



La référence du droit en ligne



Les établissements publics industriels et commerciaux "a double visage" (CAA Versailles, 3/11/2011, So. Eurobarges)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I – Quand la qualification de SPIC s’incline devant la nature administrative de l’acte	4
A – Les SPIC : une terre d’élection du contentieux judiciaire.....	4
1 – Les origines : l’arrêt Bac d’Eloka	4
2 – Un contentieux majoritairement judiciaire	4
B – Les SPIC ou l’impossible éradication de l’acte administratif	6
1 – La jurisprudence Epx. Barbier	6
2 – La délibération fixant le tarif des péages : un acte administratif	6
II – Quand la qualification d’EPIC s’incline devant la nature administrative d’une partie de l’activité ..	8
A – Les qualifications textuelles ou la relative indépendance du juge administratif.....	8
1 – La portée des qualifications textuelles	8
2 – Quelques illustrations de l’indépendance du juge administratif	8
B – EPIC pour le législateur, mais service public partiellement administratif pour le juge	10
1 – Quelques illustrations jurisprudentielles d’établissements publics « à double visage »	10
2 – La perception des péages fluviaux : une mission de SPA	10
CAA Versailles, 3/11/2011, So. Eurobarges.....	11

Introduction

En matière de service public, déterminer la juridiction compétente suppose de savoir si l'on se trouve confronté à un service public administratif (SPA) ou à un service public industriel et commercial (SPIC). La plupart du temps, le juge utilise les trois critères de la jurisprudence USIA (CE, ass., 16/11/1956, Union syndicale des industries aéronautiques), à savoir le mode de financement, les modalités de fonctionnement et l'objet du service. Mais, il arrive parfois que les textes créant le service public qualifient soit l'activité elle-même, soit l'organisme gestionnaire du service. Confronté à ce type d'hypothèses, le juge est parfois amené à reconnaître que tout ou partie de l'activité appelle une autre qualification que celle donnée par le texte. C'est un tel problème qui se pose en l'espèce.

Dans cette affaire, la société Eurobarges est une utilisatrice des voies fluviales gérées par l'établissement public Voies navigables de France (VNF). Ce dernier lui réclame le paiement de droits de péages. Un contentieux surgit, et se pose la question de la juridiction compétente pour en connaître. En effet, VNF est qualifié par la loi du 31 Décembre 1991 d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Il devrait donc s'en suivre, le contentieux des SPIC étant majoritairement judiciaire, que le litige relève de l'ordre juridictionnel chapeauté par la Cour de cassation puisqu'il oppose un SPIC à l'un de ses usagers. C'est la position qu'a pris le président de la 1^o chambre du tribunal administratif de Cergy-Pontoise en considérant que la juridiction administrative était incompétente pour connaître de tels litiges. La société fait, cependant, appel de cette décision, et le 3 novembre 2011, la Cour administrative d'appel de Versailles censure l'ordonnance du premier juge en considérant que le juge administratif est bien compétent dans cette affaire.

Deux positions sont, en réalité, prises par la Cour. En effet, celle-ci se prononce tant sur la délibération fixant le montant des péages que sur les titres de perception des droits de péages. Sur le premier point, la solution adoptée est classique. En effet, si le contentieux des SPIC est majoritairement judiciaire, il arrive que certaines mesures, même prises par des personnes privées, soient qualifiées d'actes administratifs. C'est le cas quand la mesure présente un caractère réglementaire et concerne l'organisation du service public. Demeure, ainsi, un ilot irréductible d'actes administratifs au sein des services publics industriels et commerciaux. Sur le second point, en revanche, la Cour adopte une démarche déjà connue, mais rarement mise en œuvre. En effet, si VNF est qualifié d'établissement public industriel et commercial par la loi, la Cour considère implicitement qu'elle gère en partie une mission de SPA, mission à laquelle se rattache les titres de perception des droits de péages. En effet, confronté à des qualifications textuelles, qui demeurent, il faut le noter, relativement rares, le juge administratif s'autorise à requalifier tout ou partie de l'activité si sa nature véritable ne coïncide pas avec la qualification donnée par le texte. Mais, la marge de manœuvre du juge dépend de la nature du texte qui opère la qualification.

