

Distraction du régime forestier et fondement légal de la compétence du préfet

Lire les commentaires de :

Élise Untermaier-Kerléo

Quelle est l'autorité compétente pour prononcer la distraction du régime forestier ?

RésuméCommentaire

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 3ème chambre – N° 12LY01026 – Comité de défense du Bois des Rochottes et de ses riverains et autres – 18 mars 2014 – C+ [↗](#)

Arrêt annulé en cassation: voir CE - 23 décembre 2015 - N° 380768 - B

et affaire renvoyée à la CAA Lyon sous N° 15LY04109 jugée le 21 février 2017

INDEX

Mots-clés

Gestion des forêts, Distraction du régime forestier, Compétence du préfet, L.141-1 du code forestier, R.141-5 du code forestier

Rubriques

Urbanisme et environnement

Résumé Note universitaire

Résumé

DECISION CE

¹ Gestion des forêts - Distraction de parcelles boisées du régime forestier - Portée - Autorité compétente (1) - La distraction de parcelles boisées du régime forestier s'analyse comme l'abrogation de l'acte par lequel ces parcelles avaient été soumises à ce régime et non comme un changement dans le mode d'exploitation ou l'aménagement des parcelles au sens de l'article L. 143-2 du code forestier, repris à l'article L. 214-5 du nouveau code.

² Dans le silence du code forestier sur l'autorité compétente pour prononcer la distraction, il résulte des articles L. 141-1 et R. 141-5 du code forestier, repris aux articles L. 214-3 et R. 214-2 du nouveau code, que cet acte entre dans les attributions du préfet lorsqu'il recueille l'accord tant de l'Office national des forêts (ONF) que de la collectivité ou personne morale intéressée, et dans celles du ministre chargé des forêts si cette condition n'est pas remplie.

³ 1. Ab. jur. CE, 6 juillet 1988, Commune de Saumos, n°s 67156, 71576, aux Tables sur un autre point.

⁴ Cf., sur la détermination de l'autorité compétente, CE, Section, 30 septembre 2005, n° 280605, p. 402.

ARRET CAA Lyon : annulé

⁵ La Cour précise 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 du préfet pour ce faire résulte seulement des règles posées par la circulaire DGFAR/SDFB/C2003-5002 du 3 avril 2003. Ainsi, les dispositions des articles L. 141-1 et R. 141-5 du code forestier ne peuvent suffire à fonder, directement ou par application du principe de parallélisme des compétences, la compétence du préfet pour prononcer la distraction du régime forestier.

Note universitaire

Quelle est l'autorité compétente pour prononcer la distraction du régime forestier ? Résumé Commentaire

Élise Untermaier-Kerléo

Maître de conférences de droit public à l'Université Jean Moulin Lyon 3 - Directrice adjointe de l'Equipe de droit public

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6153](https://doi.org/10.35562/alyoda.6153)

- ¹ La compétence du préfet de département pour prononcer la distraction du régime forestier se trouve, aux termes de cet arrêt, dénuée de fondement. La Cour refuse en effet de fonder cette compétence sur les dispositions d'une circulaire ministérielle puis écarte le principe de parallélisme des compétences.
- ² L'arrêt rendu par la Cour administrative d'appel de Lyon le 18 mars 2014, s'il intervient dans un domaine qui retient surtout l'attention des spécialistes - le régime forestier - soulèvent des questions essentielles de droit administratif général, concernant les fondements possibles de la compétence des autorités administratives.
- ³ Depuis 2008, le Comité de défense du bois des Rochottes et de ses riverains - propriété de la commune de Courson-les-Carières à sept huitièmes, et pour le reste celle de Fontenailles dans l'Yonne - s'oppose à l'exploitation d'une carrière de carbonate de calcium en son sein, sur une quarantaine d'hectares.
- ⁴ Initialement, en mars 2008, la préfecture de l'Yonne a accordé à la société La Provençale le droit d'exploiter une parcelle à l'entrée du bois, pour en extraire la matière souterraine. Depuis, plusieurs procédures -visant les autorisations d'exploiter la carrière et de défricher les parcelles concernées - ont été engagées devant les tribunaux, par l'une ou l'autre des parties, les amenant devant la cour suprême administrative (CE, 5^e ss, 14 févr. 2011, Min. de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche, n° 342310, inédit au recueil *Lebon*) .
- ⁵ En l'espèce, le recours formé par les opposants à la carrière vise à obtenir l'annulation de l'arrêté du préfet de l'Yonne en date du 25 mars 2010 accordant la distraction du régime forestier, ie mettant fin à l'application de ce régime, de parcelles de bois situées sur le territoire de la commune de Courson-les-Carières. Précisément,

