

**N° 494997 – Syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel (SNUPFEN Solidaires) et autres**

**7<sup>ème</sup> chambre jugeant seule**

**Séance du 19 mars 2025  
Décision du 10 avril 2025**

**CONCLUSIONS**

**M. Nicolas LABRUNE, Rapporteur public**

En exécution du contrat pluriannuel qu'il conclut avec l'Etat en application de l'article L. 221-3 du code forestier, l'Office national des forêts (ONF) est chargé d'une mission d'intérêt général de défense des forêts contre l'incendie qui comprend notamment des actions de prévention parmi lesquelles figure, entre autres, l'appui au contrôle des obligations légales de débroussaillage, obligations qui pèsent sur les propriétaires concernés.

Rappelons, à cet égard, que les agents publics de l'ONF sont habilités par l'article L. 161-4 du code forestier à rechercher et constater les infractions forestières que sont, en application de l'article L. 161-1 du même code, tous les délits et contraventions prévus par le code forestier et par les textes pris pour son application tandis que leurs collègues agents de droit privé, quant à eux, peuvent, lorsqu'ils sont commissionnés et assermentés à cet effet concourir à l'exercice de l'ensemble des missions confiées à l'Office, y compris la constatation de certaines infractions, mais à l'exclusion de leur recherche.

C'est pour fixer les modalités de mise en œuvre de cette mission d'intérêt général de défense de la forêt contre l'incendie que la directrice générale de l'ONF a signé et diffusé, le 30 avril 2024, une instruction, référencée n° INS-24-T-111

Cette instruction prévoit notamment deux phases successives de l'action d'appui à la mise en œuvre de la politique en matière d'obligations légales de débroussaillage, lesquelles sont décrites au point 3.1 de l'instruction : à une phase de sensibilisation, d'information et de porter à la connaissance de la réglementation succède une phase de contrôle, visant à vérifier le respect des prescriptions des arrêtés préfectoraux et la bonne prise en compte des mesures rappelées lors de la phase précédente.

Sur le terrain, ces actions prennent notamment la forme de « patrouilles de surveillance », décrites au point 3.2. de l'instruction et qui sont de trois niveaux. Les patrouilles de niveau 1, dites « de surveillance, d'information et de prévention », sont centrées sur la surveillance générale des massifs, l'information, et l'alerte et peuvent être assurées par un agent seul ou un

binôme d'agents, lesquels ne sont pas forcément assermentés. Les patrouilles de niveau 2, dites « de surveillance et de contrôle » assurent les mêmes missions et visent en outre à constater d'éventuelles infractions. Elles sont composées de deux agents, dont au moins un agent de droit public commissionné et assermenté. Enfin, les patrouilles de niveau 3, dites « de surveillance et de police renforcée », sont plus spécifiquement chargées des missions, qui sont programmées, de contrôle de la réglementation, des constats d'infraction et le cas échéant de leur verbalisation. Elles sont quant à elles composées obligatoirement de deux agents de droit public commissionnés et assermentés.

C'est cette instruction, en particulier ses points 3.1 et 3.2, que vous demandent d'annuler les trois syndicats requérants. Nous nous permettrons d'examiner les différents moyens qu'ils soulèvent à l'appui de leur requête dans l'ordre usuel - légalité externe puis légalité interne - et en regroupant ensemble les moyens identiques dirigés contre des points différents de l'instruction.