Il convient, ainsi, d'étudier, dans une première partie, les limites des effets contentieux de la qualification de SPIC (I), puis d'analyser, dans une seconde partie, les limites des effets contentieux des qualifications textuelles (II).

I – Quand la qualification de SPIC s’incline devant la nature administrative de l’acte

Le contentieux des services publics industriels et commerciaux relève majoritairement du juge judiciaire (A). Il arrive, parfois, cependant, que cette qualification soit impuissante à repousser la compétence de l’ordre juridictionnel administratif ; demeure, ainsi, un îlot irréductible d’actes administratifs (B).

A – Les SPIC : une terre d’élection du contentieux judiciaire

Il importe, au préalable, de revenir sur les origines des services publics industriels et commerciaux (1), puis d’analyser le régime juridique de ce type de services publics (2).

1 – Les origines : l’arrêt Bac d’Eloka

La catégorie juridique des services publics industriels et commerciaux a été créée par le célèbre arrêt Bac d’Eloka du Tribunal des Conflits (TC, 22/01/1921, Société commerciale de l’Ouest africain). C’était l’époque, en effet, où se développaient les interventions des collectivités publiques dans des secteurs proches de ceux assumés traditionnellement par l’initiative privée, et donc éloignés des activités administratives traditionnelles. Avec cette décision, le juge souhaitait soumettre ces services à un régime plus souple que celui s’appliquant aux administrations classiques. L’idée générale était d’adopter un régime juridique proche de celui des activités privées, afin de faciliter la gestion de ce type de services. Ainsi, s’explique que le contentieux des SPIC relève majoritairement des juridictions judiciaires et du droit privé, bien qu’un cœur de règles, matérialisées par les célèbres lois du service public, s’applique tant aux SPA qu’aux SPIC. Le principe ainsi affirmé se décline alors selon les différentes positions que peut prendre un administré face à un SPIC.

2 – Un contentieux majoritairement judiciaire

Il est possible de reprendre une à une les différentes hypothèses. Tout d’abord, le contentieux des relations entre SPIC et usagers est pleinement judiciaire. Ce principe ne souffre aucune exception. Il en va, ainsi, quelque soit la nature du gestionnaire, et même lorsque le contrat contient des clauses exorbitantes du droit commun. En matière de relation entre le SPIC géré par une personne publique et les agents, c’est le droit du travail qui s’applique, sauf pour le directeur de l’ensemble du service et l’agent comptable lorsqu’il a la qualité de comptable public (CE, sect., 8/03/1957, *Jalenques de Labeau*). En revanche, lorsque le SPIC est géré par une personne privée, il n’y a aucune exception à l’application du droit du travail. Quant aux tiers, c’est-à-dire tous ceux qui ne sont ni usagers, ni agents, par exemple, les fournisseurs, le régime juridique dépend de la nature du lien qui les unit au SPIC. Ainsi, si c’est une relation contractuelle, cela dépendra de la nature administrative ou privée du contrat. En revanche, s’agissant des actions en responsabilité extra contractuelle, le droit privé s’appliquera et le juge judiciaire sera compétent, sauf quand le dommage causé à un tiers est un dommage de travaux publics et quand il s’agit d’un dommage causé dans l’exercice de prérogatives de puissance publique.

Pour autant, demeure un ilot d'actes qui relèvent du juge administratif malgré la qualification de SPIC.

B – Les SPIC ou l'impossible éradication de l'acte administratif

Ce qu'il importe ici de retenir est qu'il existe au sein des SPIC des actes qui demeurent administratifs et relèvent donc de la compétence du juge administratif, même s'ils sont édictés par des personnes privées : il en va ainsi des actes réglementaires pris pour l'organisation du service (1). Cette jurisprudence trouve, a fortiori, à s'appliquer aux actes de même nature pris par une personne publique gérant un SPIC, comme c'est le cas en l'espèce