⁶ Déboutés de leur demande par le Tribunal administratif de Dijon, les requérants saisissent la Cour administrative d'appel de Lyon qui va leur donner raison, considérant que l'arrêté attaqué est entaché d'incompétence.

⁷ Deux fondements envisageables de la compétence du préfet sont successivement écartés par la Cour : d'abord, les dispositions de la circulaire (I), d'autre part, le principe de parallélisme des compétences (II).

I. Le rejet de la circulaire comme fondement de la compétence du préfet

⁸ En l'espèce, les seules dispositions relatives à la distraction du régime forestier figurent dans une circulaire du Ministre de l'agriculture DGFAR/SDFB/C2003-5002 du 3 avril 2003 qui prévoit en son article III-2 que « *Les autorisations de défrichement n'impliquent pas systématiquement la perte de vocation forestière du terrain qui relevait du régime forestier. / C'est le cas des défrichements nécessaires à la mise en valeur d'une carrière (...) car, dans ces cas, la décision d'autorisation de défrichement (...) prévoit des mesures de reconstitution de l'état boisé en fin d'exploitation des installations. En outre, en opportunité, il faut éviter de soustraire du régime forestier des petites parcelles enclavées dans une propriété relevant de ce régime. / La distraction ne doit donc pas être prononcée dans ces cas.* ».

⁹ Dans ses premières conclusions prononcées le 18 avril 2013, Mme Schmerber proposait à la Cour de juger ces dispositions comme impératives, et contrairement au tribunal administratif, de reconnaître qu'elles avaient été méconnues : en prononçant la distraction du régime forestier pour des parcelles enclavées dans une propriété relevant de ce régime, l'arrêté préfectoral aurait ainsi été considéré comme entaché d'un vice de légalité interne, dit de « violation directe de la règle de droit ».

¹⁰ La rapporteure publique n'a pas convaincu la formation de jugement. En effet, par un arrêt avant-dire droit du 18 juillet 2013, conformément à l'article R. 611-7 du code de justice administrative, la Cour a informé les parties qu'elle était susceptible de soulever d'office le moyen tiré de l'incompétence du préfet pour prendre l'arrêté attaqué.

¹¹ Comme dans l'arrêt avant-dire droit, la Cour réaffirme dans celui du 18 mars 2014 ici commenté, « *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 pour prononcer la distraction du régime forestier résulte seulement des règles posées par la circulaire DGFAR/SDFB/C2003-5002 du 3 avril 2003 ».

¹² Même si cela n'est pas exprimé clairement dans l'arrêt, on comprend, en le lisant à la lumière de celui avant-dire droit, que pour la Cour, les dispositions de la circulaire ne sont pas susceptibles de fonder la compétence du préfet.

¹³ L'arrêt n'est pas davantage motivé sur ce point. Est-ce parce qu'elle est dénuée de caractère impératif que la circulaire ne peut fonder la compétence du préfet ? Ou bien est-ce parce qu'étant impérative, elle est illégale ? Ou plus simplement, est-ce parce que les dispositions en question se contentent d'indiquer dans quels cas la distraction peut être ou non prononcée, sans désigner l'autorité compétente pour le faire.

