

N° 451627

Association Mormal Forêt Agir

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 9 septembre 2022

Décision du 27 septembre 2022

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, Rapporteur public

L'Office national des forêts, établissement public national à caractère industriel et commercial (articles L. 221-1 et s. du code forestier), est notamment chargé de la mise en œuvre du régime forestier applicable aux forêts domaniales (Etat) et aux forêts communales qui en relèvent¹, qui représentent ensemble 11 millions d'hectares (dont 6,1 en outre-mer). Au titre de ce régime, l'ONF exploite commercialement du bois : il a vendu 12,8 millions de m³ de bois issus des forêts publiques métropolitaines en 2021 (soit 35 % du bois mis sur le marché en France), pour un chiffre d'affaires de 545 millions d'euros².

Dans le département du Nord, le plus grand massif forestier, avec plus de 9 000 ha, est constitué par la forêt domaniale de Mormal. Conformément à l'article L. 212-1 du code forestier, la forêt de Mormal est gérée sur la base d'un document d'aménagement approuvé par arrêté du ministre chargé des forêts. C'est ce document qui, notamment, fixe l'assiette des coupes d'arbres (L. 212-2). Le document d'aménagement de la forêt de Mormal couvre actuellement la période 2014-2033.

L'association Mormal Forêt Agir, créée en mars 2016, considère que l'ONF coupe et vend plus de bois que ce qui est prévu par le document d'aménagement, si bien que la forêt de Mormal ferait l'objet d'une surexploitation. Pour documenter ses actions, l'association a demandé à l'ONF la communication de plusieurs passages du document d'aménagement de la forêt de Mormal qui n'ont pas été publiés, le récapitulatif des volumes de bois récoltés et vendus annuellement depuis 2014 (en distinguant le bois sur pied, le bois façonné, le bois énergie), le récapitulatif des surfaces exploitées annuellement par parcelles depuis 2014, ainsi que les éléments justifiant l'abattage en coupe rase des arbres de la parcelle 901 de la forêt.

N'obtenant pas satisfaction, en dépit d'avis favorables de la CADA (31 mai et 28 juin 2018), l'association a porté ses demandes devant la juridiction administrative. Par un jugement du 10 février 2021, le tribunal administratif de Paris a annulé le refus de communication portant sur

¹ Sur ce régime, v. Section, 21 décembre 2018, Commune de Saint-Jean de Marsacq c\ ONF, n°404912, Rec. p. 464.

² L'ONF en chiffres, 2021.

la parcelle 901, mais a rejeté le surplus des demandes de l'association, qui se pourvoit, dans cette mesure, en cassation.

Le pourvoi pose essentiellement la question de la communicabilité par l'ONF d'informations touchant à son activité de vente de bois, que l'office exerce dans un champ concurrentiel et qui représente une part importante mais fragile de ses ressources. Comme le souligne le récent rapport d'information du Sénat sur la situation et les perspectives de l'Office national des forêts (12 juin 2019, n° 563), les ventes de bois des forêts publiques constituent, dans le cadre d'une Europe élargie à l'Est et avec la mondialisation des échanges, un « enjeu stratégique majeur pour la filière bois française » (p. 8), mais les recettes issues de ces ventes « stagnent en dépit d'une exploitation plus intensive de la forêt publique » en raison de la « baisse des cours du bois et leur maintien à un niveau faible : en 50 ans, la récolte de bois dans les forêts domaniales a augmenté de 35 % mais la recette correspondant à cette récolte a baissé de 30 % » (p. 18).

Dans le présent litige, s'applique la législation relative à l'accès aux informations environnementales (articles L. 124-1 et s. du code de l'environnement), dont l'ONF relève (v. 21 février 2018, ONF, n° 410678, B). Le code forestier y renvoie sous réserves des dispositions particulières qu'il prévoit (article L. 112-3).

Commençons par le document d'aménagement de la forêt de Mormal.

