N° 491770 Association Canopée

5ème et 6ème chambres réunies

Séance du 24 mars 2025

Décision du 14 avril 2025

Conclusions

Maxime BOUTRON, Rapporteur public

1. Vous êtes saisis d'une série de 9 requêtes émanant d'une même **association de défense des arbres** contestant l'approbation par le ministre chargé de la forêt de différents **schémas régionaux de gestion sylvicole** par des arrêtés du 4 novembre 2023. La réglementation de la forêt n'est pas récente et remonte au moins à l'article 4 de l'ordonnance de Brunoy du 29 mai 1346. Le droit forestier régit aujourd'hui 17 millions d'hectares de forêts[1]. Les objectifs de la politique forestière figurent à l'article L. 121-1 du code forestier : « *assurer la gestion durable et la vocation multifonctionnelle, à la fois écologique, sociale et économique, des bois et forêts* ». En vertu de l'article L. 122-2, le ministre arrête trois types de documents de politique forestière au niveau local, un pour les forêts appartenant à l'Etat, un autre pour les forêts appartenant aux collectivités territoriales et un pour les forêts privées. Par un communiqué de presse du 5 décembre 2023 du Conseil national de la propriété forestière, le ministre de l'agriculture a annoncé avoir adopté, le 4 novembre 2023, neuf schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers. Selon le ministère, « *Ces nouveaux SRGS prennent en compte pour la première fois les enjeux liés à la* ***prévention de feux de forêt****, le* ***changement climatique*** *et la nécessité de préserver* ***l'équilibre sylvo-cynégétique****, et à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie* ». En application du 2° de l'article L. 122-3 du code forestier, ils s'imposent ensuite aux plans simples de gestion, règlements types de gestion et codes des bonnes pratiques sylvicoles.

2. L'association requérante demande sous tous les numéros **l'annulation totale des arrêtés litigieux** mais formule également, à titre subsidiaire, plusieurs demandes d'annulations partielles « *en tant que…* » ou « *en tant que ne pas…* ». La première requête est soumise à votre formation de jugement. Il nous semble qu'il faudra en premier lieu **confirmer votre compétence en premier et dernier ressort**. Les arrêtés d'approbation sont des actes ministériels, l'article L. 122-2 du code forestier prévoyant que « *le ministre chargé des forêts arrête (…) Les schémas régionaux de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers* », après avis du « *Centre national de la propriété forestière* ». Il s'agit donc bien d'un acte

[1] Marc GIZARD, Juris-classeur V° Bois et Forêts, Fasc 80, page 1.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

ministériel. Dans ces conditions, en vertu du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, votre compétence en premier et dernier ressort dépend du caractère réglementaire du schéma, plus précisément de sa « *portée générale* ». Or ces schémas servent de cadre aux « *documents de gestion* » prévus par l'art. L. 122-3. En application de l'art. L. 122-3, les « *documents de gestion* » sont supposés être « *établis conformément aux (...) schémas régionaux* ». Par diverses dispositions (articles L. 122-7 ; L. 124-1 / L. 124-5 et L. 312-4 / L. 312-9 du code forestier), ces « *documents de gestion* » permettent ensuite aux particuliers propriétaires de parcelles forestières qui y adhèrent de gérer leurs coupes sans autorisation administrative ad hoc. Il y a donc une **articulation hiérarchique qui donne une portée en principe normative aux schémas**. Si l'on regarde le schéma pour la région Ile-de-France qui vous est soumis sous le premier numéro (491770), il limite sa propre portée en précisant « *qu'il définit et cadre sous forme de recommandations les méthodes de gestion applicables aux forêts privées concernées* ». Et l'avis de l'autorité environnementale (IdF) déplore lui-même que « *le SRGS ne s'appuie que sur des recommandations et non des prescriptions* ». Mais cela ressemble aux plans régionaux de déplacements urbains (CE, 5/4 ssr, 9 février 2004, Association Automobile Club de l'Ile-de-France et autre, n° 203309, 239271) ou les plans régionaux de protection de l'atmosphère (CE, 6/1 ssr, 26 mars 2008, Association les Amis de la Terre, n° 300952, T. p573-825) pour lesquels vous avez admis votre compétence et jugé que les actes faisaient bien grief. Dans votre décision de Section Cne de Saint-Jean de Marsacq c/ONF (21 décembre 2018, 404912, Rec. p464), vous avez jugé que faisaient grief et relevaient bien de votre compétence en premier et dernier ressort les règlements type de gestion. Cécile Barrois de Sarigny indiquait : « *Dès lors qu'il ne se borne pas à appliquer une réglementation préexistante à une situation particulière mais crée des normes ad hoc, ce règlement ne peut être rangé dans la catégorie des décisions d'espèce, ni réglementaires - ni individuelles. Il ne s'agit pas davantage d'une décision individuelle, mais bien d'une norme impersonnelle dans son objet et permanente en principe dans sa portée* ». **Il nous semble donc d'une part que l'acte attaqué fait grief et d'autre part qu'il relève bien de vous en premier et dernier ressort**.

