

FORET COMMUNALE

PROBLEME

Le code forestier ne définit pas le régime forestier mais se borne à donner une énumération des bois, forêts et terrains soumis à ce régime. Néanmoins, le régime forestier applicable aux forêts appartenant aux collectivités publiques tel qu'il résulte des dispositions contenues dans le Chapitre IV, du titre Ier du livre II du nouveau code forestier, s'analyse comme un ensemble de prestations que l'ONF effectue pour le compte du propriétaire en vue d'assurer la conservation et l'amélioration du patrimoine forestier, compte tenu des fonctions d'utilité générale attachées à la forêt. La soumission au régime forestier présente, pour les communes, des conséquences sur la gestion de leurs forêts, en dépit de leur appartenance au domaine privé communal.

TEXTES

- Loi n° 91-5 du 3 janvier 1991 modifiant diverses dispositions intéressant l'agriculture et la forêt.
- Loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.
- Articles L. 211-1 et, L.214-3 et suivants du nouveau code forestier.
- Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

▣ LA PROCEDURE DE SOUMISSION AU REGIME FORESTIER

En application des articles L.211-1 et R.214-1 du nouveau code forestier, les bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution, et les terrains à boiser des collectivités locales ou des établissements publics locaux peuvent être soumis au régime forestier : la soumission est prononcée par le préfet, sur proposition de l'Office National des Forêts (ONF), après avis de la collectivité ou de la personne morale propriétaire.

En cas de désaccord entre la collectivité ou la personne morale et l'ONF, la soumission au régime forestier est prononcée par arrêté du ministre des forêts.

La jurisprudence civile a développé la notion de "soumission tacite" en estimant que, dès lors qu'une forêt est gérée et contrôlée par l'Administration, elle doit être considérée comme soumise au régime forestier (Cass. Crim., 2 octobre 1986).

Pour les forêts appartenant à des sections de communes, la procédure de soumission implique la consultation de la commission syndicale, selon les termes de l'article L.2411-7 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, la doctrine administrative considère que les bois et forêts peuvent être acquis en vertu de la législation relative aux biens sans maître (RM, JO Sénat, 6 février 2014, p.326, n° 9840; art. L.1123-1 et suivants du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques).

A ce titre, la Loi du 13 octobre 2014 a précisé que ces bois et forêts sont de droit soumis au régime forestier prévu à l'article L. 211-1 du code forestier à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'incorporation au domaine communal. Dans ce délai, il peut être procédé à toute opération foncière

Pour distraire tout ou partie d'une forêt du régime forestier, une procédure inverse à celle de la soumission doit être suivie : par exemple, une vente de forêt soumise à ce régime par une commune, qui n'aurait pas été précédée d'une procédure de distraction, serait nulle (C.E., 30 avril 1909, Soubielle).

Un conseil municipal ne peut, par délibération, décider de tenir pour nulle la soumission au régime forestier et reprendre la gestion de sa forêt : l'article L.214-5 du nouveau code forestier prévoit que la décision de changer le mode d'exploitation de la forêt fait l'objet d'une décision de l'autorité administrative compétente de l'Etat après avis du représentant de la collectivité ou de la personne morale intéressée. Cette décision relève du Préfet de région après consultation de l'ONF et avis de la collectivité propriétaire (art. R.214-19 du nouveau code forestier)

□ LA MISE EN OEUVRE DU REGIME FORESTIER

La soumission d'une forêt au régime forestier, mission de service public, entraîne l'intervention du préfet et de l'ONF dans certains aspects de la gestion de la forêt et comprend plusieurs types d'opérations. La surveillance générale regroupe la surveillance des limites (protection foncière), la surveillance technique, notamment des exploitations (protection des peuplements forestiers), la recherche et la constatation des infractions.

