup>er</sup>, III, al. 2 et 3). Enfin l'absence de caractère de service public est la conception classique des fonctions de gestion des forêts domaniales et des forêts des collectivités. En résumé, il ne semble pas que l'on soit ici, pour reprendre la formule du commissaire du gouvernement RIGAUD (109) en présence d'une activité *comme* commerçant intimement liée à l'essence même de la puissance publique.

Mais l'opinion contraire peut être soutenue aussi. Un service peut consister dans l'exploitation d'un bien (110). Le caractère d'intérêt général de l'ensemble des activités de gestion est largement admis (111). L'office dispose de prérogatives en matière de bornage et d'échanges. La loi utilise une formule comportant une référence aux conditions de création ou de développement d'un service public: « dans la mesure où l'initiative privée ne permettrait pas de satisfaire les besoins » (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 2 in fine).

La réponse dépend beaucoup de textes non intervenus. Le décret en Conseil d'Etat prévu (art. 1<sup>er</sup>, I, V) pour les conditions de fonctionnement peut attribuer à l'office d'importantes prérogatives. Le règlement d'administration publique qui interviendra pour les ressources (art. 1<sup>er</sup>, III, al. 4) pourrait aussi lui attribuer par exemple des taxes parafiscales.

\*  
\*\*

Le projet initial d'office s'en tenait pour celui-ci à la seule fonction de gestion précédemment analysée. Non sans logique, il reposait sur une distinction entre les fonctions de conception et d'orientation et celle de gestion. Celle-ci incomberait à l'office créé. Par contre celle-là devait rester à la Direction des Eaux et Forêts du Ministère et aux Directions départementales agricoles. Ces dernières devaient recevoir les tâches de service public antérieurement confiées à l'administration des Eaux et Forêts. Très explicitement, le Ministre devait préciser lors des débats à l'Assemblée Nationale que la gestion des forêts privées devait être le fait des particuliers et celle des forêts publiques le fait de l'office. Les fonctions de contrôle et d'aide dans le premier cas, de tutelle dans le second, devaient être dévolues à l'*administration* des Eaux et Forêts dotée de prérogatives de puissance publique. L'office ne pourrait être « juge et partie » et assumer des fonctions de contrôle sur le secteur privé par des moyens de droit public (112).

Telle n'est pas la solution retenue par le texte de décembre 1964.

## 2 — *L'office assume des missions de service public.*

Celles-ci, importantes, étaient prévues par le projet gouvernemental. Le Parlement les a précisées.

C'était la solution préconisée par le syndicat des ingénieurs des Eaux et Forêts, dès la phase des travaux préparatoires (113) en juillet 1964, et même, bien avant cette époque, dès 1960. « Rien « dans le statut de l'établissement public à caractère industriel et « commercial ne s'oppose à ce que l'Etat confie à un tel établis- « sement les missions d'intérêt général que ses activités principales « et la technicité de ses personnels le mettent en mesure de remplir « avec le maximum d'efficacité. Or, précisément, pour toutes les « missions de caractère public confiées à l'administration des Eaux « et Forêts... le secteur public doit pouvoir profiter à tout moment « de l'expérience acquise et des progrès réalisés dans la gestion « des forêts soumises: il n'y a pas une façon de reboiser pour « terrain privé, et une autre pour terrain soumis... Ainsi la mis- « sion de gestion et la mission de service public forestier sont « étroitement liées et doivent le rester. Il sera facile à l'Etat de « confier à l'établissement public, moyennant une juste rémuné- « ration pour services rendus, toutes les missions de caractère « public actuellement confiées à l'administration des Eaux et Forêts « et toutes les missions nouvelles que les techniciens de l'établis- « sement paraîtraient les plus aptes à remplir (114). »

Cette attitude allait être celle des députés par crainte d'une opposition possible entre les compétences de l'office et celles des D.D.A. qui pourrait mettre en cause l'homogénéité des actions dans l'espace rural non agricole, alors qu'à l'étranger existe généralement une gestion unique de cet espace confiée parfois à un secrétariat d'Etat ou à un ministère.

Confier ainsi à un établissement public industriel et commercial des tâches de service public n'est pas une solution totalement exceptionnelle. Un tel établissement peut gérer des services, soumis à un régime de droit public, comme un établissement administratif peut au contraire gérer des services soumis au droit privé (115). Ainsi l'O.N.I.C., établissement public administratif (116), assumant des fonctions de police de la production céréalière, est chargé de fonctions qui sont soumises à un régime de droit privé et apparaissent comme l'exécution d'un service public industriel et commercial. On trouve la solution contraire pour les ports autonomes (117) et l'office national de la navigation (118): un établissement public commercial peut exercer des activités administratives.

Les tâches de service public antérieurement dévolues à l'administration des Eaux et Forêts étaient très nombreuses: mise en œuvre du Fonds Forestier National (119), restaurations de terrains en montagne, application de lois tendant à la conservation des bois et forêts, aide financière et technique à la propriété privée,

reboisement, espaces verts, protection de la faune et de la flore, parcs nationaux. Ce sont là des tâches de service public *administratif*. On pourrait rapprocher de celles-ci les compétences en matière de police: bois et forêts, pêche et chasse. Les compétences relatives à ces dernières ne sont pas transmises à l'office. Elles relèvent du directeur départemental de l'agriculture (120). Mais les ingénieurs du génie rural, des eaux et forêts peuvent être habilités à exercer des pouvoirs en matière de procédure pénale (121), ce qui concerne les polices de la pêche et de la chasse. Il peut en être ainsi pour ceux affectés à l'office. Les agents non ingénieurs peuvent également être assermentés (art. 1<sup>er</sup>, II, al. 2). Ces personnels « sont habilités à constater les infractions aux dispositions législatives et réglementaires en matière... de chasse, de pêche fluviale... » (même texte).

Le *personnel* de l'office, d'autre part, participe aux fonctions de protection, de conservation. En effet, la loi du 23 décembre 1964 (art. 1<sup>er</sup>, II, al. 2) lui déclare applicable certaines dispositions du Code Forestier (122). Le personnel peut constater « les infractions aux dispositions législatives et réglementaires en matière forestière... de conservation des espaces boisés suburbains ».

Dans les deux domaines précédents, les ingénieurs et agents de l'office semblent ne pouvoir exercer leurs compétences que sur celles des forêts ou sur ceux des terrains qui ont été « confiés » à l'Office National des Forêts.

En dehors de ces domaines, l'Office National des Forêts se voit confier ou peut se voir confier des missions de service public. On peut ainsi citer: le reboisement (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 1 in fine), la restauration des sols (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 1 in fine), les études (123), les enquêtes (124), les travaux « en vue de la protection, de l'aménagement et du développement des ressources naturelles et notamment des ressources forestières » (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 3 in fine). Dans ce dernier cas, l'établissement sera chargé de ces fonctions en vertu « de conventions passées avec l'Etat et les collectivités publiques » (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 3 in fine). Ceci permet à l'office d'intervenir en matière d'espaces verts, de protection de la faune sauvage et de la flore, de restauration des sols, de pêche, de chasse... Les opérations de gestion, d'études, d'enquêtes ou de travaux dont l'office peut être chargé, par conventions, sont précisées par le règlement d'administration publique du 7 décembre 1965 (art. 7). Ce texte définit les modes de compensation pour l'office des charges particulières qui peuvent lui être imposées en vue de la satisfaction de besoins d'intérêt général, soit par l'Etat (art. 5), soit par des collectivités ou établissements autres que l'Etat (art. 6).

La fonction d'assistance technique aux propriétaires privés est dévolue à l'office. « Il assure, par contrats, passés avec les propriétaires... la conservation et la régie des bois des particuliers en application de l'article 148 (125) du Code Forestier et 15, première

phrase, de la loi... du 5 septembre 1941 » (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 3 ; D. portant R.A.P. du 7 décembre 1965, art. 4). L'office est subrogé à l'Etat pour l'application des contrats passés avec des tiers antérieurement... » (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 6) (126).

Enfin l'office assure les aménagements des bois et forêts du domaine des collectivités (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 4). Le caractère, pour l'office, de service public de cette fonction apparaît très nettement quant on constate que la loi prévoit pour lui, ici, l'obligation d'exécuter même à perte (127).

Ces importantes fonctions peuvent donner à penser que l'Etablissement public créé aurait pu avoir le caractère *administratif*. C'est ainsi que, dans le silence du texte constitutif en l'espèce, l'O.N.I.C. a été qualifié d'établissement public *administratif* à partir de la fonction de police qu'il assume à titre principal (128), alors qu'il assume accessoirement la gestion d'un service commercial. Tel n'est pas le cas ici : le texte donne une solution contraire formelle d'une part et, d'autre part, les fonctions de service public administratif ont été ajoutées à la fonction essentielle. Quelqu'importantes qu'elles soient les fonctions ainsi attribuées à l'office ne sauraient permettre de critiquer la qualification de celui-ci. Il n'a pas le caractère administratif mais, bien au contraire, le caractère industriel et commercial, dont l'octroi justifiait le projet gouvernemental (129). Il n'en assume pas moins d'incontestables missions de service public. Dans quelle mesure son régime juridique va-t-il en être affecté ?

## II. — Organisation et fonctionnement de l'Office National des Forêts

Le régime juridique de l'office est constitué essentiellement de règles qui appartiennent au droit commun des services publics industriels et commerciaux. Toutefois, certaines exceptions notables existent. Celles-ci découlent le plus souvent de l'intervention du Parlement par voie d'amendements acceptés par le Ministre. Le projet initial s'en tenait aux principes : organisme public à caractère industriel et commercial et gestion commerciale. Le Parlement modifie dans un sens plus administratif en acceptant les principes gouvernementaux.

1 — *L'office est dans l'ensemble soumis au régime général des organes gérant des services industriels et commerciaux.*

Ceci apparaît dans l'organisation générale de l'office d'une part, et dans son fonctionnement d'autre part.

*L'application du droit commun des services publics industriels et commerciaux* est dominante dans la détermination même de la nature de l'organe.

A. — *Nature de l'office*

Tout d'abord « l'office est un établissement public national à caractère industriel et commercial » (L. du 23 décembre 1964, art. 1<sup>er</sup>, I; D. portant R.A.P. du 7 décembre 1965, art. 1<sup>er</sup>). Que représentent ces qualificatifs successifs? La notion d'établissement public (art. 1<sup>er</sup>, I) emporte octroi de la personnalité morale (130). La loi après bien d'autres d'ailleurs, précise qu'il est « doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière » (131). L'office apparaît donc avec tous les droits et toutes les obligations que comporte cette nature juridique: ses organes de gestion lui sont propres, il a son budget, il peut agir en justice, acquérir des biens (132), etc... tout ceci dans le cadre des règles déterminant les conditions de son fonctionnement.