3. Reste la question de **l'intérêt pour agir** d'une association à objet national pour des schémas régionaux : « *œuvrer à la protection et à la restauration des forêts dans le monde, en soutenant le droit des communautés qui en dépendent* »[2]. Certes depuis son agrément du 6 décembre 2023, l'association a été agréée au titre de l'article L. 141-1 du code de l'environnement ce qui lui confère, en application de l'article Article L. 142-1 du même code « *intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec [son] objet et [ses] activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément* ». Mais les actes attaqués sont antérieurs. Votre contrôle est celui de l'erreur de droit concernant les critères que doit retenir le juge du fond pour l'apprécier (CE, 4/1 ssr, 25 novembre 1998, A… et Cne de Bièvre, 162926-163037, Rec. p447 ; CE, 7/5 ssr, 29 janvier 2003, Union des propriétaires pour la défense des Arcs, 199692, T. p900). Votre contrôle est celui de l'erreur de

[2] Art 2 de ses statuts.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

qualification juridique des faits s'agissant de l'adéquation entre l'objet social et la portée de l'acte qu'elle attaque (CE, 2/6 ssr, 9 décembre 1996, Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais, 155477, Rec. p479 ; CE, 1-4 ssr, 30 juillet 1997, Sté Nouvelle Etude Berry et Attali, 157313, T. p1041). Il existe toutefois une voie d'exception introduite par la décision du 4 novembre 2015, La Ligue Française pour La Défense des droits de l'Homme et du citoyen (LDH) c\ Commune de La Madeleine, n° 375178 (1-4 ssr, Rec. p375), « *lorsque la décision soulève, en raison de ses implications, notamment dans le domaine des libertés publiques, des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales* ». Comme l'indiquait Laurence Marion dans ses conclusions, « *Il s'agira de trouver la bonne « focale » pour identifier l'échelle pertinente au regard de l'objet de la mesure et de la nature de l'intérêt collectif défendu par l'association* ». Or ici, certes les schémas sont régionaux mais posent des questions qui, par leur nature et leur objet, excèdent les seules circonstances locales. La forêt privée représente 75% du couvert forestier français. Convenons que les enjeux environnementaux qui y sont associés ont une portée nationale.

4. **Venons-en au régime**. Le contenu des SGRS n'a été hissé au niveau législatif que par l'art. 28 de la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Il s'agissait d'une proposition de loi déposée au Sénat dont l'objet était de tirer les conséquences des incendies de 2022 en Gironde et, entre autres choses, de « *dynamiser la gestion forestière et (...) promouvoir la sylviculture comme premier échelon de la protection des forêts contre l'incendie* ». S'agissant des SRGS l'objectif était d'ajouter à leur contenu un objectif tenant à : « *l'indication des **périmètres les plus exposés au risque d'incendie**, ainsi que l'exposé des pratiques et itinéraires sylvicoles qui augmentent la résilience des forêts* ». A la faveur d'un amendement pour lequel l'association requérante a joué un rôle, a également été ajoutée aux objectifs des SRGS, en 1ère lecture à l'AN, « *l'indication des enjeux de diversification des essences de bois, de préservation de la qualité du sol et de l'eau et de préservation de la biodiversité* » qui sont devenus « *3° L'indication des essences recommandées, le cas échéant, par grand type de milieu, et des possibilités de diversification de ces essences ; / 4° L'indication des enjeux de préservation de la biodiversité et de qualité des sols et de l'eau* »[3].