En vertu de l'article D. 212-1 du code forestier, le document d'aménagement comprend trois parties : 1° Des analyses préalables portant sur le milieu naturel, le patrimoine culturel et les besoins, en matière économique, sociale et environnementale, des utilisateurs et des titulaires de droits réels ou personnels ; 2° Une partie technique qui rassemble des renseignements généraux sur la forêt, une évaluation de sa gestion passée, la présentation des objectifs de gestion durable poursuivis ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. Y figure, en particulier, la programmation des coupes et des travaux sylvicoles ; 3° Une partie économique, qui comprend notamment le bilan financier prévisionnel des programmes d'action envisagés.

Ainsi définies par le code forestier, les 3 parties du document d'aménagement comportent bien des informations environnementales au sens de l'article L. 124-2 du code de l'environnement, pour qui sont de telles informations celles concernant l'état des éléments de l'environnement, notamment le sol, les terres, les paysages et les sites naturels, ainsi que les interactions entre ces éléments, les décisions, les activités et les facteurs susceptibles d'avoir des incidences sur l'état de ces éléments ou destinés à protéger ces éléments, ainsi que les analyses des coûts et avantages et les hypothèses économiques utilisées dans le cadre de ces décisions et activités.

Les informations contenues dans le document d'aménagement, que ce soit les analyses préalables, la partie technique ou la partie financière, sont donc en principe communicables en vertu de l'article L. 124-3 du code de l'environnement.

Il se trouve cependant que le code forestier comporte une disposition spécifique : dans l'ancien code forestier, c'était le dernier alinéa de l'article L. 4, dans sa rédaction issue de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, selon lequel les documents d'aménagement, pour leur partie technique, sont consultables par le public. Le législateur, au terme d'un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat, avait ainsi restreint la communicabilité du document d'aménagement, tant dans son étendue, en la limitant à la partie technique, que dans ses modalités, en ne prévoyant que la consultation.

Une telle restriction pouvait paraître en délicatesse avec les règles d'accès aux informations environnementales, telles qu'elles résultent aujourd'hui de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil.

D'autant plus que la Cour de justice a précisé que la mise en balance prévue à l'article 4 de la directive entre l'intérêt public servi par la divulgation de l'information environnementale et l'intérêt servi par le refus de divulguer cette information doit s'effectuer dans chaque cas particulier et que si, à cette fin, le législateur national peut prévoir des critères permettant de faciliter cette appréciation comparée des intérêts en présence, il ne peut dispenser les autorités compétentes de procéder effectivement à un examen particulier de chaque situation qui leur est soumise dans le cadre d'une demande d'accès à une information environnementale présentée sur le fondement de la directive, ce qui doit se comprendre comme faisant obstacle à l'adoption, dans le champ de la mise en balance des intérêts, d'une mesure générale de restriction dans l'accès à l'information environnementale (CJUE, 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu et autres, C-266/09).

On comprend dès lors les évolutions ultérieures de l'article L. 4 : la partie technique n'est plus seulement consultable, elle est aussi communicable depuis la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Et surtout, le dernier alinéa de l'article L. 4 est devenu, à l'occasion de la recodification du code par l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, l'article L. 122-6 du nouveau code forestier, auquel il a été adjoint un opportun « sans préjudice des dispositions de l'article L. 112-3 ». L'article L. 112-3 du code forestier étant celui qui prévoit l'accessibilité du public, en vertu du code de l'environnement, aux informations environnementales établies ou détenues par des autorités publiques en application du code forestier, sauf disposition particulière.

Nous ne lisons pas l'article L. 122-6 comme établissant une disposition particulière dérogoratoire au code de l'environnement, mais au contraire, car nous le lisons dans un sens compatible avec le droit de l'Union, comme prévoyant, d'une part, la communication de la partie technique du document d'aménagement et, d'autre part, l'accès, dans les conditions prévues par le code de l'environnement, aux informations environnementales contenues dans les autres parties du document d'aménagement.

Vous l'aurez deviné, la demande de l'association Mormal Forêt Agir ne porte pas sur la partie technique du document d'aménagement de la forêt de Mormal, à laquelle elle a pu accéder, mais sur les informations environnementales contenues dans les autres parties, et plus particulièrement dans la partie économique.

En effet, comme il se trouve que l'article D. 212-6 du code forestier prévoit aussi que la partie technique du document d'aménagement peut être consultée sur le site internet des préfectures ou dans les sous-préfectures concernées, l'ONF a rendu public un document qu'il a présenté comme la partie technique du document d'aménagement de la forêt de Mormal.