L'établissement est un établissement national, ce qui constitue une détermination de la personne de rattachement, l'Etat et une détermination de compétence territoriale. Il s'agit d'un « office ». Cette appellation a connu des fortunes diverses: usage généralisé jusqu'en 1925 (133), réaction vive à cette date (134), puis réapparition de nouveaux offices (135), enfin avec la V<sup>e</sup> République, nouvelle faveur du législateur (136). L'expression n'a aucune portée juridique (137); elle a même l'inconvénient d'habiller des établissements dont les uns sont administratifs, les autres industriels et commerciaux (138).

Le caractère industriel et commercial affirmé ensuite emporte-t-il des conséquences? Moins qu'on ne l'a cru parfois, car, en réalité, ainsi que l'a fort bien démontré M. WALINE, la catégorie des établissements publics industriels et commerciaux s'oppose bien à celle des établissements publics administratifs « mais il ne faut pas exagérer l'importance des effets de cette distinction » (139) pour la détermination des compétences, par exemple « ce n'est pas la qualité d'établissement public industriel et commercial qui détermine cette compétence; c'est le caractère commercial et industriel du *service géré* » (140).

Ce qui est donc essentiel, c'est la nature du service géré qui est, on le sait, commerciale et industrielle principalement (141). Celle-ci emportera des conséquences pour le fonctionnement de l'office.

Le caractère industriel et commercial emporte seulement insertion dans une catégorie où, parce que l'on trouve des préoccupations communes de simplicité de gestion, de gestion privée, la législation a adopté un certain type d'organisation et certaines règles de fonctionnement (142) considéré comme le mieux adapté aux fonctions industrielles et commerciales. Et ici l'office ne présente guère d'originalité par rapport aux entreprises publiques, d'autant moins que le travail parlementaire recourt volontiers ici à l'imitation de modèles. Il s'agit « d'organiser l'établissement et de le faire fonction-

ner dans des conditions telles que la gestion ne soit pas entravée par des mécanismes et des formalités trop lourdes » (143).

### B. — *Organisation et administration de l'office*

Le projet initial du gouvernement ne contenait rien sur l'administration de l'office.

La compétence du Parlement pour *créer* dans le cadre de l'article 34 de la Constitution étant admise, celui-ci peut-il intervenir en ce domaine ou faut-il affirmer au contraire la compétence exclusive du gouvernement, laquelle a été considérée en matière d'*organisation* des services comme traditionnelle? Le sens du terme « création » a été précisé par le Conseil constitutionnel, notamment le 19 mars 1964 à propos de la R.T.F. (144) : il comprend les règles constitutives et notamment « le cadre général de l'organisation et de fonctionnement et les rapports avec l'Etat » mais exclut les modalités d'exercice de contrôle de l'Etat, d'après une décision du 18 décembre 1964 du Conseil Constitutionnel (145). Le Parlement pouvait donc intervenir d'autant que l'établissement n'entraîne pas dans une catégorie prédéterminée d'établissements publics, ce qui aurait entraîné la compétence exclusive du gouvernement pour déterminer les règles d'organisation (146).

La constitution d'un Conseil d'administration est admise sans discussion : c'est la solution de droit commun des entreprises publiques en France (147). Mais ceci posé, la détermination de sa composition suscite de longues discussions, après un nouvel accord sur le chiffre des membres : 12 au moins et 24 au plus, chiffres adoptés par tous les amendements sauf par celui du gouvernement. L'âpreté de la discussion s'explique aisément (148). Il s'agit d'assurer au sein du Conseil d'administration la représentation des divers intérêts : Etat, collectivités locales (149), personnel, personnalités. Ceci est, au demeurant, la solution classique du Conseil d'administration à composition quadripartite (150). Cependant, le texte voté ne détermine pas les règles de répartition entre les diverses catégories.

La composition du Conseil d'administration est déterminée par l'article 8 du Décret n° 65-1065 du 7 décembre 1965. Le Conseil comprend 18 membres : un représentant du Premier Ministre, un membre du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes ou de l'Inspection des Finances, trois représentants du Ministère de l'Agriculture, trois représentants du Ministère des Finances, un représentant du Ministère de l'Intérieur, deux représentants des Collectivités et personnes morales autres que l'Etat, un représentant des Collectivités publiques intéressées par l'utilisation de la forêt (sociale ou touristique), quatre représentants du personnel, deux personnalités. Au total, sur les 18 administrateurs, l'Etat en a neuf, les Collectivités locales et personnes publiques trois, le personnel quatre.

Le texte de la loi ne précise pas davantage les conditions de

nomination et le statut des administrateurs (151). Les personnalités seront choisies « en raison de leur compétence particulière dans le domaine professionnel, technique, économique, scientifique ou social ». Certains membres sont membres de droit : le directeur général de l'Espace rural et le directeur général des Etudes et des Affaires générales du Ministère de l'Agriculture, le directeur du Budget, le directeur général des Impôts et le directeur de la Comptabilité publique du Ministère des Finances, le directeur général des Collectivités locales du Ministère de l'Intérieur (D. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 8). Les autres membres, soit 12, sont désignés pour six ans, par décret, sur proposition du Ministre de l'Agriculture, ils sont renouvelables par tiers tous les deux ans (D. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 8).

En application des dispositions transitoires de l'article 41 du Décret n° 65-1065 du 7 décembre 1965, les désignations des membres titulaires du Conseil d'administration sont intervenues par décret du 22 décembre 1965 (J.O., 23 décembre 1965, p. 11.644).

Le Conseil d'administration peut créer sous la présidence d'un de ses membres des comités consultatifs (art. 1<sup>er</sup>, VI, dernier alinéa).

Toujours dans le silence du projet gouvernemental, l'Assemblée Nationale a entendu déterminer les « compétences » de ce Conseil d'administration.

En pratique, en réalité, elle a plutôt procédé à une détermination des fonctions de l'office qu'à la détermination des règles de gestion interne : « le Conseil... veille notamment à ce que l'action de l'établissement développe effectivement le patrimoine forestier national, facilite la gestion des forêts soumises au régime forestier appartenant à des collectivités locales ou à des établissements publics et respecte, à l'égard de son personnel titulaire, les garanties du statut général des fonctionnaires » (art. 1<sup>er</sup>, VI, al. 2). Le texte ne saurait être d'un précieux secours pour déterminer les compétences du Conseil. On sait seulement que ce Conseil fixe, dans les limites des dotations du budget de l'office, les effectifs des personnels et les répartitions dans les différentes catégories d'emploi (art. 1<sup>er</sup>, IV, dernier alinéa). L'article 1<sup>er</sup>, V de la loi a prévu l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'Office. Le règlement d'administration publique du 7 décembre 1965 prévoit que le Conseil délibère sur les programmes généraux d'activité et d'investissement, les prévisions de recette et de dépense, la fixation et l'affectation des résultats de l'exercice, les plus importantes des acquisitions, aliénations et échanges, les prises de participation dans les organismes non industriels et commerciaux, l'organisation générale de l'Office, les conditions générales des conventions et marchés, les actions en justice (art. 13), il peut faire des délégations au directeur général (art. 14). Cette compétence, donnée sous la forme d'une énumération, est très

large. Mais certaines décisions sont soumises à approbation (art. 15), notamment toutes celles concernant la vie financière de l'Office: état de prévision, comptes financiers, affectation des résultats, acquisitions et aliénations et échanges, emprunts, prises de participation. Le Président du Conseil d'administration est nommé par décret (art. 10). Le Conseil élit deux vice-présidents.

En première lecture également, l'Assemblée Nationale a ajouté que l'office serait dirigé par un directeur général. Celui-ci est nommé par décret pris sur proposition du Ministre de l'Agriculture (art. 1<sup>er</sup>, VII; D. portant R.A.P. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 16) (152). La nomination est intervenue par décret du 22 décembre 1965 (J.O., 23 décembre 1965, p. 11.645). Le directeur est un préfet hors classe. Il *dirige* l'office. « Il » nomme à tous les emplois sous réserve des dispositions particulières applicables à certains emplois dont la liste sera déterminée par décret (art. 1<sup>er</sup>, IV, al. 3) et à l'exception des « titulaires de certains emplois d'encadrement et de direction » dont la liste sera déterminée par décret (art. 1<sup>er</sup>, IV, al. 3) qui seront nommés par le Ministre de l'Agriculture sur proposition du directeur. Celui-ci, enfin, propose au Conseil d'administration les effectifs du personnel et leur répartition en catégories d'emplois. Il peut recevoir des délégations du Conseil d'administration (art. 14) et ne peut ici subdéléguer qu'avec l'autorisation du Conseil. Il est ordonnateur principal.

### C. — *Fonctionnement de l'Office*

On peut affirmer, sans risque d'erreur, que le régime financier du nouvel office est celui du droit commun des établissements publics industriels de l'Etat (153). L'office échappe aux règles de la comptabilité publique: caractère limitatif des crédits ouverts, contrôle des dépenses engagées, distinction des ordonnateurs et des comptables, compétence de la Cour des Comptes. Les règles comptables sont celles du décret du 29 décembre 1962. Les crédits d'exploitation et de fonctionnement n'ont pas un caractère limitatif. Les contrôleurs d'Etat exercent un contrôle plus souple (154). L'article 34 du règlement d'administration publique du 7 décembre 1965 prévoit le contrôle de l'office par un contrôleur d'Etat placé sous l'autorité du Ministre des Finances et des Affaires économiques. La comptabilité est commerciale. Enfin, la commission de vérification des comptes des entreprises publiques est compétente (155). Cette solution est donnée par l'article 35 du règlement d'administration publique du 7 décembre 1965. Il est institué, dispose l'article 36 du décret, une commission des marchés.

Les ressources de l'office (art. 1<sup>er</sup>, III; D. portant R.A.P. du 7 décembre 1965, art. 23) sont constituées d'abord par la vente des produits des forêts domaniales d'Etat qui lui sont confiées. A ceci s'ajoutent les produits des réparations civiles pour dommages

causés au domaine forestier de l'Etat, les restitutions, les dommages-intérêts, les recettes propres, par exemple pour la gestion des forêts privées et des forêts des collectivités. Il existe d'ailleurs, dans ce dernier cas, un régime particulier (156).