- **Le document d'aménagement**

Les bois et forêts des collectivités relevant du régime forestier sont gérés conformément à un document d'aménagement approuvé par arrêté du représentant de l'Etat dans la région, après accord de la collectivité (art. L. 212-1 du nouveau code forestier)

Le document d'aménagement, établi conformément aux directives et schémas régionaux mentionnés à l'article L. 122-2 du nouveau code forestier, prend en compte les objectifs de gestion durable, notamment la contribution actuelle et potentielle de la forêt à l'équilibre des fonctions écologique, économique et sociale du territoire où elle se situe, ainsi que les caractéristiques des bassins d'approvisionnement des industries du bois.

Dans les forêts soumises à une forte fréquentation du public, la préservation et l'amélioration du cadre de vie des populations constituent une priorité.

Il fixe l'assiette des coupes.

L'arrêté d'aménagement peut, pour certaines zones, interdire ou soumettre à des conditions particulières les activités susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs de l'aménagement.

Celui-ci peut être réglé par arrêté préfectoral dans le cadre des orientations régionales forestières élaborées par une commission régionale, (art. L.113-2 du nouveau code forestier) et arrêtées par le ministre chargé des forêts, après avis des conseils régionaux et des conseils généraux (art. L. 122-1 du nouveau code forestier).

Toute évolution réglementaire (lois et règlements, directives nationales d'aménagement, schémas régionaux...etc), doit être prise en compte dans le document d'aménagement dans un délai de 5 ans (Nouveau Code Forestier, Art. L.122-3-1).

A ce titre, la Loi du 13 octobre 2014 reconfigure l'organisation normative nationale et régionale de la forêt.

Elle prévoit d'abord l'élaboration d'un programme national de la forêt et du bois précisant les orientations de la politique forestière pour une durée maximale de 10 ans. Il détermine des objectifs économiques, environnementaux et sociaux fondés sur des indicateurs de gestion durable (Nouveau code forestier, Art. L.121-2-2).

Dans un délai de deux suivant son édicition, des programmes régionaux de la forêt et du bois adaptent à leur échelle les orientations et les objectifs. Il est élaboré par la commission régionale de la forêt de du bois et arrêté par le Ministre en charge de la forêt. Les documents d'aménagement devront prendre en compte ces objectifs (Nouveau code forestier, Art. L.122-1).

Néanmoins, les orientations régionales forestières et les plans pluriannuels régionaux de développement forestier en vigueur à la publication de la Loi du 13 octobre 2014 demeurent applicables jusqu'à l'adoption des programmes régionaux et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2020.

- **Les aménagements, travaux et ventes**

Les articles L.122-7 et suivants du Code forestier prévoient que la Commune peut effectuer des opérations d'exploitation et des travaux sans être soumis aux formalités prévues par des législations mentionnées à l'article 122-8 (dispositions relatives aux réserves naturelles, aux sites Natura 2000, à la protection des monuments historiques...). Il est nécessaire à cette fin que le document d'aménagement ait été approuvé par l'autorité administrative chargée des forêts, après vérification de sa conformité auxdites législations par l'ONF, moyennant consultation des autorités compétentes au titre de ces législations (Article L.122-7-1).

Les aménagements des bois et forêts comprennent également l'exécution de programme des coupes (assiette, marquage, estimation) et l'organisation de la commercialisation des bois (mise en vente au bénéfice de la commune propriétaire).

Les ventes de coupes sont faites à la diligence de l'ONF, en présence d'un représentant de la commune, même si son absence n'entraîne pas la nullité de la vente (art. L.214-6 du nouveau code forestier).

Les bois qui ne sont pas destinés au partage en nature entre les bénéficiaires de l'affouage sont vendus par les soins de l'ONF.

L'office délivre les bois au vu d'une délibération du conseil municipal déterminant le mode de partage entre affouagistes (par feu, par tête d'habitant, par moitié entre feu et tête d'habitant) (art. L.243-1 du nouveau code forestier).

Une partie du produit des coupes est affectée au paiement des frais de garderie et d'administration de l'ONF (art. L.224-2 du nouveau code forestier).