Mais en réalité, à y regarder de plus près, ce n'est pas si évident. Le sommaire du document publié indique qu'il comporte 3 titres³, lesquels semblent correspondre aux 3 parties du document d'aménagement définies par l'article D. 212-1. Et l'ONF a publié les deux premiers titres, mais pas le troisième. Il a donc publié un peu plus que la seule partie technique du document⁴, mais n'a en revanche pas publié la troisième partie, les pages 129 à 133 étant effectivement manquantes. En outre, manquent également les annexes 2 à 11 (l'annexe 1 étant une série de cartes).

L'association Mormal Forêt Agir, en se fondant sur le code de l'environnement, a demandé la communication des pages et annexes non publiées. Le tribunal administratif de Paris a validé le refus de l'ONF par des motifs qui prêtent le flanc à la critique, ainsi que le mettent en évidence certains des moyens soulevés par le pourvoi.

En effet, en premier lieu, le tribunal s'est fondé sur le seul article D. 212-6 du code forestier qui concerne la publication en ligne, sur le site de la préfecture, de la partie technique du document d'aménagement, mais qui en soi ne dit rien de la communication sur demande de tout ou partie de ce document ou des informations qu'il comporte. Il y a bien une erreur de droit de la part du tribunal à s'être fondé sur une disposition inopérante. La base légale applicable est l'article L. 122-6.

En deuxième lieu, le tribunal semble avoir fait sienne la défense de l'ONF selon laquelle les informations d'ordre économique n'ont pas de caractère environnemental, ce qui méconnaît l'article L. 124-2 précité du code de l'environnement, qui prévoit que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des activités susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement sont également des informations environnementales. Si bien que la partie économique du document d'aménagement comporte très certainement des informations environnementales.

En troisième lieu, et c'est ce terrain d'annulation que nous vous proposons de retenir, le tribunal a opposé à l'association requérante que les informations figurant dans les pages et

³ Etat des lieux – bilan / Proposition de gestion : objectifs, principaux choix, programme d'actions / Récapitulatifs – indicateurs de suivi

⁴ Sur le site de l'ONF, se trouve également une « fiche de synthèse » qui comporte des informations sur l'exploitation de la forêt de Mormal.

annexes en litige sont couvertes par le secret des affaires mais sans préciser, si ce n'est par la référence à l'article sur la publication en ligne de la partie technique, pour quels motifs ce secret était opposable en l'espèce à ces pages et annexes, et alors que le tribunal n'en a pas demandé la production hors contradictoire pour en prendre connaissance et pouvoir se forger une conviction. Il y a à tout le moins une insuffisance de motivation du jugement.

Ajoutons, en quatrième lieu, que le tribunal, en opposant le secret des affaires en vertu de l'article L. 124-4 du code de l'environnement, n'a pas procédé à la balance des intérêts prévue par cet article. Certes, l'association requérante ne s'en prévalait pas, au moins à titre subsidiaire, lorsque l'ONF lui a opposé en défense le secret des affaires, pas plus que l'ONF n'avait pris l'initiative de faire prévaloir le secret des affaires après avoir opéré une mise en balance de cet intérêt avec celui de l'association, mais ce n'est pas aux parties, même si elles le peuvent évidemment, de nécessairement faire cette balance des intérêts. C'est au juge d'y procéder, dans le cadre de son office spécifique de l'accès aux informations environnementales. Une partie revendique un droit d'accès à ces informations, l'autre lui oppose un secret prévu par la loi. Le juge doit trancher en pesant les intérêts en présence. Pour ne pas s'y être employé, le jugement est également entaché d'une ED pour ce motif.

Vous pourrez donc annuler le jugement attaqué dans cette mesure et, dans les circonstances de l'espèce, et alors que vous avez pu prendre connaissance, hors contradictoire, des pages et annexes demandés, vous pourrez régler l'affaire dans cette même mesure.