Ces ressources doivent permettre de faire face à l'ensemble des charges d'exploitation et d'équipement : frais de personnel, gestion générale, dépenses d'entretien, frais financier, impôts et taxes, investissement.

D'autres ressources peuvent être créées par un règlement d'administration publique (art. 1<sup>er</sup>, III, al. 4). Il pourrait s'agir, par exemple, de taxes parafiscales (157). Mais la possibilité de l'équilibre financier a été très discutée lors des débats parlementaires. Certaines ressources sont limitées : les produits des ventes par la nécessité de ne pas entamer le capital et les frais de garderie par une fixation qui échappe à l'office. Les dépenses sont incompressibles. Elles doivent augmenter rapidement en investissement, en travaux d'entretien, en fonctionnement. Dans les deux derniers cas, les dépenses actuelles sont les plus faibles à l'hectare de toute l'Europe. En l'absence d'un monopole, devant l'interdiction de principe d'étendre son activité (158), l'office ne peut que faire une politique de qualité. Sinon il est étranglé dès sa naissance.

Le régime fiscal de l'Office National des Forêts sera celui de l'article 165 de l'annexe IV du Code général des impôts (159) : établissement public à caractère industriel et commercial, il est passible de tous les impôts directs et taxes assimilées applicables aux entreprises privées similaires.

Il n'est pas besoin de longs développements sur les autres questions relatives aux conditions de fonctionnement. Les contrats seront normalement des contrats de droit privé. Mais cette solution devrait souffrir de nombreuses exceptions. Il peut en exister une, d'abord, pour les contrats qui associeraient les cocontractants à l'exécution même du service public soit, hypothèse simple pour les missions de service public administratif (160), soit, peut-être, pour l'activité industrielle et commerciale si l'on admet qu'elle présente un caractère de service public (161). Le problème se pose, ensuite, de la qualification des contrats confiant à l'office la gestion de forêts privées (162).

Les rapports avec les tiers en matière de responsabilité sont, en principe, soumis aux règles du droit privé (163). Les exceptions classiques (164), cas de l'ouvrage public, cas de la faute d'un autre service public, exercice direct d'une prérogative de puissance publique doivent se retrouver. Mais cette dernière exception devrait intervenir plus fréquemment que les autres, compte tenu des missions de service public, assorties de l'octroi de prérogatives, attribuées à l'office (165). *In parte qua* le caractère industriel et commercial s'effacera.

La loi est muette sur les contrôles étatiques si l'on fait exception de la référence formelle, dès le début du texte (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 1), à la « tutelle du Ministre de l'Agriculture » et de l'attribution à celui-ci d'un pouvoir de nomination des titulaires d'emplois d'encadrement et de direction. L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 65-1065 dispose que l'office est « placé sous la tutelle du Ministre de l'Agriculture ».

La question du contrôle du fonctionnement de l'office est renvoyée par la loi à un décret qui doit intervenir en Conseil d'Etat (art. 1<sup>er</sup>, V). Cependant, ce renvoi doit être interprété en ce sens que les modalités particulières du contrôle de la gestion seront fixées par décret pour ce nouvel office, comme elles le furent pour chaque établissement public industriel et commercial (166).

Mais, d'une part, certains contrôles doivent normalement trouver à s'appliquer du seul fait de la qualification juridique de l'établissement, avec ou sans intervention du gouvernement destinée à les déclarer simplement applicables. Tel est le cas du contrôle de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques (167), de l'approbation, du contrôle du budget, des bilans et des comptes par le gouvernement (168), et du contrôle parlementaire par les commissions de contrôle (169). Effectivement, la section 5 du titre III du décret n° 65-1065 du 7 décembre 1965 est consacrée aux contrôles. Elle comprend trois articles : les articles 34, 35 et 36. Le premier prévoit la nomination et le rôle d'un contrôleur d'Etat. Le second prévoit la compétence de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques. Le dernier institue une commission des marchés. En outre, l'article 15 de ce texte prévoit une procédure d'approbation préalable pour certaines délibérations du Conseil d'administration dont l'état de prévision des recettes et des dépenses, le compte financier, la fixation et l'affectation des résultats de l'exercice, les emprunts, le rapport annuel de gestion.

D'autre part, un contrôle particulier a été introduit dans l'article de la loi de finances du 23 décembre 1964. C'est là une des particularités de fonctionnement de l'office.

## 2 — *L'office présente un particularisme parfois accusé.*

Si l'office présente dans sa structure des traits qui le rapproche des autres offices et des établissements publics industriels et commerciaux nés des nationalisations, par exemple le Conseil d'administration, si son fonctionnement semble parfois peu original, il n'en existe pas moins des particularités très nettes. Celles-ci résultent principalement des interventions du Parlement dans deux domaines principaux, celui de l'organisation d'une part et, d'autre part, celui des règles du fonctionnement notamment en matière financière et en ce qui concerne le contrôle parlementaire sur l'action de l'office.

A. — *L'organisation de l'office: le personnel*

Le particularisme apparaît dans le statut du personnel. L'office étant chargé, à titre principal, de la gestion d'un service industriel et commercial, son personnel devrait être soumis à un régime de droit privé, au code du travail (170), sauf le personnel de direction (171). Il n'en est rien. Le personnel titulaire est fonctionnaire et garde les garanties du statut général du 4 février 1959.

Telle n'était pas la solution retenue par le projet ministériel. D'après celui-ci, l'office aurait utilisé deux catégories d'agents, d'une part, des ingénieurs des eaux et forêts et du génie rural placés en position de détachement, d'autre part, des ingénieurs des travaux ayant une option entre la qualité de salarié de l'office ou celle de personnel de l'Etat dans un cadre d'extinction (172). L'opposition syndicale à ces solutions a été vive. Au moment de son approbation en Conseil des Ministres, le projet prévoyait que le personnel serait fonctionnaire, doté d'un statut particulier complétant le statut général de 1959 et affecté à l'office. La question allait être soulevée cependant au Parlement. Assez paradoxalement, c'est dans la détermination des fonctions du Conseil d'administration que l'Assemblée Nationale, en première lecture, a inclus l'obligation pour l'office de respecter pour le personnel le statut général des fonctionnaires.

Mais la solution est précisée aussi au point IV de l'article 1<sup>er</sup>.

Plusieurs députés soulignent d'abord le danger d'opposition, tenant aux origines et aux rémunérations, entre les fonctionnaires détachés à l'office et les salariés, contractuels, de celui-ci (173); ensuite, le risque d'opposition entre les ingénieurs servant dans l'administration et ceux servant à l'office (174); enfin, la crainte de mutations nombreuses prononcées d'office auprès du nouvel établissement (175).

Toutes ces préoccupations étaient celles de certains syndicats (176). Le Ministre déclare alors que le corps des agents de l'office restera soumis au statut général (177) puis précise, avec insistance, que les *fonctionnaires* affectés à l'office n'auront pas d'avantages particuliers (178).

C'est donc sur la base d'un véritable accord du gouvernement et du Parlement que le texte précise en son alinéa VI que le Conseil d'administration « ... respecte à l'égard de son personnel *titulaire* les garanties du statut général des fonctionnaires ».

La loi prévoit que :

« Les statuts particuliers des ingénieurs des eaux et forêts, du génie rural et des services agricoles définiront les modalités selon lesquelles ils pourront être mis à la disposition du directeur général de l'office... ». Les corps des eaux et forêts et du génie

rural ont été fondus et il n'existe qu'un statut particulier : celui qui résulte du décret n° 65-426 du 4 juin 1965 (179). Son article 9 prévoit la « mise à la disposition » de l'Office National des Forêts soit sur demande, soit d'office, par *décision d'affectation* du Ministre de l'Agriculture, après avis de la Commission administrative paritaire compétente et sur proposition du directeur général de l'office auquel sont adressées les demandes d'affectation aux emplois vacants. Le même texte détermine un « statut » propre : les fonctionnaires ainsi mis à la disposition de l'office sont en position d'activité, ceci pour le calcul des droits à pension ; ils peuvent être mutés à l'intérieur de l'office selon les règles qui seront fixées par décret en Conseil d'Etat, sans que soient applicables ici les dispositions de l'article 48 de l'ordonnance du 4 février 1959. Enfin l'article 10 du décret du 4 juin 1965 prévoit que le directeur général de l'office est « obligatoirement » consulté préalablement à toutes décisions, sur les questions « intéressant la notation, l'avancement et la discipline » des personnels mis à sa disposition. Ainsi, selon ces modalités, les ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts qui sont fonctionnaires avant leur affectation à l'office restent soumis au statut général de la fonction publique après cette affectation.

Mais, à l'exception des personnels contractuels, temporaires, occasionnels ou saisonniers qui pourront être employés par l'office, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (art. 1<sup>er</sup>, IV, al. 4), ce sont *tous* les agents titulaires de l'office qui sont soumis au statut général de la fonction publique (c'est-à-dire même le personnel non issu du corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts (art. 1<sup>er</sup>, IV, al. 1)). Toutefois, ces corps ayant un caractère technique, leurs statuts particuliers pourront déroger au statut général en application de l'article 2, 3<sup>e</sup> alinéa de celui-ci (art. 1<sup>er</sup>, IV, al. 1).

La soumission du personnel au statut de la fonction publique ne constitue pas une solution totalement originale. En effet, si, effectivement, l'ordonnance du 4 février 1959 en son article 1<sup>er</sup> dispose que le statut général des fonctionnaires « ... ne s'applique (pas)... « aux personnels des administrations, services et établissements « publics de l'Etat qui présentent un caractère industriel ou commercial », la solution comporte des exceptions. Ainsi, lors de la transformation de la R.T.F., établissement public administratif, en établissement industriel et commercial, une option a été ouverte au personnel dont les membres ont pu garder la qualité de fonctionnaire (180). Une solution plus radicale a été admise par le Conseil d'Etat statuant en assemblée : le personnel de la Caisse Nationale des Marchés de l'Etat garde la qualité de fonctionnaires alors que la Caisse a le caractère industriel et commercial (181). Toutefois, il convient de remarquer que cette dernière solution est postérieure à la loi de finances du 23 décembre 1964 et que le commissaire du gouvernement devant le Conseil d'Etat a tiré argument de la so-

lution donnée par la loi pour l'Office National Forestier (182). Celle-ci n'est donc pas unique en droit français. Elle n'en est pas moins importante. Elle constitue l'exception la plus remarquable au principe selon lequel les agents d'un établissement industriel et commercial assumant un service industriel et commercial sont soumis au droit privé. Elle concerne un personnel beaucoup plus nombreux que celui concerné par les autres exceptions.

