

N° 380768

**Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire
et de la forêt
c/ comité de défense du bois des Rochottes
et de des riverains et autres**

**5^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies
Séance du 9 décembre 2015
Lecture du 23 décembre 2015**

Décision mentionnée aux tables du recueil Lebon (p. 550)

CONCLUSIONS

M. Nicolas POLGE, rapporteur public

La SA « La provençale » bénéficie d'une autorisation d'exploiter une carrière de calcaire sur le site du bois des Rochottes, en vertu d'un arrêté du 19 mars 2008 du préfet de l'Yonne. La carrière doit couvrir à terme environ 60 ha, l'ensemble de la forêt faisant 4 500 ha. Le bois appartient en indivision à la commune de Courson-les-Carières et à la commune voisine de Fontenailles.

Parallèlement à une demande d'autorisation de défrichement, pour une superficie de 19 ha, dont vous avez eu à connaître par une précédente instance de cassation, les deux communes concernées ont sollicité la distraction du régime forestier pour un peu plus de 4 ha de terrains inclus dans le périmètre du défrichement, afin de les vendre à la société, celle-ci devant y construire des installations de traitement des matériaux extraits dans la carrière.

Après avoir reçu un avis favorable de l'Office national des forêts (ONF), le préfet a autorisé la distraction par un arrêté du 25 mars 2010, pour une surface un peu inférieure à la surface demandée par les communes.

Le comité de défense du bois des Rochottes et M. A... ont demandé l'annulation de l'arrêté au tribunal administratif de Dijon, qui a rejeté leurs requêtes après les avoir jointes.

Au contraire, en appel, la cour administrative d'appel de Lyon a soulevé d'office le moyen tiré de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté préfectoral : elle a annulé le jugement du tribunal administratif ainsi que l'arrêté. Le ministre de l'agriculture se pourvoit en cassation contre son arrêt.

La société « La Provençale » vous présente une intervention, mais partie à l'instance devant la cour administrative d'appel de Lyon, elle avait qualité pour se pourvoir en cassation contre l'arrêt attaqué. Dans ces conditions, son intervention ne peut être regardée que comme un pourvoi en cassation. Il est tardif et par suite irrecevable.

Le pourvoi du ministre est régulièrement formé en revanche.

Le moyen d'insuffisance de motivation qu'il invoque ne paraît pas pouvoir être accueilli. Le moyen d'erreur de droit quant à la compétence du préfet est plus sérieux.

Aucune définition explicite du régime forestier ne figure dans le code forestier, même dans sa version remaniée par l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, qui a procédé à une nouvelle codification à droit constant. Il s'agit, selon la doctrine, de l'ensemble des règles d'ordre public déterminées par le code forestier en vue d'assurer la conservation et la mise en valeur des bois et forêts.

Plus concrètement, pour une collectivité locale, ce régime se traduit par :

- des obligations : préserver le patrimoine forestier, vendre les bois conformément aux récoltes programmées, approuver un plan de gestion "l'aménagement forestier", prendre les décisions nécessaires pour assurer un équilibre entre la faune et la flore, etc. ;
- une coopération avec l'ONF, gestionnaire unique qui assure la mise en œuvre du régime forestier ;
- une aide financière de l'Etat : le financement du régime forestier est en effet assuré à 85% par le "versement compensateur" de l'Etat, versé à l'ONF en complément des "frais de garderie" (15% environ) payés par les communes (sur la base des recettes tirées de leurs forêts).

Des dispositions expresses régissent la décision de soumettre des terres au régime forestier. L'article L. 141-1 du code forestier, dans sa rédaction en vigueur à la date de l'arrêté et codifié depuis lors à l'article L. 214-3 du nouveau code forestier, dispose ainsi : *« L'application du régime forestier des bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution, et des terrains à boiser appartenant aux régions, aux départements, communes ou sections de communes, établissements publics, établissements d'utilité publique, sociétés mutualistes et caisses d'épargne, est prononcée par l'autorité administrative, le représentant de la collectivité ou personne morale intéressée entendu. En cas de désaccord, la décision est prise par arrêté ministériel »*. L'article R. 141-5 du même code, dans sa rédaction applicable au litige et codifié depuis à l'article R. 214-2, précise que : *« L'application du régime forestier prévue par l'article L. 141-1 est prononcée par le préfet sur la proposition de l'Office national des forêts, après avis de la collectivité ou personne morale propriétaire. / En cas de désaccord entre la collectivité ou personne morale intéressée et l'Office national des forêts, l'application du régime forestier est prononcée par arrêté du ministre chargé des forêts après avis des ministres intéressés »*.

D'autres dispositions régissent les « changements dans le mode d'exploitation ou l'aménagement des terrains relevant du régime forestier ». L. 143-2 du code forestier alors applicable, repris à l'article L. 214-5 du nouveau code, dispose qu'un tel changement *fait l'objet d'une décision de l'autorité administrative après avis du représentant de la collectivité ou de la personne morale intéressée* ; et aux termes du premier alinéa de l'article R. 143-8 du code forestier alors applicable, repris à l'article R. 214-19 du nouveau code, cette *décision (...) est prise par le préfet de région après consultation de l'Office national des forêts et avis de la collectivité ou personne morale propriétaire* ».