La lecture des pages 129 à 133 le confirme, les données économiques qui y figurent constituent bien des informations environnementales. Cependant, le secret des affaires, dont l'ONF peut se prévaloir dans le cadre de ses activités commerciales (v. déjà en ce sens 10 JS, 20 octobre 2017, Office national des forêts, n° 400122), doit s'appliquer. En effet, ces 5 pages, qui constituent la partie économique du document d'aménagement, comportent une prévision détaillée des volumes annuels de bois à récolter en fonction du type d'arbres et de son diamètre, et pour chacune de ses prévisions, une estimation des prix unitaires envisagés par l'ONF et donc des recettes prévisibles pour chaque catégorie de coupes. Ces prévisions se retrouvent dans le récapitulatif des recettes et dépenses et dans le tableau des indicateurs de suivi.

Ces données concernent ainsi une partie des volumes de bois susceptibles d'être mis sur le marché par l'ONF, avec les prix de vente qu'il en attend. Elles se rapportent ainsi à la stratégie commerciale de l'ONF. La divulgation de ces données serait susceptible d'influer sur les conditions de la concurrence avec les autres organismes et entreprises qui vendent du bois et elle affecterait les conditions dans lesquelles l'ONF négocie la vente de bois avec des acheteurs. Dans ces conditions, il est légitime de considérer que ces données sont couvertes par le secret des affaires.

La balance des intérêts en présence ne conduit en outre pas à l'écarter. Les données économiques des pages en litige sont sans incidence, par elles-mêmes, sur l'état de la forêt ; c'est le programme des coupes, qui figure de manière détaillée (par année et par parcelle)

dans la partie technique, pages 57 et suivantes, qui fournit à l'association requérante les informations pertinentes à ce sujet.

Nous sommes donc d'avis que le refus de communiquer les pages 129 à 133 du document d'aménagement de la forêt de Mormal, qui ne procède au demeurant pas d'un détournement de pouvoir, n'est pas entaché d'illégalité.

Nous sommes en revanche d'un avis inverse s'agissant des annexes. Elles ne présentent pas toutes le même intérêt (s'y trouvent d'un côté des dossiers de présentation, des comptes rendus de réunion, et une extraction de la base Unité élémentaire de peuplement, mais aussi de l'autre, des modèles de courrier, une liste de destinataires, un tableau d'émergence). Il s'agit cependant d'informations environnementales ou, à défaut, des documents administratifs communicables, et aucun secret ne s'oppose à leur communication.

Dès lors, l'association requérante est seulement fondée à demander l'annulation de la décision implicite par laquelle l'ONF a rejeté sa demande tendant à la communication des annexes non publiées du document d'aménagement de la forêt de Mormal et il y a lieu d'enjoindre à l'ONF de communiquer des annexes à l'association, dans un délai d'un mois, sous réserve d'un éventuel non-lieu à statuer en raison de la communication de ces annexes, dont vous avez été informés ce matin.

Précisons que même si les documents d'aménagement publiés par l'ONF⁵ sont élaborés sur le même modèle et ne comportent pas, comme en l'espèce, les quelques pages de la partie économique, la solution que nous vous proposons ne vaut que pour la forêt de Mormal, car, d'une part, il est possible que, dans d'autres documents d'aménagement, la partie économique comporte d'autres informations et qu'elles ne soient pas couvertes par le secret des affaires et, d'autre part et en tout état de cause, car il convient, comme l'a rappelé la Cour de justice dans l'arrêt précité, de se prononcer au cas par cas après avoir apprécié les intérêts en présence.

Sur les surfaces exploitées par parcelles et les volumes de bois récoltés et vendus depuis 2014, ensuite.

Le tribunal a rejeté la demande de l'association en adoptant la défense de l'ONF selon laquelle l'office n'est pas en mesure de fournir des renseignements aussi précis à l'association requérante et selon la ventilation souhaitée

Sur la procédure suivie, l'association reproche au tribunal de ne pas avoir tenu compte de sa note en délibéré, qui est seulement visée dans le jugement, mais n'a donc pas conduit le tribunal à renvoyer l'affaire et rouvrir l'instruction.