Les explications de la solution ont été précédemment données. Des justifications à posteriori peuvent être avancées. Il s'agit de considérations autres que celles qui ont été avancées lors des débats parlementaires : le personnel de l'office participe à des tâches de service public administratif et de police. Ceci devait lui valoir la qualité d'agent public (183). Mais cette qualification jurisprudentielle possible, puisque fondée non pas sur le caractère de l'établissement mais sur celui du service géré (184) aurait eu un inconvénient : le juge aurait été conduit à distinguer entre les agents selon que leur activité entrerait dans le cadre des tâches de service public administratif de l'office ou, au contraire, de son activité commerciale et industrielle (185). L'unité du personnel aurait été affectée pour des raisons strictement juridiques.

Mais pour les catégories de personnels non titulaires (art. 1<sup>er</sup>, VI, al. 2 a contrario), il n'est pas exclu que puisse poser un jour un problème de qualification. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 décembre 1964 ne qualifie pas ces personnels d'agents publics. On peut seulement remarquer que le texte cite toutes les catégories possibles d'agents : contractuels, occasionnels, saisonniers, temporaires. Pour ceux-ci, qu'il y ait entrée au service de l'office par contrat ou sur nomination unilatérale, la qualification dépendra de la participation à l'exécution même du service public (186).

#### B. — Règles relatives au fonctionnement de l'office

Dans la détermination légale des conditions de fonctionnement de l'office se trouvent certaines règles qui lui sont particulières et méritent, à ce titre, de retenir l'attention. Elles concernent essentiellement d'abord le régime des biens dont la gestion est confiée à l'office, ce qui contribue à la détermination des pouvoirs de celui-ci ; ensuite les finances mêmes de l'établissement et, enfin, le contrôle de l'activité de celui-ci.

On sait que le régime juridique des biens des entreprises publiques, notamment nées des nationalisations, a été très discuté en doctrine à partir des deux formules des lois de nationalisation des 8 avril 1946 et 17 mai 1946 (187), proclamant que le capital « appartient à la Nation » et qu'il est inaliénable (188). Le régime des biens est donc un problème délicat. Il n'en va pas de même pour l'Office National des Forêts et partant le régime de « ses » biens

appelle de brefs commentaires. Les solutions sont ici très simples. Il convient seulement de distinguer différentes hypothèses.

Il a déjà été signalé que l'office ne peut être *propriétaire* que des seuls immeubles et meubles destinés à son fonctionnement. Il lui appartient d'acquérir ceux-ci (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 5) et il ne peut acquérir qu'eux. En fait, il peut s'agir de locaux administratifs, de logements de personnel, de garages, de parcs et dépôts à matériel, de centres de recherches par exemple. Ces biens seront propriété privée de l'office, c'est-à-dire soumis au droit privé.

Par contre, celui-ci n'a sur les forêts et terrains qu'il gère aucun droit de propriété; il a seulement les droits que lui confèrent les dispositions légales, réglementaires et même contractuelles qui fondent et régissent son intervention. Ainsi, les propriétaires privés qui confient à l'office, par contrat, « la conservation et la régie » de leurs bois restent propriétaires: l'office a les seules compétences définies à l'article 148 du Code Forestier. Les collectivités, définies à l'article 82 du Code Forestier, restent propriétaires de leurs forêts, elles paient des frais de garderie, encaissent les produits: l'office a les seuls droits que lui attribue le Code Forestier. Enfin, l'office « ne devient pas propriétaire des forêts et terrains qu'il est chargé de gérer » pour le compte de l'Etat (art. 1<sup>er</sup>, I, al. 5). Ceux-ci, déterminés par une liste fixée par décrets, restent des biens de l'Etat, des biens du domaine privé, des forêts domaniales dans le cas de forêts. Il n'est même pas douteux que les listes des forêts ou de terrains à boiser ou à restaurer n'aient aucun caractère définitif, créateur de droit pour l'office. Elles doivent pouvoir être modifiées à tout instant si une considération d'intérêt général l'exige. Au surplus, l'activité forestière peut imposer une mutabilité des listes. On peut imaginer par exemple que tel terrain à boiser relève en tant que tel de l'office et que, le boisement achevé, la forêt devienne touristique et échappe à l'office. La solution ne s'impose d'ailleurs pas. L'office peut assurer la gestion de l'équipement de massifs forestiers principalement orientés vers des fins sociales: la forêt ne serait donc pas rayée de la liste. Dans la mesure où sa rentabilité économique serait insuffisante, l'Etat devrait alors concourir au financement des interventions de l'office. Les changements de la liste ne sauraient être, cependant, très fréquents, car le forestier travaille sur de longues périodes de temps. Ainsi, le régime des biens dans le cadre des dispositions de la loi du 23 décembre 1964 et du Code Forestier ne soulève pas de difficultés.

Quelques règles particulières peuvent être notées en matière financière. La première concerne certaines des ressources de l'office. Lors de la discussion en première lecture à l'Assemblée Nationale a été déposé un amendement prévoyant que l'office ne détermine pas seul les frais à mettre à la charge des bénéficiaires (189). Les frais de garderie et les frais d'administration qui seront mis à la

charge des collectivités locales continueront d'être fixés par arrêté interministériel et ne pourront être modifiés par l'office. Le gouvernement s'est, lors des débats, déclaré d'accord avec cet amendement. Le texte a été voté (art. 1<sup>er</sup>, III, al. 3). La solution, de toute évidence, est inspirée par le souci de ménager les finances locales et d'avantager les collectivités visées à l'article 82 du Code Forestier. Mais cette fixation des frais de garderie et d'administration selon les règles de l'article 93 du Code Forestier ainsi maintenues en vigueur, prive l'office de la libre détermination de ses ressources, contreparties des services rendus, services qui constituent des prestations de service public (190). Ce n'est certes pas là une situation propre à l'office. Il est, au contraire fréquent, que des entreprises publiques se voient contraintes par la puissance publique de vendre leurs prestations en dessous de leur coût réel, dans un but de service public. Mais, dans ce cas précis, la solution a une grande importance. Celle-ci résulte de la surface des forêts en cause: ce sont, en effet, toutes les forêts visées aux articles 1<sup>er</sup> et 82 du Code Forestier, ce qui doit donc représenter une part considérable de l'activité de l'office. En contrepartie de cette lourde obligation, la loi a prévu que dans le cas « où le montant de ces frais n'atteindrait pas la valeur réelle « des dépenses de l'office résultant de ses interventions de conservation et de régie dans les forêts de ces collectivités et personnes « morales », une subvention du budget général serait versée à l'office (art. 1<sup>er</sup>, III, al. 3).

L'office se voit imposer une autre sujétion qui peut affecter ses recettes: les ventes de coupes de bois continueront d'être réalisées selon la procédure des enchères prévue au Code Forestier (art. 17 et svts., et art. 88). Ainsi, l'adjudication dont les vertus ont été très contestées pour l'administration en situation d'acheteur, abandonnée pratiquement de plus en plus au profit de l'appel d'offres par les services de l'Etat, est imposée à un office de type industriel et commercial vendeur de biens. Que peut-on en penser? L'adjudication sur enchères et l'adjudication au rabais sont les procédés de vente normaux de l'administration des Eaux et Forêts. L'adjudication était destinée, et reste destinée, à assurer l'exercice de la libre concurrence imposée par l'article 27 du Code Forestier pour préserver les intérêts du vendeur et s'opposer à des profits excessifs des acheteurs. Les ententes illicites sont lourdement sanctionnées par l'article 23 du Code Forestier. Elles sont peut-être rares. Elles sont surtout difficiles à prouver car, en pratique, des listes attributives de lots circulent entre acheteurs... Pourtant, on a considéré que l'adjudication sur rabais présente en général plus d'avantages que d'inconvénients pour le vendeur car l'acheteur est obligé parfois à des retournements très rapides lorsque des lots bien placés lui échappent, ce qui lui impose des approvisionnements anarchiques (191).

L'article 20 du Code Forestier donne au Ministre de l'Agriculture la possibilité d'autoriser dans certains cas des cessions amiables de gré à gré pour des produits qui ne sont pas susceptibles d'être vendus par adjudication. Ce pouvoir pourra être délégué à l'office.

Au stade de la commercialisation des produits existe une autre sujétion importante: « l'office » ne peut étendre ses activités d'exploitation en régie au delà de celles qui sont actuellement assurées par l'administration des Eaux et Forêts (L. du 23 décembre 1964, art. 1<sup>er</sup>, I, al. 2). Ainsi, sauf dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, l'office vendra le bois par lots *sur pied*. Même en constituant les lots les plus homogènes, la solution limite les prix. L'acheteur peut trouver dans un lot, dans le cube global, des défauts entraînant des pertes considérables, des pourritures par exemple, il cherche à compenser des pertes éventuelles. L'office, s'il avait pu faire lui-même les coupes de bois, aurait pu présenter aux acquéreurs des lots beaucoup plus homogènes de bois d'ébénisterie, de petite menuiserie, de charpente, de bois à feu, de bois de placage, de bois industriels, obtenant de bien meilleurs prix pour les qualités supérieures notamment, tel le chêne de tranchage. Les belles coupes de bois de haute qualité doivent pouvoir être exploitées en régie (192).

Par ailleurs, d'une manière générale, des conventions entre l'Etat et l'office ou les collectivités locales et l'office, ou les établissements publics et l'office, règlent la rémunération des charges de gestion et l'indemnisation des préjudices quand l'office se voit imposer des obligations en vue de la satisfaction de besoins d'intérêt général (D. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 5 et 6).

Mais le recouvrement des produits de l'office est, aux termes de l'article 28 du décret du 7 décembre 1965, opéré par l'agent comptable ou les comptables du Trésor ou les comptables des domaines. L'agent comptable, les comptables du Trésor, les receveurs du Domaine peuvent exercer des poursuites (D. n° 65-1065 du 7 décembre 1965, art. 30).

Les solutions précédentes sont sans doute justifiées. Elles incitent cependant à se demander comment pourra se réaliser un équilibre financier entre des ressources plus ou moins bloquées, ou dont on ne tire pas tout ce qu'il serait possible de tirer et des dépenses incompressibles et même destinées à augmenter (193).