Dans la présente affaire, la cour s'est bornée à affirmer « *qu'en l'absence de tout texte législatif ou réglementaire régissant de manière générale la possibilité de prononcer la distraction du régime forestier, la compétence revendiquée par le préfet [...] résulte seulement des règles posées par la circulaire DGFAR/SDFB/C2003-5002 du 3 avril 2003 ; que les dispositions des articles L. 141-1 et R. 141-5 du code forestier alors applicables, qui donnent compétence au préfet sous certaines conditions pour prononcer l'application du régime forestier, ne peuvent suffire à fonder, directement ou par application du principe du parallélisme des compétences, celle du préfet pour prononcer la distraction de ce régime* ».

Cette thèse est-elle fondée ? Comment interpréter le silence du code sur les modalités de « distraction » du régime forestier ? Au moins quatre interprétations seraient possibles dans l'absolu.

- Ce silence pourrait signifier que la sortie de ce régime forestier n'est pas possible – mais ce serait déraisonnable au regard du droit de propriété ;

- Ce silence pourrait signifier à l'inverse que la sortie se fait sans formalité particulière : mais ce serait incohérent avec le souci de sécurité juridique que paraît traduire l'institution d'une procédure pour rendre applicable le régime forestier. Vous avez d'ailleurs écarté cette solution par une décision ancienne du 30 avril 1909, *Ministre de l'agriculture c/ sieur Soubielle*, n° 27404, p. 433, confirmée plus récemment par la décision du 6 juillet 1988, *commune de Saumos*, n°67156, mentionnée aux tables sur un autre point (T. 962), deux décisions qui censurent des décisions soit de sortie du régime forestier prise par une autorité incompétente, soit des décisions contraires aux contraintes du régime forestier alors que celui-ci avait été rendu applicable.

- troisième interprétation possible : la distraction se rattache aux dispositions expresses du code forestier sur l'aménagement du régime forestier (anciens articles L. 143-2 et R. 143-2 devenus L. 214-5 et R. 214-19 dans le nouveau code) : c'est la solution retenue par la décision déjà mentionnée *commune de Saumos*, par laquelle vous avez jugé que cette compétence appartient au ministre de l'agriculture, qui était à l'époque compétent pour décider de tout changement dans le mode d'exploitation ou l'aménagement des terrains soumis au régime forestier ; les dispositions du nouveau code forestier prévoient toujours cette possibilité d'aménagement mais donnent la compétence au préfet de région pour y procéder.

Cependant vous ne devriez pas vous sentir liés par cette décision. Elle n'est pas fichée sur ce point, ce qui, en soi, reste une considération n'affaiblissant que peu son autorité, mais s'explique surtout par le fait, plus déterminant, que ce qui a été ainsi jugé ne constitue pas la *ratio decidendi*, un motif déterminant de la décision : il s'agissait seulement de relever en réalité l'incompétence du conseil municipal pour décider seul de ne plus appliquer le régime forestier. Les conclusions du commissaire du Gouvernement ne s'expliquent pas sur l'assimilation d'une sortie du régime forestier à un changement dans le mode d'exploitation ou l'aménagement des terrains.

Or la distraction du régime forestier, qui fait cesser l'application du régime forestier, a une portée différente de celle qui, dans le cadre du régime forestier, autorise un changement dans le mode d'exploitation ou l'aménagement des terrains auxquels il s'applique.

Dès lors ne subsiste, par élimination, qu'une quatrième possibilité, reposant sur la théorie du parallélisme des compétences. C'est l'analyse du ministre dans la circulaire de 2003 écartée par la cour dans la présente affaire.

Dans le silence des textes qui fondent la compétence d'une autorité, en vertu de ce principe, l'autorité administrative compétente pour abroger ou retirer un acte est, sauf dispositions expresses contraires, celle qui aurait été compétente, à la date de cette abrogation ou de ce retrait, pour adopter l'acte abrogé ou retiré (voir, pour une application récente, Section, 30 septembre 2005, *M. I...*, n° 280605, p. 402).

Or la distraction de parcelles boisées du régime forestier s'analyse bien comme l'abrogation de l'acte par lequel ces parcelles avaient été soumises à ce régime

L'application de ce principe au cas de l'entrée et de la sortie du régime forestier nécessite deux précisions : d'une part, cet acte entre dans les attributions du préfet lorsqu'il recueille l'accord tant de l'Office national des forêts que de la collectivité ou personne morale intéressée, mais dans celles du ministre chargé des forêts si cette condition n'est pas remplie. D'autre part, il faut également réserver la compétence du ministre quand c'est déjà lui, en raison d'un désaccord entre la collectivité ou personne morale intéressée et l'Office national des forêts, qui a décidé de soumettre les parcelles en cause au régime forestier.

Si vous en êtes convaincus vous en déduirez des considérations qu'en jugeant que les dispositions des articles L. 141-1 et R. 141-5 du code forestier applicables à la date de l'arrêté préfectoral litigieux ne pouvaient suffire à fonder la compétence du préfet pour prononcer la distraction de ce régime, la cour a commis une erreur de droit.

Et, par ces motifs, après avoir refusé d'admettre l'intervention de la société « La Provençale », vous annulerez l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon du 18 mars 2014, et vous pourrez renvoyer l'affaire devant cette cour, en rejetant les conclusions du comité de défense du Bois des Rochottes et de ses riverains, de M. A... et de l'association Le Varne présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.