¹⁴ Finalement, si cette décision est si laconique, c'est peut-être parce que le Cour considère qu'elle ne fait que rappeler une évidence : une règle de compétence ne peut résulter des dispositions d'une simple circulaire, qu'elles soient interprétatives ou impératives.

II. Le principe de parallélisme des compétences écarté

¹⁵ À la suite de l'arrêt avant-dire droit, le ministre de l'agriculture a tenté de justifier la compétence du préfet en invoquant le principe de parallélisme des compétences, qui permet effectivement de fonder une compétence administrative même en l'absence de dispositions textuelles expresses (voir notamment Legrand (A.), « Incompétence », *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, § 28-30). Il s'agissait de considérer que dès lors que le préfet était compétent pour prononcer l'application du régime forestier aux parcelles en litige, il l'était aussi pour en prononcer la distraction. Le principe est aussi précisément invoqué par la circulaire précitée : « *La distraction du régime forestier qui n'est prévue par aucun texte législatif ou réglementaire, est l'acte contraire de l'application du régime forestier. La décision de distraction peut donc être considérée comme l'abrogation de la décision de soumission, elle relève ainsi des mêmes règles de compétence* » (voir Lagarde (M.), *L'administration du domaine forestier*, § 125 et s., *Encyclopédie des collectivités locales*, Chapitre 1 (folio n° 05172), mars 2010.).

¹⁶ Toutefois, la Cour rejette ce moyen, affirmant « *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. ».

17

Ici encore, on ne peut que regretter le laconisme de l'arrêt qui ne permet pas de savoir pourquoi le parallélisme des compétences n'a pu jouer dans le cas d'espèce.

18

La Cour a peut-être estimé que l'arrêté prononçant la distraction n'était pas strictement inverse à celui décidant de la soumission au régime forestier. Ainsi cette solution s'inscrirait-elle dans la lignée de la jurisprudence considérant que les décisions de remise à la disposition de l'Administration d'origine ne constituent pas l'acte inverse de la mise en position de détachement (CE, Sect., 21 oct. 1960, Mallet de Chaumy, *Rec. CE*, p. 552) ou que l'acte de suspension de l'application d'un traité n'est pas l'acte contraire de sa conclusion (C.E., Ass., 18 déc. 1992, Préfet de la Gironde c/ Mhamedi, n° 120461, Rec. CE ; *AJDA* 1993.82, chron. C. Maugué et R. Schwartz).

19

Quoi qu'il en soit, si les dispositions de la circulaire ou le principe du parallélisme des compétences ne permettent pas de fonder la compétence du préfet, ou en cas de désaccord de l'Office National des Forêts, au Ministre de l'agriculture, il existe un vide juridique qui n'a pas été comblé par le nouveau code forestier. En effet, les dispositions des anciens articles L. 141-1 et R. 141-5 qui donnent compétence au préfet pour prononcer l'application du régime forestier sont désormais reprises presque mot pour mot par les articles L. 214-3 et R. 214-2. Le législateur n'a pas profité de l'occasion de cette recodification du droit forestier pour insérer des dispositions expresses relatives à la distraction.

20

Cet arrêt met en avant la nécessité d'une réflexion sur la procédure de distraction du régime forestier : ou bien on la conçoit comme une procédure spécifique, qui repose sur une autorisation distincte de celles qui remettent en cause le boisement de façon définitive - ici, le défrichement, ou bien on la considère, à l'instar du professeur Michel Lagarde, dans sa thèse *Un droit domanial spécial : le régime forestier. Contribution à la théorie du domaine* (thèse droit, Toulouse 1984, p. 54) qu'une autorisation qui remet en cause le boisement, telle que celle de défricher, emporte implicitement distraction. Cette seconde solution s'inscrit tout à fait dans la tendance à la simplification administrative (songeons par exemple à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement), mais s'avère sans doute plus risquée au regard de l'exigence de protection des bois et forêts.