Les syndicats requérants articulent, en premier lieu, un double moyen tiré de l'incompétence de la directrice générale de l'ONF pour prévoir et organiser la mission d'« information de nature pédagogique auprès des propriétaires avec explications sur les travaux attendus », prévue au 3.1. de l'instruction en litige, cette mission relevant, selon la requête, de la compétence du maire et non du préfet et dépassant le pouvoir de la directrice générale d'organisation de son service. Mais cette argumentation ne vous arrêtera pas. Il est certes exact, comme le fait valoir la requête, que relève de la compétence du maire, en vertu de l'article L. 134-7 du code forestier, le contrôle de certaines obligations légales de débroussaillage, à savoir celles qui sont énoncées aux articles L. 134-5 et L. 134-6, c'est-à-dire celles s'appliquant aux bois et forêts classés à risque d'incendie et aux territoires réputés particulièrement exposés aux risques d'incendie au sens des articles L. 132-1 et L. 133-1. Mais, pour autant, le contrôle des obligations légales de débroussaillage édictées en application des autres dispositions du code forestier, relève bien, en vertu notamment des articles L. 131-6 et L. 131-10 du même code, de l'autorité administrative de l'Etat compétente dans le département et de l'ONF. Et l'instruction critiquée ne méconnaît aucunement cette articulation des compétences entre le maire, le préfet et l'ONF. Elle rappelle bien, au contraire, les compétences de chacun. Par ailleurs, nous pensons que, dans le cadre des missions qui incombent à l'Etat et à l'ONF, il est bel et bien possible de prévoir, en amont du contrôle pouvant mener à la verbalisation, une phase de sensibilisation des propriétaires. Certes, c'est seulement pour les plans de prévention des risques naturels des zones sur lesquelles le contrôle des obligations légales de débroussaillage relève du maire que le législateur a expressément prévu un volet « sensibilisation et conseils personnalisés ». Mais nous ne croyons pas qu'il faille y voir un *a contrario* : ce n'est pas parce que la sensibilisation est obligatoire dans certaines zones qu'elle serait interdite dans les autres et qu'il serait impossible de prévoir une telle sensibilisation. Vous écarterez donc le moyen d'incompétence dans toutes ses branches.

Le deuxième moyen de la requête est tiré de l'irrégularité des consultations du comité social et économique et du comité social d'administration de l'ONF. Les syndicats requérants font

en effet valoir que c'est seulement après la consultation de ces deux instances qu'a été précisé, au point 3.2. de l'instruction, relatif aux patrouilles de surveillance et de contrôle, de niveau 2, que « *dans les cas où le port d'arme de catégorie B est nécessaire, le binôme est constitué de deux fonctionnaires* ». Mais vous savez que lorsqu'il est envisagé d'apporter à un projet de texte des modifications après avoir procédé aux consultations obligatoires, ce n'est que dans l'hypothèse où ces modifications posent des questions nouvelles qu'il faut procéder à nouveau aux consultations, c'est ce que vous jugez constamment depuis votre décision d'Assemblée *UFFA-CFDT* du 23 octobre 1998 (n° 169797, au Recueil). Or nous pensons que tel n'était pas le cas en l'espèce : le seul fait de préciser que les patrouilles de niveau 2 sont composées de deux fonctionnaires lorsque le port d'arme de catégorie B est nécessaire ne nous paraît pas modifier l'équilibre général de l'instruction et soulever une question sur laquelle les instances ne se seraient pas prononcées. Les syndicats requérants soutiennent certes qu'en imposant la présence de deux fonctionnaires, cette précision entraînera un changement dans l'organisation du travail. Mais la question de la composition des équipes en fonction des missions dévolues aux patrouilles et de la répartition en leur sein des effectifs entre agents privés et publics était déjà largement évoquée par l'instruction : la précision ajoutée après consultation des instances s'insère ainsi à la suite d'une phrase qui énonçait déjà que « *la composition et le port d'équipements de protection, dont l'arme, sont décidés par le directeur d'agence sur la base d'une évaluation du risque fondée sur la nature du risque, le public, les lieux et les horaires* ». Cet ajout, par ailleurs, semble s'inscrire dans le prolongement des discussions qui ont eu lieu en séance. Dans ces conditions, vous pourrez donc écarter le moyen tiré de l'irrégularité de la procédure.

Vous en viendrez donc aux moyens de légalité interne, lesquels visent spécifiquement les termes de l'instruction relatifs aux patrouilles de niveau 1 et 2, qui figurent aux points 3.1. et 3.2 de l'instruction.

Il est soutenu en premier lieu que les modalités d'organisation des patrouilles de niveau 1 méconnaîtraient les articles 12 et 40 du code de procédure pénale, qui prévoient respectivement que les missions de police judiciaire sont accomplies sous la direction du procureur de la République et que tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, se doit d'en informer sans délai le procureur de la République, et qu'elles méconnaîtraient également l'article L. 161-12 du code forestier, qui prévoit quant à lui que les agents habilités à constater les infractions forestières transmettent l'original du procès-verbal au procureur de la République lorsque l'infraction constatée est constitutive d'un délit, et au directeur régional de l'administration chargée des forêts lorsqu'elle est constitutive d'une contravention. Mais nous pensons que tel n'est pas le cas : contrairement à ce que soutiennent les syndicats requérants, l'instruction, en organisant des patrouilles de niveau 1 centrées sur l'information et l'accompagnement, n'a aucunement entendu donner instruction aux personnels de l'ONF confrontés à une infraction de ne pas verbaliser les propriétaires contrevenants et engager les procédures adéquates. Elle ne fait que prévoir les différentes modalités d'intervention possibles des agents de l'ONF, sans en imposer ni interdire aucune et rappelle d'ailleurs expressément que « *lorsqu'un agent non assermenté se retrouve en présence d'une infraction caractérisée (...), il effectue une*