Les rédacteurs de la loi de 1964 croient pourtant à la rentabilité, au moins future: le texte prévoit le reversement au budget général de l'Etat « de la part des excédents... après affectation des sommes « nécessaires aux investissements... » « au vu des résultats d'exploitation de chaque exercice et de l'estimation des ventes ». Ce reversement est fixé par décision conjointe du Ministre des Finances et des Affaires économiques et du Ministre de l'Agriculture (art. 1<sup>er</sup>, III, al. 4). Cette solution crée une solidarité budgétaire entre le budget de l'office et le budget général de l'Etat puisque sous

certaines conditions celui-ci reverse pour couvrir des dépenses non rémunératrices et recouvre au contraire des excédents de recettes. Il est heureux sans doute que cette dernière solution ait pu être prévue : le budget général de l'Etat n'apparaît pas comme simplement chargé de combler des déficits de gestion. Mais il convient de rappeler que l'office est déjà assujéti à l'impôt (194) et de noter que l'intérêt de la personnalisation du service et de l'autonomie financière se trouvent, dès lors, bien réduits. L'office apparaît comme une partie de l'Etat dotée de la personnalité morale.

Telle est bien la conception qui apparaît au niveau du contrôle de l'activité de l'office.

Après quelques débats et malgré l'opposition du Ministre a été introduit, par l'Assemblée Nationale, l'obligation de déposer un rapport de gestion annuel, solution finalement adoptée (art. 1<sup>er</sup>, VIII).

Un amendement n° 6 prévoit que l'office sera soumis au « contrôle économique et financier de l'Etat prévu pour les entreprises publiques » et qu'un rapport annuel de gestion sera remis au Parlement (195). Le gouvernement en demande la suppression pour laisser au gouvernement le soin de déterminer les contrôles et parce que ceci est du domaine réglementaire : un décret en Conseil d'Etat était ici prévu par le projet (196). Effectivement, si le Conseil constitutionnel a jugé le 19 mars 1964 (197) que la compétence législative en matière de création de catégories d'établissements publics comportait la fixation du « cadre général de l'organisation et de « fonctionnement et les rapports avec l'Etat », il a exclu formellement de la compétence législative les modalités d'exercice de contrôle de l'Etat le 18 décembre 1964 (198), peu après les débats consacrés à l'office au Parlement. Le gouvernement demande aussi la suppression de l'exigence du rapport annuel : il y a aura contrôle par « la voie de la Cour des Comptes (199) ou de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques » et il existe une prolifération des rapports au Parlement (200).

Mais ce domaine est celui d'une discussion sans fin... Le Parlement évoque (201) sa thèse classique de l'insuffisance de contrôle sur les entreprises publiques (202). Le gouvernement, par la voix du Ministre de l'Agriculture, oppose au Parlement les risques de paralysie de l'entreprise, les dangers de la prolifération des contrôles et ne manque pas de souligner, dans le cas concret de l'office, que le Parlement compétent pour contrôler la politique forestière avant la création de l'office n'a guère fait usage de son droit de contrôle réel sur une administration de l'Etat... (203). Mais la Commission de finances ne suit pas le gouvernement. Finalement, le Parlement vote et décide que « chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances, un rapport de gestion est déposé sur les bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat »,

Finalement, compte tenu de l'incertitude qui existera sur l'organisation des contrôles tant que le décret en Conseil d'Etat ne sera pas intervenu (204), le contrôle parlementaire se présente tout de même avec assez de netteté. Il convient, cependant, de relever que le règlement d'administration publique du 7 décembre 1965 ne traite pas du contrôle parlementaire, mais seulement dans ses articles 34 à 36 des contrôles exercés par le contrôleur d'Etat, la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques et la Commission des marchés. Le contrôle du Parlement s'exerce par remise de documents, dont le rapport de la Commission de vérification des comptes; par les demandes de renseignements des Commissions des finances; par les enquêtes des sous-commissions (205) et, solution particulière, par un rapport annuel de gestion. Ceci contribue, avec de nombreuses autres solutions déjà notées, à conférer à l'office une physionomie particulière au sein des établissements publics industriels et commerciaux et, plus généralement, au sein des entreprises publiques.

---

#### Abréviations utilisées dans les notes

A.J.D.A.	Actualité juridique, droit administratif.
B.L.D.	Bulletin législatif Dalloz.
C.E.	Conseil d'Etat.
Comm. du gouv.	Commissaire du gouvernement.
Concl.	Conclusions.
D. 1957, 378	Recueil Dalloz 1957, page 378.
D.	Décret.
J. cl. Adm.	Juris classeur administratif.
J.O.	Journal officiel.
J.O. Déb. A.N.	Journal officiel, débats de l'Assemblée Nationale.
R.D.P.	Revue du droit public et de la Science politique en France et à l'étranger.
Rec.	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.
Rev. adm.	Revue administrative.
S.	Recueil Sirey.

(1) Sur le sens de l'expression « entreprise publique »: R. CHARLIER, « Notion juridique de service public industriel et commercial » et « le régime complexe des services industriels et commerciaux », J.C.P. 1955, I, n° 1210 et 1220. — A. de LAUBADÈRE, *Traité élémentaire de droit administratif*, 2<sup>e</sup> éd., 1957, n° 1053; *Grands services publics et entreprises nationales*, cours Paris, 1962-1963, p. 234 et s. — B. CHENOT, *Organisation économique*

de l'Etat, 1<sup>re</sup> éd., n° 376-405. — G. LAGARDE, « De la société anonyme à l'entreprise publique », Etudes Ripert, T. II, p. 296 et s. — DELION, L'Etat et les entreprises publiques, 1958, p. 17.

(2) Citons par exemple: Electricité de France (L. du 8 avril 1946). — Gaz de France (Loi du 8 avril 1946). — Charbonnages de France (Loi du 17 mai 1946). — Houillères de bassin (Loi du 17 mai 1946). — Régie Nationale des usines Renault (ordonnance du 16 janvier 1945) — secteur des banques nationalisées. — Assurances nationalisées (Loi du 25 avril 1946). — Société nationale de construction aéronautique du Nord (Loi du 11 août 1936 et loi du 26 février 1951). — Société Nationale d'Etudes et de construction des moteurs d'avions SNECMA (Loi du 11 août 1936 et Ordonnance du 29 mai 1945).

Prise en charge par le secteur public devant une carence du secteur privé: Office National industriel de l'Azote (Loi du 11 avril 1924), S.N.C.F. (convention du 31 août 1937 et D.L. du 31 août 1937), Compagnie des messageries maritimes (convention du 29 décembre 1920 et 6 juillet 1921, approuvées par la loi du 28 juillet 1921, loi du 28 février 1948). — Compagnie nationale Air France (Loi du 11 déc. 1932, Ordonnance du 26 juin 1945, Loi du 16 juin 1948).

(3) GUENOYS, conférences et ordonnances royales, Paris, 1607, p. 808.

(4) GUENOYS, op. cit., p. 809 et s.

(5) GUENOYS, op. cit., p. 813 et s.

(6) V.-M. DEVÈZE, La vie de la forêt française au XVI<sup>e</sup> siècle, 2 vol. Paris, 1961.

(7) GUENOYS, op. cit., p. 831.

(8) GUENOYS, op. cit., p. 841.

(9) ISAMBERT, Recueil général des Anciennes Lois françaises, T. XVIII, 1661-1671, p. 219.

(10) DUVERGIER, Bulletin des lois, 2<sup>e</sup> éd., 1838, T. 27, p. 178 et s.

(11) R. GRÉGOIRE, La fonction publique, Paris, 1954, p. 48.

(12) Avec port obligatoire d'un uniforme dans certaines fonctions. Cette solution est confirmée par l'art. 11 du Décret n° 65-246 du 4 juin 1965 relatif au statut particulier du corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts. Le statut actuel du Corps est constitué par ce texte.

Sur l'évolution statutaire du corps: H. JAFFRÉ, V° Forêts, Rép. Dalloz dr. publ. T. I.

(13) Sur la distinction de la police de l'ordre public et de la police de la conservation du domaine: A. de LAUBADÈRE, Traité élémentaire de D.A., 3<sup>e</sup> éd., T. II, n° 310 et s. — WATRIN, Rapports entre les notions de police, domaine et service public. R.D.P. 1926, p. 147 et s. — Conseil d'Etat, ass. 1<sup>er</sup> mars 1957; Fédération départementale des associations de pêche et de pisciculture de la Charente: Rec. p. 140.

La police de la conservation n'existe que sur une partie du domaine *public* et non sur le domaine *privé*. (A. de LAUBADÈRE, op. cit., n° 313).

A notre sens le domaine forestier des forêts soumises, domaine *privé* (en ce sens: A. de LAUBADÈRE, op. cit., n° 365), au régime très particulier (de LAUBADÈRE, même référence), connaît une police de la conservation dont les règles assorties d'amendes se trouvent au Code Forestier (L. II, chap. VII, Droits d'usage dans les bois de l'Etat, art. 69 à 76, et T. III, chap. II du L. II, Poursuites des délits et contraventions commises dans les bois soumis

au régime forestier, att. 105 et s.). L'ordonnance réglementaire pour l'exécution du code forestier (infra note 19) comprend un Titre IX intitulé « Police et conservation des bois et forêts qui sont régis par l'administration des eaux et forêts ».

(14) Cette conception remonte aux préoccupations de la monarchie au xvi<sup>e</sup> siècle et au xvii<sup>e</sup>.

(15) A. de LAUBADÈRE, op. cit., n° 365.

(16) Soit 4 040 000 hectares dont 1 660 000 à l'Etat et 2 380 000 aux collectivités publiques. Les collectivités publiques possèdent, en outre 120 000 hectares non soumis au régime forestier.

(17) Surveillance et gestion de bois et forêts des particuliers (Code forestier, av. 143 à 149), rôle répressif (Code Forestier, art. 150 à 156), défrichement (Code Forestier, art. 157 à 165), protection des bois (Code Forestier, art. 166 à 177), lutte contre l'incendie (art. 178 à 188), forêts de protection (Code Forestier, art. 187 à 189), reboisement et restauration des sols (Code Forestier, art. 198 à 225).

(18) Code Forestier : Paris, Imprimerie nationale, ed.1960, mise à jour.

(19) Celle-ci est un document interne publié par l'Imprimerie nationale (1960).

(20) Cadres territoriaux : les conservations divisées en inspections, cautionnements, districts et triages.

(21) Ordonnance réglementaire préc. art. 14 à 35.

(22) D. n° 65-537 du 6 juillet 1965 (J.O. p. 5782).

(23) D. n° 65-426 du 4 juin 1965 (J.O. p. 4678) préparé par un D. n° 65-41 du 11 janvier 1965 (J.O. p. 458).

(24) V. par ex. : « La France a-t-elle une politique forestière? » Une étude présentée par l'Union des syndicats d'ingénieurs des eaux et forêts, 1960, Midal, Montargis, p. 5.