5. Le premier moyen est tiré de l'insuffisante prise en compte des observations du public. Le principe de l'évaluation environnementale figure à l'article L. 122-4 du code de l'environnement[4]. Aux termes de l'article D. 122-9 du code forestier, « *Le schéma régional de gestion sylvicole fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à la section 2 du chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'environnement.* (…) ». Aux termes de l'article L. 123-19 du code de l'environnement, « *I. - La participation du public s'effectue par voie électronique. Elle est applicable : (...) 2° Aux plans et programmes qui font l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L.*

[3] Art L. 122-2-1 du code forestier.

[4] *« (...) II.- Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique : / 1° Les plans et programmes qui sont élaborés dans les domaines de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme ou de l'aménagement du territoire et qui définissent le cadre dans lequel les projets mentionnés à l'article L. 122-1 pourront être autorisés ; (...) »*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

122-11 ou des articles L. 104-1 à L. 104-3 du code de l'urbanisme et pour lesquels une enquête publique n'est pas requise en application des dispositions particulières qui les régissent. (...) ». Dans l'instance 491770 (IDF), qui vous est soumise, la consultation du public par voie électronique s'est déroulée du 14 octobre au 14 novembre 2022 et le ministre de l'agriculture produit la lettre de transmission de la synthèse des 10 contributions reçues au président du comité régional de la propriété forestière qui a élaboré le schéma régional. Le moyen n'est soulevé que dans la requête introductive d'instance par une affirmation non étayée et n'est pas repris dans le mémoire complémentaire. Certes, vous êtes ici en excès de pouvoir et la représentation est celle d'un avocat à la cour, ce qui empêche de le regarder comme abandonné. Mais le moyen n'est pas assorti des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé.

6. Le deuxième moyen est tiré des **insuffisances substantielles de l'évaluation environnementale** qui omet de réaliser un bilan de la mise en œuvre du précédent schéma régional, en méconnaissance du principe de proportionnalité et en ce qu'elle ne comprend pas de bilan carbone prévisionnel en méconnaissance du 5° du II de l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Le principe d'une évaluation environnementale est prévu au 29° de l'article R. 122-17. L'article D. 122-9 du code forestier prévoit que *« le schéma régional de gestion sylvicole fait l'objet d'une **évaluation environnementale** (...). / Le projet de schéma régional de gestion sylvicole, ainsi que le rapport environnemental mentionné à l'article L. 122-6 du même code, sont élaborés par le centre régional de la propriété forestière (...) »*. Ce que vise l'article L. 122-6 c'est « *l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du programme sur l'environnement ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme* ». Ce rapport présente les mesures prévues pour éviter les incidences négatives notables que l'application du plan ou du programme peut entraîner sur l'environnement, les mesures prévues pour réduire celles qui ne peuvent être évitées et les mesures prévues pour compenser celles qui ne peuvent être évitées ni réduites. Il expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu. Il définit les critères, indicateurs ... Aux termes de l'article R. 122-20 du code de l'environnement : « *I. - **L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, (…) schéma, programme et autre document de planification (…), aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée**. / II. – Le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, comprend un résumé non technique des informations prévues ci-dessous : / 1° Une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan,(...) schéma, programme ou document de planification (...) et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale ; / 2° Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan,(...) schéma, programme ou document de planification (...) n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan,(...)*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

schéma, programme ou document de planification (...) et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan(...), schéma, programme ou document de planification (...). (...) / 5° L'exposé : / a) Des incidences notables probables de la mise en œuvre du plan,(...) schéma, programme ou autre document de planification (...) sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages. (...) ».