1 – La jurisprudence Epx. Barbier

A la lecture stricte de l'arrêt (TC, 15/01/1968), seules deux conditions sont explicitement posées pour qu'un acte d'une personne privée gérant un SPIC soit qualifié d'acte administratif, bien qu'il intéresse les usagers ou les personnels du service. Ainsi, l'acte doit d'abord être un acte réglementaire, ce qui exclue les décisions individuelles. Concrètement, un acte réglementaire est un acte à portée générale et impersonnelle. Le second terme signifie que l'acte doit s'adresser à une ou plusieurs personnes désignées de façon abstraite. Celles-ci doivent donc être désignées, non de façon nominative, mais par leur qualité ou fonction. Le terme général signifie que l'acte concerne tous les agents de cette catégorie. L'acte doit, ensuite, être relatif à l'organisation du service public. Cette condition s'explique par le fait que l'atteinte portée au critère organique par la reconnaissance de la possibilité pour les personnes privées d'édicter des actes administratifs ne trouve de justification que dans une relation directe entre l'acte en cause et le service public. Autrement dit, la possibilité pour les personnes privées d'édicter des actes administratifs ne doit être reconnue que quand ces actes touchent à l'organisation du service public. Il s'ensuit que les décisions concernant l'aménagement interne de ces organismes sont privées.

Mais, à la lecture des conclusions du commissaire du Gouvernement sous l'arrêt Epx. Barbier, il semble qu'une troisième condition doive aussi être remplie : celle de la mise en œuvre de prérogatives de puissance publique qui peuvent être définies comme des pouvoirs exorbitants du droit commun, et plus précisément comme des pouvoirs qui dépassent par l'ampleur et l'originalité de leurs effets ce qui est courant dans les relations de droit privé. En effet, pour beaucoup, les prérogatives de puissance publique sont liées à la notion même d'organisation du service public. Ainsi, compte tenu des contraintes qui pèsent sur tout service public, son organisation implique nécessairement la possibilité de mettre en œuvre de telles prérogatives. Transmises par l'Administration à la personne privée, ces prérogatives démontrent, une nouvelle fois, l'importance que la personne publique attache à cette activité. Pour la mener à bien, le gestionnaire privé doit donc, comme l'Administration, pouvoir agir avec des moyens accrus. De plus, la détention de tels pouvoirs n'est légitime qu'à partir du moment où l'activité en cause est importante.

L'ensemble de ces considérations se retrouvent dans l'arrêt étudié.

2 – La délibération fixant le tarif des péages : un acte administratif

En l'espèce, il s'agit de la délibération du conseil d'administration de l'EPIC Voies navigables de France fixant le tarif des péages que doivent acquitter les transporteurs de marchandises ou de passagers pour utiliser les voies navigables relevant du domaine public. En plus d'être édictée par une personne publique, l'EPIC, cette décision remplit l'ensemble des conditions mentionnées plus haut. Il s'agit, ainsi, d'un acte réglementaire puisque cette délibération concerne l'ensemble des utilisateurs des voies, désignés abstraitement. Cette position est conforme à d'autres solutions jurisprudentielles qualifiant les décisions de fixation des tarifs d'un service public de décisions de nature réglementaire. Il semble, par ailleurs, évident que la mesure en cause touche à l'organisation du service public. Enfin, quant aux prérogatives de puissance publique, l'EPIC se trouve substitué à l'Etat pour tous les actes relevant de cette gestion : il en résulte qu'il est logiquement titulaire des prérogatives de puissance publique nécessaires pour exercer cette mission. Il est, au final, possible

de conclure à la nature administrative de cette décision. C'est d'ailleurs ce qu'a fait le premier juge en considérant que le juge administratif était compétent pour en connaître.

On le voit, le juge administratif peut être compétent pour juger, du fait de leur nature, certains actes édictés dans le cadre d'un SPIC. Il arrive même que le juge aille plus loin en considérant qu'une partie des activités d'un établissement public, qualifié d'EPIC par loi, doit être qualifiée de service public administratif.