Le tribunal n'a cependant pas eu tort. Deux documents étaient produits dans cette note, mais le premier, un graphique du site internet de l'ONF représentant les ventes de bois en métropole entre 1995 et 2019, ne signifie pas nécessairement que l'ONF disposerait des

⁵ http://www1.onf.fr/lire_voir_ecouter/sommaire/amenagements/@@index.html

informations détaillées demandées pour la forêt de Mormal. Le second, un post Facebook du compte de l'ONF, fait état de l'existence du « sommier de la forêt », qui constitue le journal d'une forêt, sous forme d'un grand classeur, mais l'association requérante était, en tout état de cause, en mesure de faire état des sommiers avant la clôture de l'instruction, le site de l'ONF indiquant que le sommier existe, sous différentes formes, depuis l'Administration forestière des Eaux et Forêts réformée par Jean-Baptiste Colbert sous Louis XIV. Rien de nouveau avec Facebook, donc.

Sur le fond, l'association considère que le tribunal a dénaturé les pièces du dossier. A vrai dire, nous avons quelques doutes sur le fait que l'ONF ne soit pas en mesure de communiquer à l'association, si ce n'est toutes les informations demandées, du moins une partie d'entre elles. En particulier, le document d'aménagement prévoit des programmes d'action, et notamment des coupes d'arbres, par parcelles. Il nous semble impossible que l'ONF ne sache pas combien d'arbres il coupe par parcelles dans une forêt⁶.

Cependant, d'une part, rien dans les pièces du dossier soumis au juge du fond ne permet de se convaincre de ce que les informations telles qu'elles étaient demandées par l'association (ventilation par type de bois, ventilation sur des années civiles) soient effectivement disponibles. Le dossier soumis au juge du fond comporte peu d'indications à ce sujet, trop peu pour lui reprocher sans hésitation une dénaturation.

D'autre part et surtout, le tribunal a repris à son compte la position de l'ONF pour conclure que le refus de l'ONF de communiquer des documents inexistant ne saurait être entaché d'illégalité. C'est une erreur de droit car, dans le cadre de l'accès à des informations environnementales, il n'est justement pas question de documents existants, mais d'informations disponibles, à charge pour l'autorité administrative, le cas échéant, de les regrouper sous la forme d'un document pour en permettre la communication (11 juillet 2018, Union nationale de l'apiculture française, n° 412139, T). Et justement d'ailleurs, dans sa défense, l'ONF ajoutait que s'il devait produire les informations demandées dans le détail exigé par l'association, il serait contraint de procéder à des opérations qui ne sont pas d'usage courant dans ses services, car inutile au fonctionnement de l'ONF⁷. Mais dès lors que le pourvoi ne dénonce pas cette erreur de droit, et que rien au dossier soumis au juge du fond ne permet de penser que des documents comportant les informations demandées existaient, l'appréciation du tribunal, moins encore, ne peut souffrir de dénaturation.

PCMNC :

⁶ L'association requérante semble avoir déjà collecté un certain nombre d'informations, car sur son site internet figure un document de 6 pages couvrant les années 2014 à 2016, avec des indications chiffrées par parcelles et un comparatif entre les données du plan d'aménagement et le catalogue des ventes de l'ONF. Mais, rien n'indique que ces données ne soient exactes, complètes ou suffisantes, et d'ailleurs personne n'indique que le litige aurait perdu son objet sur ces années.

⁷ Et il ajoutait qu'il n'y est nullement tenu en vertu de la loi du 17 juillet 1978 [ie le CRPA]. Mais, en vertu du code de l'environnement, il l'est, sauf à considérer que la charge de travail demandée serait excessive (comp., dans le cadre du CRPA, 13 novembre 2020, M. Solona, n°432832, T. pp. 747).

- Annulation du jugement en tant qu'il a rejeté la demande d'annulation de la décision par laquelle l'Office national des forêts a rejeté la demande de l'association Mormal Forêt Agir tendant à la communication de la partie financière et des annexes non publiées du document d'aménagement de la forêt de Mormal ;
- Annulation de cette décision en ce qui concerne ces annexes et à ce qu'il soit enjoint à l'ONF de les communiquer à l'Association ;
- A ce que l'Office national des forêts verse la somme de 3 000 euros à l'association Mormal Forêt Agir au titre des frais d'instance ;
- Rejet du surplus.