(25) Le mot est pris ici au sens strict d'administration de l'Etat non personnalisée. Ce sens ne doit pas être confondu avec une expression forestière courante, activité d'exploitation en « régie ». Dans les trois départements d'Alsace-Lorraine, l'administration procède elle-même à l'exécution des coupes, en régie. Ailleurs, elle procède par adjudications.

(26) Supra, note 15.

(27) Celles du Code Forestier, L. II. V. aussi A. de LAUBADÈRE, op. cit., n. 365.

(28) La notion même de domanialité privée, indiscutée, ne devient-elle pas discutable à l'époque de la civilisation des loisirs ou des soucis de lutte contre la pollution atmosphérique, celle des eaux... L'influence de la jurisprudence reconnaissant le caractère de domaine public à des promenades (C.E. 11 mai 1959, Dauphin : D. 1959, 314 concl. MAYRAS. C.E. 22 avril 1960, Berthier : R.D.P. 1960, 1223 concl. HENRY — C.E. 13 juillet 1961, Cie fermière du Casino de Constantine et dame Lauriau : A.J.D.A. 1961, 491 et R.D.P. 1962, 524, note WALINE) sur certaines parcelles du patrimoine forestier n'a pas été étudiée.

(29) V. infra.

- (30) La France a-t-elle une politique forestière, préc., p. 1.
- (31) *Supra*, note 17.
- (32) En ce sens : « La France a-t-elle une politique forestière? », art. préc., p. 5.
- (33) Act. Jur. D.A., 1963, p. 547.
- (34) 7 440 000 hectares.
- (35) Le texte attend encore la mise en place de la plupart de ses moyens d'application. Toutefois, un décret n° 65-330 du 27 avril 1965 (J.O., p. 3404) est intervenu pour l'application de l'art 5 de la loi n° 63-810 du 6 août 1963.
- (36) J.O., 24 déc., p. 11503 — B.L.D., 1964, p. 4 et s. Act. Jur. D.A., 1965, p. 189.
- (37) DUCHESNE, intervention au Sénat le 8 déc. 1964, J.O. déc. Sénat, 1964, p. 5935).
- (38) « Forestier », juin-juillet-août 1964, (Organe de l'Union des Syndicats d'ingénieurs de l'administration des Eaux et Forêts. - U.S.I.A.C.F.).
- (39) V. : « La France a-t-elle une politique forestière? », préc. p. 50 et s.
- (40) Déclaration de M. PISANI, Ministre de l'Agriculture (J.O., Déb. A.N. 1964, p. 5597).
- (41) Attitude rappelée par M. R. RADIUS, Député, lors des débats parlementaires le 8 déc. 1964 (J.O., déb. A.N. 1964, p. 5939).
- (42) L'homme (enseignement, lois sociales agricoles), le domaine (forêts soumises), les équipements et structures (Direction départementale agricole, dites D.D.A. regroupant le génie rural et une partie des Eaux et Forêts). Cette division est exposée à maintes reprises par M. PISANI. Elle se réalise au niveau de l'administration centrale avec le décret n° 65 537 du 6 juillet 1965 (préc.). Le Ministère comprend désormais trois directions générales, outre celle des études et affaires générales, 1° production et marchés, 2° enseignement, affaires professionnelles et sociales, 3° espace rural. Cette dernière comprend deux directions : forêts et aménagements ruraux.
- (43) R. DRAGO, Chron. générale de législation : A.J.D.A., 1965, III, p. 147.
- (44) Le syndicat C.G.T. dit non à l'office. Ailleurs, le « oui » est conditionnel avec peu de réserves et quelques demandes de garanties, qui seront d'ailleurs satisfaites (*infra*, II, 2, A).
- L'U.S.I.A.E.F. (*supra*, note 24), dans la brochure « La France a-t-elle une politique forestière? » appréciait ainsi l'administration : « Son fonctionnement au cours des cinquante dernières années, les insuffisances de sa gestion actuelle (que la première partie de cette étude dénonce suffisamment), apportent la preuve que les règles administratives classiques, excellentes lorsqu'elles s'appliquent à des administrations uniquement chargées de faire rentrer des impôts ou d'exécuter des missions de service public, ne conviennent pas aux services dont la mission essentielle est de produire et de gérer un domaine. Dans ce cas, en effet, le système administratif classique s'avère incapable de s'adapter à l'évolution économique et de procurer, en temps opportun, les moyens de fonctionnement et d'investissement indispensables... »
- « Mais l'étatisation a été poussée trop loin et il apparaît aujourd'hui nécessaire de rendre à la gestion de ces forêts une certaine autonomie, pour arriver à un état d'équilibre en tous points comparable à celui qui a été »

« obtenu par une évolution inverse, lors des nationalisations qui ont suivi la dernière guerre ». Le texte concluait : « Il convenait de rechercher une formule qui conciliât les exigences de l'intérêt général avec les avantages de fonctionnement et les possibilités d'expansion de l'entreprise privée. C'est à ce souci que répond le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial donné aux grandes entreprises nationales que sont l'E.D.F., le Gaz de France, les Charbonnages de France, la R.T.F., le S.E.I.T.A., etc...

« Les raisons qui ont justifié l'application de ce statut dans de nombreux secteurs nationalisés de la production, sont entièrement valables pour la production forestière dans les forêts de l'Etat et des collectivités publiques.

« Il convient de créer le plus tôt possible un grand service de gestion et d'expansion forestière doté du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, et de lui confier la responsabilité de la production dans les forêts de l'Etat et des collectivités publiques. Au lieu d'une administration vénérable, mais irrémédiablement inadaptée aux exigences économiques du xx<sup>e</sup> siècle, le pays disposera alors d'un service capable de mener à bien, dans des délais aussi rapprochés que possible, la révolution forestière que ces exigences imposent ».

(45) U.S.I.A.E.F., note du 5-12-1954.

(46) Supra, note 42. Celles-ci sont réalisées par D. n° 65-224 du 26 mars 1965 (J.O., p. 2445).

(47) Sur la nomination du directeur départemental : D. n° 65-425 du 4 juin 1965 (J.O., p. 4677).

(48) Réalisée en 1965 (v. supra, note 12).

(49) Ces problèmes seront évoqués infra : 2, A.

(50) Administrateurs du Ministère, personnels responsables des services extérieurs, élus locaux.

(51) Les arguments du gouvernement et de l'opposition seront indiqués, mais une précision s'impose ici. La discussion ne peut être entreprise et un jugement émis que par les économistes et les forestiers. Cet article ne se propose donc pas de juger de l'opportunité de la création de l'office au plan de la politique forestière.

(52) Mais les escarmouches, parfois vives, des parlementaires et du ministre illustrent bien les deux conceptions, parlementaire et gouvernementale, de relations des pouvoirs.

(53) Constitution du 4 oct. 1958, art. 34 : « La loi fixe également les règles concernant... la création de catégories d'établissements publics... ». La solution est ancienne. Depuis la loi du 13 juillet 1925, seule la loi peut créer un établissement public national (C.E. 14 mai 1948, Sargosse : S 1949, III.25 C.E. ass. 13 mai 1960, Diop : Rec., p. 325 — C.E. 30 juin 1961, Rémy : Rec., p. 454). La portée de cette compétence sera discutée infra.

(54) SERAMY. J.O. Deb. A.N., 1964, p. 5934, DUCHESNES, J.O., Déb. A.N., 1964, p. 5936.

(55) En ce sens on doit noter qu'à la commission des finances de l'A.N., la disjonction avait été demandée par voie d'amendement et avait été rejetée et citée lors des débats MM. H. DUFFAUT (Séance du 8 déc. 1964, J.O., Déb. A.N., 1964, p. 5868), LAMPS (J.O., Déb. A.N., 1964, p. 5869), EBRARD (J.O., Déb. A.N., 1964, p. 5869), DUCHESNE (J.O., Déb. A.N., 1964, p. 5935), GAUDIN (J.O., déb. A.N., 1964, p. 5938).

(56) R. PLEVEN (J.O., déb. A.N., 1964, p. 5939).

(57) DUFFAUT, intervention préc.

(58) DUCHESNE, intervention préc.

(59) D'AILLIÈRES (J.O., déb. A.N., 1964, p. 5936).

(60) J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5992.

(61) Amendement n° 24 de MM. CHAZE et GUYOT justifié par la procédure adoptée. Un amendement n° 107 (MM. DUCHESNES, VOISIN, D'AILLIÈRES, ANTHONIOZ) dans le même sens a été retiré.

(62) Les 11 600 000 hectares se répartissent ainsi: forêts privées: 7 440 000 hectares, forêts soumises 4 040 000 hectares (État: 1 660 000, collectivités: 2 380 000), forêts des collectivités publiques non soumises au régime forestier: 120 000 hectares.

(63) En 1960, les besoins français ont été couverts à 77 % par la production nationale. Déficit en bois en 1963 en France: 6 200 000 m<sup>3</sup>. La balance française est déficitaire.

(64) La France produit beaucoup de feuillus. Elle produit trop de bois de chauffage dont le pays n'a plus besoin.

(65) Notamment pour les industries du bois (placage, contreplaqué, panneaux de fibres, parquets, menuiserie préfabriquée), l'ameublement, les papiers et cartons, la construction.

(66) On peut cependant récupérer des landes et friches (5 600 000 hectares).

(67) Exposé des motifs — Rapport de la commission de la production et des échanges, rapporteur M. R. LE BAULT DE LA MORINIÈRE, (J.O., Déb. A.N., 1964, p. 5934). Exposé du ministre à la séance du 9 déc. 1964 (J.O., Déb. A.N., 1964, p. 5993 principalement). Antérieurement, dans le même sens: « La France a-t-elle une politique forestière? », art. préc.: « carcans de l'annualité budgétaire et de l'universalité budgétaire contraire à la nécessité d'une politique continue et au rythme de production, ... carcan de la comptabilité publique ».

(68) Principalement: déclaration du Ministre le 9 déc. 1964 (J.O., Déb. A.N., 1964, p. 5993). Celui-ci développe une intéressante observation: les crédits alloués en France à l'agriculture sont insuffisants et quand il faut les répartir il est tentant de donner le pas aux besoins immédiats (matériel agricole, aide sociale, adduction d'eau) sur des urgences forestières qui sont à cinquante ans.

(69) Déclaration de M. PISANI le 9 déc. 1964 (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5993). Le Parlement ne souscrira pas à cette distinction des fonctions (v. infra).

(70) R. PLEVEN (J.O. Deb. A.N., 1964, p. 5939).