L'aménagement forestier comprend en outre la proposition à la commune d'un programme annuel de travaux et le contrôle de la conformité des travaux exécutés avec les prescriptions de l'aménagement. La commune a la possibilité de confier par convention, à l'ONF, soit la maîtrise d'œuvre de ces travaux, soit leur réalisation complète.

En outre, en cas de vol de bois, la responsabilité de l'ONF dans l'exercice de sa mission de protection, conservation et surveillance de la forêt, est engagée pour faute simple (C.E., 25 mars 1994, commune de Kintzheim).

Enfin, les agents assermentés de l'ONF recherchent et constatent par procès-verbal les délits et contraventions commis dans les forêts et diligents les poursuites (art. L.161-4 du nouveau code forestier).

▣ FRAIS ET CONTRIBUTION

L'article 113 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 a complété l'article 92 de la loi de finances pour 1979 relatif aux contributions des collectivités territoriales, sections de communes, établissements publics, établissements d'utilité publique, sociétés mutualistes et caisses d'épargne aux frais de garderie et d'administration de leurs forêts relevant du régime forestier, prévues à l'article L.224-1 du nouveau code forestier.

Depuis le 1er janvier 1996, ces contributions sont fixées à 12% du montant hors taxe des produits de ces forêts. Toutefois, dans les communes classées en zone de montagne, ce taux est fixé à 10%.

Les produits de ces forêts sont tous les produits des forêts relevant du régime forestier, y compris ceux issus de la chasse, de la pêche et des conventions ou concessions de toute nature liées à l'utilisation ou à l'occupation de ces forêts, ainsi que tous les produits physiques ou financiers tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol. Pour les produits de ventes de bois, le montant est diminué des ristournes consenties aux acheteurs dans le cas de paiement comptant et, lorsqu'il s'agit de bois vendus façonnés, des frais d'abattage et de façonnage hors taxe.

Enfin, depuis le 1er janvier 2012, ces personnes morales doivent acquitter au bénéfice de l'Office national des forêts une contribution annuelle de 2 € par hectare de terrains relevant du régime forestier et dotés d'un document de gestion au sens de l'article L. 4 du code forestier (articles L.113-2, L.122-1, L.122-2, L.122-3 et L.122-6 du nouveau code forestier) ou pour lesquels l'office a proposé à la personne morale propriétaire un tel document.

□ NOTA

La loi a institué un monopole au profit de l'ONF pour la mise en œuvre de missions de service public. Au titre de ses missions, il est chargé d'assurer la gestion et l'équipement des forêts domaniales de l'État et de la mise en œuvre du régime forestier dans les autres bois, forêts et terrains relevant de ce régime et appartenant aux collectivités territoriales (gestion durable des forêts, surveillance, organisation des ventes de bois...). Néanmoins, l'ONF peut également intervenir sur le marché concurrentiel pour proposer des prestations complémentaires (expertises, études, réalisation de travaux complémentaires, surveillance renforcée...). Si tel est le cas, les prestations conventionnelles réalisées par l'ONF (du fait qu'elles n'entrent pas dans le cadre de ses missions de service public instituées par la loi), doivent être établies dans le respect des principes de mise en concurrence.

Une Charte de la forêt communale a été signée le 16 octobre 2003 entre la Fédération Nationale des Communes Forestières et l'Office National des Forêts. Un avenant, signé le 15 septembre 2005, crée un comité de vente des bois communaux associant 6 maires désignés par la fédération et un nombre équivalent de représentants de l'ONF (<http://www.fncofor.fr/afficherAccueil.do>).

En outre, une convention d'objectif est actuellement renégociée de manière anticipée entre l'État, l'ONF et les Communes forestières, qui devrait être adoptée pour la période 2016 – 2020 d'ici l'automne 2015. Elle pourrait impacter à la hausse la contribution que les Communes doivent acquitter depuis 2012 au bénéfice de l'ONF (Rép. Min. à QE n°16377, JO Sénat du 18 juin 2015, p 1168).