II – Quand la qualification d’EPIC s’incline devant la nature administrative d’une partie de l’activité

Si le recours aux critères de la jurisprudence USIA est fréquent pour qualifier un service public de SPA ou SPIC, il peut arriver que le juge administratif s’appuie sur la qualification donnée par un texte au service ou à l’établissement qui le gère. Pour autant, le juge conserve une relative indépendance vis-à-vis des qualifications textuelles (A). C’est cette liberté d’appréciation qui a conduit la cour administrative d’appel de Versailles à considérer que VNF, établissement public qualifié d’industriel et commercial par la loi, gère pour partie un service public administratif (B).

A – Les qualifications textuelles ou la relative indépendance du juge administratif

La portée des qualifications textuelles à l’égard du juge doit d’abord être précisée (1), avant d’exposer ce que peut être la liberté d’appréciation de celui-ci (2).

1 – La portée des qualifications textuelles

Ce qu’il faut, au préalable, préciser est que lorsqu’une qualification est donnée par un texte, il s’agit, le plus souvent, de qualifier le service ou l’organe gestionnaire d’industriel et commercial. Cette situation s’explique par le fait que l’Administration entend faire échapper l’établissement aux règles du droit administratif et surtout aux contraintes de la comptabilité publique. Ces précisions étant faites, il faut, maintenant, noter que les qualifications opérées par les textes peuvent concerner soit l’organe qui gère le service public, comme c’est le cas le plus souvent, soit le service public lui-même. La portée de ces qualifications à l’égard du juge administratif varie, cependant, selon la nature du texte qui prononce la qualification. Ainsi, lorsque l’organe ou l’activité est qualifié par le pouvoir réglementaire, un décret par exemple, le juge ne s’estime pas lié par cette qualification, et peut, en conséquence, la renverser sans problème en appliquant les trois critères jurisprudentiels. Les choses sont plus complexes lorsque la qualification est opérée par la loi. Dans cette hypothèse, le juge administratif étant, dans l’ordonnement juridique, soumis au législateur, les qualifications données par ce dernier s’impose à lui. Mais, même dans cette hypothèse, si le juge considère qu’une partie du service public en cause présente une nature différente de celle constatée par la loi, celui-ci ne s’interdira pas de distinguer, au sein d’un même service public, les deux activités.

2 – Quelques illustrations de l’indépendance du juge administratif

Le premier type de qualification textuelle vise l’activité elle-même. Mais, les qualifications expresses sont très rares et le plus souvent peu explicites. En pareille hypothèse, la qualification posée par le texte ne suffit pas et nécessite un travail d’interprétation du juge administratif qui peut se servir des critères de la jurisprudence USIA, ou même des travaux préparatoires du texte. Par exemple, s’agissant des services communaux d’assainissement, la loi du 3 janvier 1992 indique qu’ils sont « financièrement gérés comme de services industriels et commerciaux ». Cette ébauche de qualification ne permet pas d’éviter l’interprétation du juge pour rechercher quelle a été l’intention

de l'autorité créatrice du service. Ainsi, le Conseil d'Etat ne les qualifie de SPIC qu'après avoir relevé qu'ils sont financés par des redevances perçues sur les usagers et ayant le caractère de prix (CE, 20/01/1988, SCI La Colline).

Il arrive, cependant, plus fréquemment que les textes qualifient l'organe, organe qui est, le plus souvent, un établissement public. Les textes parlent, ainsi, d'EPA ou d'EPIC. Mais, cette qualification ne sera retenue que si la qualification de l'établissement coïncide avec la qualification de l'activité. Autrement dit, s'il n'y a pas correspondance entre la qualification de l'organe et la nature véritable du service public, par exemple si un établissement qualifié d'EPIC gère véritablement un SPA, le juge qualifiera l'activité en fonction de sa véritable nature et la qualification donnée à l'organe n'aura aucune incidence, sauf dans le cas d'une qualification législative. Il s'agit là de l'illustration de ce qu'est un établissement public « à visage inversé ». La nature véritable du service public est ici en contradiction totale avec la qualification donnée à l'établissement public qui le gère. Par exemple, le FORMA (Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles) est qualifié par son décret institutif du 29 juillet 1961 d'EPIC. Mais, pour le Tribunal des conflits, il exerce en réalité une mission purement administrative, donc une mission de SPA (TC, 24/069/1968, So. « Distilleries bretonnes »).