(71) M. SERAMY (J.O. Deb. A.N., 1964, p. 5934) — VALENET (J.O. Deb. A.N., 1964, p. 5938) — RADIUS (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5939) — R. PLEVEN (J.O. Deb. A.N., 1964, p. 5936).

(72) Ont été évoquées par les députés (supra note 71) les fonctions importantes de production de qualité, restauration des sols, régulation de la pluviométrie, lutte contre l'érosion, loisirs.

Un bon exposé succinct de ces fonctions se trouve dans la plaquette « le forestier et l'aménagement de l'espace rural » publiée par les élèves de

l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts de Nancy (1964). On y relève des articles sur l'équilibre rural (Fonds Forestier National et aménagement de l'espace rural), l'équilibre physique (articles de R. BARTOLI), l'équilibre social et la civilisation des loisirs (Y. BETOLAUD, F. VIDRON). Il existe en France 600 000 hectares de forêts de protection ou touristiques). Toutes ces fonctions sont soulignées par M. PISANI (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5992).

(73) M. SERAMY (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5935) — DUCHESNES (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5936) — D'AILLIÈRES (J.O. Déb. A.N., p. 5937).

(74) Sur le régime des budgets annexes : V. ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (D. 1959, 175), art. 18 al., 2, 19, 20, 21, 22, 31. Lors de la discussion les différences de régime financier entre budget et service personnalisée ne sont pas évoquées. Le budget annexe doit être créé par la loi (Art. 20 de l'Ord. du 2 janv. 1959). Le budget reprend l'ensemble de l'activité financière du service non personnalisé doté de l'autonomie financière (art. 21 de l'Ord. du 2 janv. 1959). Les opérations des budgets annexes sont votées dans la loi de finances (art. 31, al. 3 de l'Ord. du 2 janv. 1959). Elles sont exécutées selon les règles de la comptabilité publique (D. n° 62-1587 du 29 déc. 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique).

(75) *Supra* note 70.

(76) *Infra*, I, 2.

(77) L'absence de contrôle est soulignée avec insistance (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5997). Dans le même sens : PFIMLIN (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 6008). Le ministre répond : « Créer un office ce n'est pas séparer de l'Etat ; ce n'est pas créer un adversaire à l'Etat ou un interlocuteur insoumis de l'Etat. C'est créer pour résoudre un problème précis, un outil qui reste sous la domination étroite de l'Etat » (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5998).

(78) 472 votants, 432 suffrages exprimés, majorité absolue 217, pour l'amendement 125 voix, contre 307.

(79) Rapport de M. Marcel PELLENC, Sénat n° 72, p. 21.

(80) « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture pour chacune d'elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ».

(81) Annexe au procès-verbal du 18 déc. 1964, rapports de M. Louis VALLON à l'A.N. (n° 1260) et de PELLENC au Sénat (n° 107).

L'opposition est soulignée par M. L. VALLON (Séance du 17 déc. 1964, J.O. Déb. A.N., 1964, p. 6201).

(82) Le problème des loyers préoccupe beaucoup plus l'Assemblée Nationale. On relève seulement les interventions de MM. BECKER à la séance du 17 déc. 1964 (J.O. Déb. A.N., p. 6202-6203) et DELONG (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 6204, point 3) et la réponse de M. PISANI (J.O. Déb. A.N., p. 6209).

(83) Votent contre, le groupe P.C.F. et le groupe de M. TINGUY.

(84) R. DRAGO, art. préc., Act. Jur. D.A., 1965, III, p. 147.

(85) *Supra*, note 13.

(86) *V. infra*.

(87) Des décrets pris sur rapports du Ministre de l'Agriculture et du Ministre des Finances et des Affaires économiques doivent dresser une liste des forêts et des terrains à boiser de l'Etat confiés à l'Office. Pour les forêts ceci pose le délicat problème d'une répartition selon les fonctions: production, protection, tourisme, etc...

(88) Loi du 2 juillet 1913 dite loi AUDIFFRED.

(89) Mais les contrats actuels peuvent être dénoncés par les propriétaires dans un délai d'un an à compter de la mise en application du texte (Art. 1<sup>er</sup>, I, al. 3).

(90) Ce n'était pas la conception classique de la fonction de gestion. Ainsi, en 1908, Ch. GUYOT définissait ainsi le régime forestier: « On entend par régime forestier un ensemble de règles restrictives s'appliquant à certaines forêts gérées par l'administration forestière qui a sur ces immeubles un véritable pouvoir de tutelle dans un *but d'assurer plus efficacement la conservation de la propriété forestière* ».

(91) ANTHONIOZ (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5996).

(92) J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5996 et 6001.

(93) La précision concernant les arrêtés d'aménagement de l'art. 15 a été ajoutée sur amendement de MM. PLEVEN et CAPITANT (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5958) accepté par le Ministre (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5998). Elle était totalement inutile et constitue une illustration de certaines inconséquences législatives du parlementarisme. Elle fait, en effet, double emploi avec la référence générale à la « réglementation applicable au domaine forestier de l'Etat », c'est-à-dire au Code forestier. Cette dernière référence entraîne l'application des arrêtés d'aménagement. Il aurait fallu pour qu'il n'en aille pas ainsi, qu'une dérogation expresse vint stipuler « application du Code forestier à l'exception des dispositions de son article 15 ».

(94) Code forestier, art. 7 et s.

(95) Solution confirmée par le ministre (J.O. Déb. A.N., p. 6002).

(96) V. du HALGOUET, J.O. Déb. A.N., p. 5999 (amendement n° 114, retiré).

(97) V. supra, note 25. La procédure d'exploitation en régie reste donc limitée aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, de la Moselle.

(98) Cette dernière précision: Amendement B. DENIS (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5998).

(99) Art. 1<sup>er</sup>, I, al. 6 — v. infra II, 2, B.

(100) Amendement PLEVEN.

(101) Ils en font financièrement un « mort-né » et le privent de la possibilité de trouver des domaines nouveaux d'action.

(102) V. supra la déclaration de M. PISANI.

(103) Onze cents à la fin de 1963.

(104) V. aussi E. BONNEFOUS, La réforme administrative, 1958, p. 167 et s.

(105) La plupart des entreprises publiques en France gèrent des services publics (E.D.F., G.D.F., S.N.C.F., Air France par exemple). Certains cependant ne le font pas. C'est le cas par exemple de la R.N.U.R., des banques nationalisées et des assurances, d'après certains auteurs. On a même

avancé que le terme « entreprise publique » pourrait être réservé aux organes ne gérant pas un service public et exerçant une activité professionnelle (V. concl. LAURENT, Cons. d'Etat, 16 nov. 1956, Union syndicale des industries aéronautiques: D. 1956, p. 759). — V.: M. WALINE, Droit Administr., n° 1128.

(106) M. WALINE, *op. cit.*, n° 1118. Les éléments « services publics » retenus par cet auteur sont dissociés désormais.

(107) Comparer: S.E.I.T.A. (Cf. WALINE, Droit adm., n° 1339, etc.).

(108) Ce qui est le cas d'E.D.F., G.D.F., S.N.C.F. par exemple.

(109) Concl. dans l'affaire L'HERBIER, C.E. ass. 29 janv. 1965: A.J.D.A., 1965, II, 18, p. 106.

(110) M. WALINE, *op. cit.*, n° 1111.

(111) Sur l'importance de la notion d'intérêt public: M. WALINE, *op. cit.*, n° 1115.

(112) Séance du 9 décembre 1964 (J.O. Déb. A.N., 1964, p. 5993).

(113) Ceci semble-t-il, pour éviter une « cassure du corps ». V. *infra*.

(114) La France a-t-elle une politique forestière? art. préc., p. 51.

(115) V. M. WALINE, note sous Trib. des conflits, 23 nov. 1959, Société mobilière et immobilière de meunerie: R.D.P., 1960, p. 676. Concl. du comm. du gouv. RIGAUD sous C.E., 29 janv. 1965, Sieur L'Herbier: Act. Jur. D.A., 1965, II, 18, p. 103 — Trib. des conflits, 10 fév. 1949, Guis: Rec. p. 590. Trib. des conflits, 25 janv. 1952, Boglione: Rec., p.

(116) Trib. des conflits 23 nov. 1959, Société mobilière et immobilière de meunerie: Rec., p. 780 et A.J.D.A., 1960, II, n. 77, p. 102. Cons. d'Etat, 20 janv. 1960, C° Agricole de la région de Clermont-d'Oise: Rec. p. 38 — M. WALINE, note préc., p. 682.

(117) Cons. d'Etat, 17 avr. 1959, Abadie: Rec. p. 239 avec les concl. MAYRAS.

(118) Trib. des conflits, 10 février 1949, Guis: Rec., p. 590.

(119) L. du 30 septembre 1946.

(120) D. n° 65-224 du 26 mars 1965 relatif à l'organisation et aux attributions des D.D.A., art. 3. Ce texte est entré en application (art. 6) avec la publication des décrets « fixant les statuts particuliers des personnels ingénieurs des services regroupés »: D. n° 65-426 du 4 juin 1965, préc.

(121) D. n° 65-426 du 4 juin 1965,, préc. art. 11, 2°.

(122) Art. 106, 110, 111 pour les ingénieurs et agents assermentés de l'Office. Art. 107, 109, 113, 118 pour les agents assermentés de l'Office.

(123) Par exemple: Recherches de techniques nouvelles.

(124) Par exemple pour l'établissement d'un inventaire forestier.

(125) Loi du 2 juillet 1913, dite loi AUDIFFRED.

(126) L'art. 1<sup>er</sup>, I, al. 3 prévoit que les contrats actuels peuvent être dénoncés par les propriétaires dans le délai d'un an à compter de la mise en application de la loi.