7. On voit ainsi qu'**aucun texte n'impose un bilan du précédent plan**, ni un bilan carbone prévisionnel. Quant à la proportionnalité qui est invoquée pour fonder « hors-texte » la demande, elle renvoie à l'adaptation du contenu des études ou des rapports à l'ampleur du projet, plan ou programme et aux enjeux environnementaux du territoire d'implantation. Alors, certes l'autorité environnementale souligne à plusieurs reprises l'absence de bilan du précédent SRGS, mais tout simplement parce qu'il n'y avait pas de dispositif de suivi. Quant à la suffisance de l'évaluation, vous jugez en application de votre jurisprudence Ocréal que les inexactitudes, omissions ou insuffisances d'une étude d'impact ne sont susceptibles de vicier la procédure, et donc d'entraîner l'illégalité de la décision prise au vu de cette étude, que si elles ont pu avoir pour effet de nuire à l'information complète de la population ou si elles ont été de nature à exercer une influence sur la décision de l'autorité administrative (CE, 6/1 ssr, 14 octobre 2011, Société Ocréal, 323257, T. pp. 734-966-1028-1033-1108). L'autorité environnementale, tout en déplorant l'absence de bilan du précédent SRGS, ne considère pas que l'évaluation environnementale est insuffisante même si elle relève la relative imprécision du schéma notamment en termes de prescriptions[5]. En ce qui concerne **l'absence de bilan carbone**, l'autorité environnementale a relevé que le dossier contenait peu d'éléments quantifiés à l'échelle du SRGS sur les stocks et les flux de carbone, mais un tel bilan carbone n'est pas un document obligatoire et le 5° du II de l'article R. 122-20 que son absence méconnaîtrait est relatif au résumé non technique qui a été estimé satisfaisant. Par ailleurs, il ressort de la déclaration environnementale que l'annexe 5 du schéma a été complétée par l'ajout de recommandations relatives à l'adaptation des forêts au changement climatique. Vous pourrez donc écarter le moyen.

8. La légalité interne désormais, le troisième moyen est tiré de la méconnaissance du 4° de l'article L. 122-2-1 du code forestier et de **l'erreur manifeste d'appréciation** d'une part en ce qu'il prend insuffisamment en compte l'enjeu de la biodiversité pour les coupes rases, le bois mort, la libre évolution des forêts privées, l'exploitabilité des forêts et l'introduction d'essences exotiques ou invasives et d'autre part en ce qu'il retient des indicateurs de suivi qui, n'étant assortis d'aucune prescription opposable par le Centre régional de la propriété

[5] *« L'évaluation environnementale est assez détaillée sur la description de l'état initial et celle de thématiques périphériques, ainsi que sur les arbitrages résultants du processus itératif entre évaluation environnementale et projet de SRGS. Elle est optimiste sur les incidences positives du plan. La définition des mesures prescriptives d'évitement, de réduction ou de compensation des incidences résiduelles (démarche ERC) est imprécise tout comme l'optimisation des incidences positives du SRGS. Le SRGS ne s'appuie que sur des recommandations et non des prescriptions, et n'inclut ni véritable pilotage, ni possibilité de mesures correctives. Dès lors, sa capacité à atteindre ses objectifs environnementaux repose sur la seule mise en œuvre par les propriétaires forestiers ayant un document de gestion durable. La valeur ajoutée du nouveau schéma par rapport au SRGS actuellement en vigueur, dont aucun bilan n'est effectué n'est pas évaluée. Une territorialisation des objectifs à l'échelle des sylvoécorégions et l'actualisation de l'annexe verte Natura 2000 seraient selon l'Ae, une source de progrès. ».*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