L'autre hypothèse est celle que l'on rencontre dans l'arrêt étudié, celle d'un établissement public « à double visage ».

B – EPIC pour le législateur, mais service public partiellement administratif pour le juge

Quelques illustrations jurisprudentielles peuvent être données (1), avant d'en venir à la solution retenue le 3 Novembre 2011 (2).

1 – Quelques illustrations jurisprudentielles d'établissements publics « à double visage »

Ici, la qualification donnée à l'établissement public n'exclut pas qu'il puisse exercer des activités de nature différente. L'établissement cumule, alors, l'exercice d'activités administratives et d'activités industrielles et commerciales. Ainsi, et par exemple, l'Office national des forêts, qualifié d'EPIC par la loi, gère bien une mission de SPIC telle que la vente des coupes de bois, la gestion de la chasse dans les forêts domaniales, mais exerce une mission de SPA lorsqu'il assure la protection, la conservation et la surveillance de la forêt (TC, 9/06/1986, Com. De Kintzheim). Pour citer un exemple inverse, les chambres de commerce sont qualifiées d'EPA, mais gèrent une mission de SPIC lorsqu'elles assurent le service d'entretien des avions (TC, 24/02/1992, Miotto). L'arrêt étudié offre une nouvelle illustration de ce que peut être un établissement public « à double visage ».

2 – La perception des péages fluviaux : une mission de SPA

La Cour administrative d'appel de Versailles estime, en l'espèce, implicitement que l'EPIC Voies navigables de France gère pour partie une mission de SPA. Pour parvenir à cette solution, la cour se base sur le fait que la loi autorise l'établissement public à percevoir des redevances sur les utilisateurs des voies fluviales, et ce dans le but d'assurer la gestion du domaine public, notamment l'exploitation, l'entretien ou l'amélioration des voies navigables. Le recouvrement des redevances participe donc de la gestion du domaine public, activité de nature administrative. Autrement dit, cette partie de l'activité de VNF constitue bien un SPA. Ainsi, les litiges relatifs à la perception des redevances opposant les usagers des voies fluviales à VNF, EPIC, devraient normalement relever du juge judiciaire. Mais, comme ils se rapportent à une mission de SPA, c'est du juge administratif qu'ils relèvent. Il s'agit là d'une nouvelle illustration du fait que bien que qualifié par la loi d'EPIC, un établissement public peut, en réalité, gérer, en plus de sa mission de SPIC, une mission de SPA. Cette position semble, d'autant plus, avoir été facilitée par le fait que la mission de SPA de l'établissement public, bien que non désignée en tant que telle par la loi, découle directement de cette dernière.

Au final, la cour administrative d'appel décide que le premier juge a commis une erreur en ne retenant pas la compétence de la juridiction administrative pour connaître des états exécutoires émis par VNF à l'encontre de la société Eurobarges.

CAA Versailles, 3/11/2011, So. Eurobarges

Vu la requête, enregistrée le 13 avril 2010 au greffe de la Cour administrative d'appel de Versailles, présentée pour la société EUROBARGES, dont le siège social est situé 29 avenue Claude Monet à Vetheuil (Val-d'Oise), par Me Lequillier, avocat ; la société demande à la Cour :

1°) d'annuler l'ordonnance nos 0602853-0708872-0803050-0904389-0912912-0913429 en date du 19 février 2010 par laquelle le président de la 1ère chambre du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a, après les avoir jointes, rejeté ses demandes d'annulation de cinq états exécutoires émis par l'établissement public Voies Navigables de France (VNF) tendant au recouvrement de droits de péages fluviaux ;