- (127) *Infra*, II, 2, B.
- (128) Trib. des conflits, 23 nov. 1959, Sté mobilière et immobilière de la Meunerie, R.D.P., 1960, p. 683, note WALINE, p. 676 et s. (ici, p. 682).
- (129) *Supra* introduction.
- (130) V.: R. CONNOIS, La notion d'établissement public en droit administratif français, 1959, p. 105 et s.
- (131) R. CONNOIS, *op. cit.*, p. 112 et s., p. 139.
- (132) V. *infra* les limites à cette compétence.
- (133) Office National de la Navigation (1912), Office National industriel de l'Azote, ONIA (1924), Office du Niger, etc...
- (134) Commission des Offices du ministre CAILLAUX.
- (135) Ex.: Office du blé (L. du 15 août 1936) qui deviendra l'O.N.I.C. en 1940.
- (136) Ordonnance du 11 août 1962 (Office universitaire et culturel pour l'Algérie). Loi du 27 juin 1964 (Office de la Radio télévision française, O.R.T.F.), Loi du 10 juillet 1964 (Office du tourisme dans les stations classées).
- (137) En ce sens: M. WALINE note sous Trib. des conflits, 23 nov. 1959, Sté mobilière et immobilière de meunerie: R.D.P., 1960, p. 676 — A. de LAUBADÈRE, *cours préc.*, p. 253 — R. DRAGO, Les crises de la notion d'établissement public, 1950, p. 27 — R. CONNOIS, *op. cit.*, p. 185.
- (138) R. CONNOIS, *op. cit.*, p. 200.
- (139) Note *préc.*, p. 681.
- (140) Note *préc.* p. 676.
- (141) Ici l'octroi à l'établissement public du caractère industriel et commercial correspond donc bien à la nature réelle des attributions. Ce n'est pas toujours le cas: R. CONNOIS, *op. cit.*, p. 207.
- (142) *Infra*, II, 1° B et C et II, 2° B.
- (143) R. CONNOIS, *op. cit.*, p. 206.
- (144) Cons. constitutionnel 19 mars 1964, R.T.F.: A.J.D.A., 1964, n. 104, p. 302 et D. 1965, 189, note L. HAMON.
- (145) Compétence de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques: A.J.D.A., 1965, n° 17, p. 100 — C.E. ass., 24 mai 1963, Fédération nationale des conseils de parents d'élèves des écoles publiques: A.J.D.A., 1963, p. 343.
- (146) Conseil constitutionnel, 18 juill. 1961, I.H.E.O.M.: S. 1961, 253, note L. HAMON.
- (147) BOULOUIS. J. cl. Adm. Fasc. 156, n. 100 à 211.
- (148) On peut ainsi résumer les positions principales:  
 Gouvernement: 9 représentants des collectivités publiques (collectivités territoriales et établissements publics) propriétaires de forêts soumises.  
 7 représentants de l'État,  
 5 représentants du personnel,  
 3 personnalités.

- M. RADIUS 1/3 pour l'Etat, 1/3 pour les propriétaires publics, 1/3 pour le personnel et quelques personnalités adjointes.
- M. de HALGOUET 1/5 pour l'Etat, 1/5 pour les collectivités publiques, 1/5 pour le personnel, 1/5 pour les chambres d'agriculture (établissements publics), 1/5 en personnalités.

(149) Qui font ici figure d'usagers du service.

(150) La formule des Etablissements publics est tripartite. Le quatrième élément, les « compétences techniques », existe dans les banques et les sociétés d'assurances, c'est-à-dire dans les sociétés d'Etat — V. BOULOIS, op. cit., n° 206 et s.

(151) Sur ce statut en général, v. BOULOIS, op. cit., n° 122 et s.

(152) La révocation aurait lieu dans les mêmes formes en application de la théorie de l'acte contraire.

(153) G. LIET-VEAUX et A. HOMONT, J. Cl. adm., Fasc. 150, n° 108 et s.

(154) Ord. du 23 nov. 1944.

(155) Loi du 6 janv. 1948. Il faut normalement qu'un arrêté interministériel intervienne.

(156) Sur ces frais de garderie, v. infra.

(157) Ainsi l'O.N.I.C. perçoit plusieurs taxes parafiscales.

(158) V. supra, I, 1.

(159) V. G. LIET-VEAUX et A. HOMONT, art. préc. J. Cl. Adm., fasc. 150, n° 39.

(160) Supra I, 2. Par exemple pour des marchés de fournitures.

(161) Discussion, supra, I, 1.

(162) Supra, I, 1.

(163) G. LIET-VEAUX et A. HOMONT, art. préc., n° 50 et s.

(164) G. LIET-VEAUX et A. HOMONT, art. préc. n° 53 et s.

(165) Supra, I, 2.

(166) DELLION - G. LESCUYER, Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, Paris, 1959, p. 187 et s.

(167) V. supra.

(168) D. 9 août 1955. Contrôle du budget des entreprises publiques soumises à la commission de vérification des comptes.

(169) DELLION. — Le contrôle parlementaire sur les entreprises publiques : Droit social, 1959, p. 265 — G. LESCUYER, Les entreprises nationales et le Parlement : Rev. adm., 1960, p. 1137.

Ordonnance du 17 nov. 1958, art. 6 : Les commissions permanentes prévues à l'article 43 de la Constitution de 1958 peuvent créer des commissions de contrôle « pour examiner la gestion administrative financière en technique des services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'assemblée... ».

(170) Pour les services publics industriels et commerciaux en général: A. de LAUBADÈRE, cours préc., p. 312 et s.

C.E., 20 avril 1951, FAUQUIER: Rec., p. 204 — C.E., 25 janv. 1952, BOLLIGNE: Rec., p. 55 — C.E., 20 déc. 1957, HAMON: Rec., p. 701 — C.E., 8 mars 1957, JALENQUES de LABEAU, J.C.P., 1957, 9987 note DUFAY; D. 1957, 378, concl. du comm. du gouv. Mosset.

Pour les entreprises publiques: DELION, le statut des entreprises publiques, 1963, p. 166. — Dans les entreprises nationalisées: J. BOULOUIS, le personnel des entreprises nationalisées, J. Cl. Adm., fasc. 157, alors même que ce personnel est doté d'un statut.

(171) C.E., 26 janv. 1923, de Robert LAFREYGERE: R. D. P., 1923, p. 237, concl. du comm. du gouv. Rivet — C.E., 8 nov. 1929, Mounier, D. 1930, 341, note BIENVENUE — C.E., 8 mars 1957, JALENQUES de LABEAU, préc.

(172) Comparez l'option offerte au personnel de la R.T.F. infra.

(173) R. PLEVEN (séance du 8 déc. 1964, J.O. déb. A.N., 1964, p. 5942). SERAMY (J.O. déb. A.N., 1964, p. 5935 et 5936).

(174) D'AILLIÈRES (J.O. déb. A.N., 1964, p. 5937) — R. VALENET (J.O. déb. A.N., 1964, p. 5938) — R. PLEVEN (J.O. déb. A.N., 1964, p. 5941) — Celui-ci développe l'idée d'une opposition possible entre quatre groupes de « forestiers », ceux chargés de la gestion de l'office, ceux chargés de la gestion des forêts (non office), ceux chargés des services relevant du ministère (police de la chasse, de la pêche, de la conservation, aménagement de l'espace rural, reboisement) et ceux chargés du Fonds Forestier national.

(175) GAUDIN (J.O., déb. A.N., 1964, p. 5938).

(176) L'un des syndicats évoque l'opposition des forestiers-économistes des D.D.A. et des forestiers sylviculteurs et commerciaux d'une caricature d'office.

(177) J.O. déb. A.N., 1964, p. 5994.

(178) J.O. déb. A.N., 1964, p. 5997.

(179) Préc. v. supra, note 12.

(180) V. C.E., 10 nov. 1961, MISSA: A.J.D.A., 1962, p. 40, concl. du comm. du gouv. ORDONNEAU — concl. RIGAUD dans C.E. ass., 29 janv. 1965, L'HERBIER: A.J.D.A., 1965, II, 18, p. 107.

(181) C.E. ass., 29 janv. 1965, L'HERBIER: A.J.D.A., 1965, II, 8, p. 110.

(182) V. A.J.D.A., 1965, II, 18, p. 107.

(183) Le critère est déterminant de la participation à l'exécution du service public (administratif). Cf. LIET-VEAUX et Cl. DURAND-PRINBORGNE, les agents publics, J. Cl. adm., fasc. 180, n° 96 et s.

(184) Note WALINE, sous Trib. des conflits, 23 nov. 1959, Société mobilière et immobilière de meunerie. R.D.P., 1960, p. 676.

(185) C'est la solution de l'arrêt ABADIE rendu à propos du Port autonome de Bordeaux, préc.

(186) G. LIET-VEAUX et Cl. DURAND-PRINBORGNE, art. préc., J. Cl. Adm., fasc. 180.

(187) Gaz, électricité et charbon.

- (188) V. Avis du C.E. du 16 mars 1948 — JACQUIGNON, le régime des biens des entreprises nationales — G. VEDEL, rapport au 3<sup>e</sup> colloque des Facultés de Droit. L'évolution du droit des entreprises nationalisées. Grenoble, juin 1955.
- (189) Amendement R. PLEVEN, séance du 3 déc. 1964 (J.O. Déb. A.N., p. 6002).
- (190) Supra, I, 2.
- (191) En faveur de l'adjudication, citons : M. R. VINEY, Ingénieur général, Cours d'économie forestière, 1<sup>re</sup> partie, p. 58 (Ecole Nationale des Eaux et Forêts, Nancy, 1962, polycopié). En ce qui concerne les réserves pour les gros acquéreurs (S.N.C.F.) : P. CHAPON, ingénieur agronome et des Eaux et Forêts, Contribution à l'étude des prix sur le marché français des sciages chênes (Recherches sur la période 1949-1957), Thèse sciences économiques, Paris, 1959, in Annales de l'Ecole Nationale des Eaux et Forêts, Tome XVIII, fasc. 2, 2<sup>e</sup> trimestre 1961.
- (192) Sur les avantages et inconvénients de la régie, v. P. CHAPON, ouvr. préc. p. 259.
- (193) Supra, II, 1, C.
- (194) Supra, II, 1 C.
- (195) Amendement DUHAMEL, EBRARD, CAZENAVE et JALLON.
- (196) M. PISANI, séance du 9 déc. 1964 (J.O. déb. A.N., 1964, p. 6007).
- (197) R.T.F. : A.J.D.A., 1964, n° 104, p. 302.
- (198) A propos de la compétence de la commission de vérification des comptes des entreprises publiques. A.J.D.A., 1964, n° 17, p. 100.
- (199) Une telle solution eut été très exceptionnelle portant sur un établissement industriel et commercial gérant un service industriel et commercial et appliquant une comptabilité privée.
- (200) M. PISANI (J.O. déb. A.N., 1964, p. 6007).
- (201) Par ex. M. LIONEL DE TINGUY, séance du 9 déc. 1964 (J.O. déb. A.N., 1964, p. 6087).
- (202) G. LESCUYER, ouvr. préc., p. 5, 91, 112, 115, 126 et s.
- (203) M. PISANI, séance du 9 déc. 1964 (J.O. déb. A.N., 1964, p. 6007).
- (204) Art. 1<sup>er</sup>, V - V. supra, I, 2, C.
- (205) Supra.
-