*remontée d'information, selon l'organisation locale, à un personnel assermenté, à l'agent de coordination (...) ou à la gendarmerie* ». L'instruction n'est donc pas comparable à celle que vous aviez censurée, à la demande du SNUPFEN, par la décision du 24 octobre 2019 (n°419080, inédite) dont se prévaut la requête : dans ce précédent, le directeur général de l'ONF avait subordonné expressément la voie de la sanction pénale à l'échec des sanctions contractuelles. Mais il n'y a rien de tel en l'espèce : aucune disposition de l'instruction contestée ne peut selon nous être lue comme de nature à faire obstacle à l'application des articles 12 et 40 du code de procédure pénale et L. 161-12 du code forestier.

En deuxième lieu, les syndicats requérants soutiennent que la directrice générale de l'ONF, en fixant dans l'instruction la composition des équipes de l'ONF chargées des patrouilles de niveau 1 et 2, aurait méconnu les obligations de préservation de la santé et de la sécurité des personnels qui pèsent sur l'employeur public en vertu des articles L. 136-1 du code général de la fonction publique et L. 4121-1 du code du travail ou, à tout le moins, commis une erreur manifeste d'appréciation. Les requérants font ainsi valoir que les équipes composant les patrouilles de niveau 1 peuvent être composées d'une seule personne et que les patrouilles de niveau 2, si elles doivent être composées d'au moins deux personnes, peuvent ne comporter qu'un seul agent de droit public commissionné et assermenté, alors qu'il faudrait selon eux, compte tenu de la dangerosité éventuelle des propriétaires concernés par les obligations légales de débroussaillage, que toutes les missions relatives à ces obligations soient conduites par au moins deux agents de droit public assermentés et commissionnés. Mais vous pourrez selon nous écarter ces moyens. En effet, l'instruction contestée, tout en prévoyant la composition des patrouilles de niveau 1 et 2, rappelle bien que la composition des équipes de patrouille est adaptée en fonction de l'évaluation circonstanciée du risque que comportent ces patrouilles et que, si les missions de sensibilisation et d'accompagnement sont des mesures de police administrative n'impliquant pas de mesures coercitives, néanmoins quelle que soit la configuration et en toute circonstance, la sécurité des personnels, qui ne doivent jamais se mettre en danger, est la priorité absolue, de sorte qu'au moindre doute sur leur sécurité, les agents doivent avant tout se retirer.

Enfin, le dernier moyen des syndicats requérants est tiré de ce que l'instruction méconnaîtrait les exigences du code de procédure pénale dès lors qu'elle prévoit le recueil de l'assentiment exprès des propriétaires en cas de pénétration dans les propriétés, alors qu'une telle procédure n'est prévue par le code de procédure pénale que dans le cadre de l'enquête préliminaire, pour laquelle les agents de l'ONF ne sont pas compétents. Mais il résulte de l'article L. 135-1 du code forestier que, indépendamment de toute éventuelle procédure pénale, le propriétaire peut refuser l'accès à sa propriété aux agents chargés de constater la nécessité de mettre en œuvre les pouvoirs d'exécution d'office des obligations légales de débroussaillage et de maintien en l'état débroussaillé. La circonstance que l'instruction attaquée prévoit le recueil de l'assentiment exprès du propriétaire concerné n'est donc aucunement de nature à caractériser une méconnaissance des exigences de la procédure pénale. Par ailleurs, les syndicats requérants avancent que cet article L. 135-1 du code forestier, s'il permet au propriétaire de refuser l'accès à sa propriété, n'impose pas de recueillir son assentiment exprès, et que la validité des mesures prises à l'égard d'un

propriétaire ne saurait donc être affectée par la circonstance qu'il aurait ou pas donné cet assentiment exprès. Mais ce dernier argument est sans incidence sur la légalité de l'instruction, qui prévoit juste le recueil de l'assentiment du propriétaire sans dire quoique ce soit des éventuelles conséquences de cet assentiment ou de son absence. Vous écarterez donc le dernier moyen comme les précédents.

PCMNC au rejet de la requête.