2°) d'annuler ces cinq états exécutoires ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que l'établissement public Voies Navigables de France a, dans le cadre de la mission de gestion du domaine public fluvial qui lui a été confiée, mis à la charge de la société EUROBARGES le versement, par cinq états exécutoires émis les 27 mars 2006, 29 juillet 2007, 30 janvier 2008, 5 mars 2009 et 21 juillet 2009, des sommes respectives de 23 505,05 euros, 23 719,13 euros, 20 676,02 euros, 75 918,27 euros et 30 220 euros correspondant aux péages dont la société devait, en application des dispositions de l'article 1 de la loi susvisée du 29 décembre 1990, s'acquitter en sa qualité de transporteur de marchandises ; que la société EUROBARGES relève appel de l'ordonnance en date du 19 février 2010 par laquelle le président de la 1ère chambre du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise, saisi par ses soins de cinq demandes d'annulation desdits états exécutoires, a, après avoir joint ces demandes, rejeté celles-ci comme irrecevables en raison de l'incompétence de la juridiction administrative pour y statuer ;

Sur la régularité de l'ordonnance attaquée :

Considérant que, selon l'article 1er de la loi du 31 décembre 1991 susvisée, l'établissement public Voies Navigables de France constitue un établissement public industriel et commercial ; que, par suite, les litiges nés de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire à l'exception de ceux relatifs à ses activités qui, telle la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par nature aux prérogatives de puissance publique ;

Considérant qu'en vertu du I de l'article 124 de la loi de finances du 29 décembre 1990, l'établissement public Voies Navigables de France, qui s'est vu confier l'exploitation, l'entretien, l'amélioration, l'extension des voies navigables et de leurs dépendances et la gestion du domaine de l'Etat nécessaire à l'accomplissement de ses missions, a reçu l'autorisation de percevoir à son profit des redevances et droits fixes sur les personnes publiques ou privées pour l'usage d'une partie du domaine public ; qu'aux termes du III de l'article 124 de la même loi : Les transporteurs de marchandises ou de passagers (...) sont assujettis, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, à des péages perçus au profit de l'établissement public lorsqu'ils naviguent sur le domaine public qui lui est confié (...) Le montant de ces péages est fixé par l'établissement (...) ; qu'aux termes de l'article 2 du décret susvisé du 20 août 1991 pris pour l'application de cet article 124 de la loi de finances pour 1991 : Pour le transport public de personnes réalisé à l'intérieur des limites du domaine confié à l'établissement public Voies Navigables de France, le transporteur acquitte un péage pour tout parcours effectué en utilisant le réseau fluvial. Les tarifs du péage sont fonction des sections de voies navigables empruntées par le transporteur, des caractéristiques du bateau, de la

durée d'utilisation des voies du réseau et du trajet (...) ; qu'aux termes de l'article 5 de ce même décret : Le montant des péages prévus aux articles 1er, 2 et 3 du présent décret est fixé par le conseil d'administration de l'établissement public. Les péages prévus aux articles 2 et 3 du présent décret peuvent être établis sous la forme de forfaits de montants variables selon la durée d'utilisation du réseau par le bateau, la portion du réseau empruntée par celui-ci et les caractéristiques du bateau ;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que le tarif des péages que doivent acquitter les transporteurs pour le transport de marchandises réalisé à l'intérieur des limites du domaine public fluvial dont la gestion est confiée à l'établissement public Voies Navigables de France est fixé par une délibération à caractère réglementaire du conseil d'administration de cet établissement ; que les actes pris en application de cette délibération, au nombre desquels figurent les titres de perception émis pour le recouvrement des droits de péages, qui ont pour but de permettre à l'établissement public d'assurer la gestion du domaine public qui lui a été confié, ont le caractère de décisions administratives susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant la juridiction administrative ; que, par suite, la société EUROBARGES est fondée à soutenir qu'en rejetant comme portées devant une juridiction incompétente pour en connaître ses demandes d'annulation des états exécutoires émis à son encontre par l'établissement public Voies Navigables de France, le président de la 1ère chambre du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise a entaché son ordonnance d'irrégularité et, en conséquence, à en demander l'annulation ;

Considérant qu'il y a lieu de renvoyer la société EUROBARGES devant le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise pour qu'il soit statué sur ses demandes ;

DECIDE :

Article 1er : L'ordonnance nos 0602853-0708872-0803050-0904389-0912912-0913429 du 19 février 2010 du président de la 1ère chambre du Tribunal administratif de Cergy-Pontoise est annulée.

Article 2 : La société EUROBARGES est renvoyée devant le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise afin qu'il soit statué sur ses demandes.