forestière lors de l'approbation des documents de gestion, ne permettent ni pilotage ni mesures correctives par l'administration. L'association soutient que **l'encadrement doit être beaucoup plus précis que ce qui est retenu** : elle soutient notamment que la pratique des coupes rases fait l'objet d'un seuil trop élevé de 5 hectares et dont il est possible de déroger sur simple justification, ainsi que l'absence de taux de diversification minimal exigé dans les projets de reboisement ; que le maintien de bois mort n'est pas encadré par nombre d'arbres morts ou de volume surfacique de bois mort au sol en forêt privée [m3/ha] minimal ; que la libre évolution des forêts privées est trop restrictive avec un seuil de 10 % maximum de la surface de la forêt privée concernée ; que les critères d'exploitabilité sont insuffisants, en raison notamment de l'absence de prescriptions et pointe l'absence de prescription relative à l'interdiction ou à l'introduction limitée d'espèces exotiques envahissantes. Mais **la loi n'impose pas ce niveau de précision et d'encadrement**. Elle demande seulement que le schéma comprenne « *4° L'indication des enjeux de préservation de la biodiversité et de qualité des sols et de l'eau ;* », ce qui n'impose pas l'édiction des prescriptions demandées. En l'espèce, il y a clairement un parti pris d'élaborer un **document portant essentiellement des recommandations**. L'association souhaiterait que l'exploitation des forêts privées soit beaucoup plus encadrée pour une protection accrue de l'environnement et de la biodiversité. Mais ainsi que le précise l'article L. 121-1 du code forestier, la politique forestière ne se résume pas à la protection de l'environnement et de la biodiversité, la vocation de la forêt est multifonctionnelle, à la fois écologique, sociale et économique. Il en ressort une **nécessaire marge de manœuvre au bénéfice des exploitants** afin qu'ils définissent leur stratégie commerciale, dans le respect de bornes qui garantissent une gestion durable des forêts. Il n'y a aucune méconnaissance de la loi.

9. Quant à **l'erreur manifeste d'appréciation**, il semble en effet que ce soit le bon degré de contrôle au regard de ce que vous avez retenu tant pour les plans de développement urbain (CE, 5/4 SSR, 9 février 2004, Automobile club de l'Île-de-France ; commune de Saint-Maur-des-Fossés c\ préfet de la région Île de France, n° 230309, 239271, C) que pour les plans de protection de l'atmosphère (CE, 6/1 SSR, 26 mars 2008, Association Les Amis de la Terre Paris, n° 300952, T. p573-825). Sous la seconde décision, Yann Aguila soulignait qu'il s'agissait de **choix politiques** et d'**observations à caractère scientifique**. Il en va de même aujourd'hui. L'Association requérante préférerait un contrôle de compatibilité suivant le cadre retenu en urbanisme par votre décision Regroupement des organismes de sauvegarde de l'Oise c\ Commune de Mesnil-en-Thelle (CE, 6/1 CHR, 18 décembre 2017, n° 395216, Rec. T. pp. 844-847). Vous en resterez selon nous à un contrôle restreint. Or lorsque l'on regarde l'avis de l'autorité environnementale du 21 juillet 2022, on constate que le schéma régional de gestion sylvicole de la région d'Ile-de-France a effectivement analysé et pris en compte l'ensemble des objectifs énoncés à l'article L. 121-1 du code forestier, et notamment les enjeux relatifs à la biodiversité et à la protection des milieux d'intérêt écologique, dans chacun des champs des méthodes de gestion sylvicoles qu'il préconise, concernant respectivement les essences recommandées, les coupes, les travaux, la création et l'entretien des dessertes forestières, les régimes et traitements applicables ainsi que les itinéraires

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sylvicoles. Tous les items sont présents. C'est complet. On ne perçoit aucune erreur manifeste d'appréciation.

10. Le quatrième moyen est tiré de la méconnaissance des dispositions des articles L. 121-1 et L. 121-4 du code forestier et de **l'erreur manifeste d'appréciation** en ce qu'il ne prend pas suffisamment en compte l'objectif de **gestion durable (et non plus la biodiversité comme au moyen précédent)** en ce qui concerne les coupes rases, le bois mort, la libre évolution des forêts privées, le maintien de la capacité productive et protectrice de la forêt et l'introduction d'essences exotiques ou invasives ni l'objectif de contribution à l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Pour étayer sa démonstration, l'association requérante associe à chacun des trois items qu'elle a ciblés des critères dont l'absence traduirait, en elle-même, l'erreur de droit invoquée. Mais les principes de gestion durable issus de la Conférence d'Helsinki de 1993 sont repris. Il n'y a pas d'erreur de droit et aucune erreur manifeste d'appréciation.

PCMNC : rejet

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.