

N° 427483

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SYNDICAT DE LA FILIERE BOIS et
autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Pearl Nguyễn Duy
Rapporteure

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 5ème et 6ème chambres réunies)

Mme Cécile Barrois de Sarigny
Rapporteure publique

Sur le rapport de la 5ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 16 juin 2021
Décision du 2 juillet 2021

Vu la procédure suivante :

Par une requête et deux autres mémoires, enregistrés le 29 janvier 2019 et les 1^{er} juillet et 2 novembre 2020 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le syndicat de la Filière bois, la société La Forestière du Thymerais, la société Watrin Frédéric, la société Brulat Bois service, la société Trade and business, la société Bernaud Bois, la société Prescob, l'établissement Girard-Daube, la société Idelot Pères et Fils, la société Exploitation forestière Claude Sueur et Fils, la société Phan et Bois, la société SEFC, la société TimTrade, la société Valkrybois, la société Transacbois, la société Cauchy, la société Cmwood, la société Bois de l'EU, la société Transest Bois, la société Alliance Bois et Forêts, la société Patrick Minvielle, la société SFGO, la société Etablissements Chadelat, la société Gérard Henri Père et fils, M. Sylvain Plubel, la société ATP Wood, la société Exploitations forestières Honoré, la société Dany Mangin, la société Legrand, la société Delangle et la société Forest Service France demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir, d'une part, la résolution n° 2018-12 du conseil d'administration de l'Office national des forêts (ONF) du 29 novembre 2018 portant modification des conditions générales de vente de gré à gré, ou à titre subsidiaire, en tant qu'elle y insère l'article 2-2.1.4 et qu'elle approuve le formulaire d'engagement relatif à la transformation du bois, et d'autre part, la résolution n° 2018-13 du 20 novembre 2018 relative au droit de première présentation des offres sur les lots à dominante de bois d'œuvre de chêne prévue par l'article 2-2.1.4 des conditions générales de vente de gré à gré ;

2°) de mettre à la charge de l'ONF la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code forestier ;
- la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 ;
- le décret n° 2015-1129 du 11 septembre 2015 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Pearl Nguyễn Duy, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Cécile Barrois de Sarigny, rapporteure publique ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Foussard, Froger, avocat du syndicat de la Filière Bois et autres, au Cabinet Briard, avocat de l'Office national des forêts et à la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la Fédération nationale du bois ;

Considérant ce qui suit :

1. D'une part, aux termes de l'article L. 121-2-1 du code forestier, issu de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt : « *La politique conduite dans le but de promouvoir la qualité des produits forestiers et de garantir leur origine doit répondre de façon globale et équilibrée aux objectifs suivants : (...) / 2° Renforcer le développement de la filière de production, de récolte, de transformation et de commercialisation des produits forestiers et accroître l'adaptation des produits à la demande ; / 3° Fixer sur le territoire les capacités de transformation des produits forestiers et assurer le maintien de l'activité économique, notamment en zone rurale défavorisée* ».

2. D'autre part, aux termes de l'article L. 213-6 du code forestier : « *Les coupes et produits des coupes dans les bois et forêts de l'Etat sont vendus par l'Office national des forêts soit par adjudication ou appel d'offres, soit de gré à gré, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ». Aux termes de l'article L. 214-6 du même code : « *Les ventes des coupes de toutes natures dans les bois et forêts des collectivités et personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 sont faites à la diligence de l'Office national des forêts, dans les mêmes*

formes que pour les bois et forêts de l'Etat (...) ». Ces ventes sont régies par un règlement des ventes, prévu par l'article R. 213-25 du même code aux termes duquel : « *Un règlement des ventes est adopté par le conseil d'administration de l'Office national des forêts sur proposition du directeur général. Il précise le déroulement des ventes selon la procédure choisie par le représentant habilité de l'Office (...) »* et par le premier alinéa de l'article R. 213-28, qui dispose que : « *Le droit de se porter acquéreur est ouvert à toute personne sous réserve que ses capacités financières soient jugées suffisantes par le bureau d'adjudication, par la commission d'appel d'offres ou par le représentant de l'Office habilité à signer le contrat de vente de gré à gré ».* Enfin, le décret du 11 septembre 2015 sur les conditions pour se porter acquéreur des ventes des coupes de bois réalisées par l'Office national des forêts (ONF) a ajouté un second alinéa à l'article R. 213-28, aux termes duquel : « *Le droit de se porter acquéreur peut être subordonné par le règlement des ventes à la présentation d'engagements permettant d'assurer la prise en compte effective des objectifs mentionnés à l'article L. 121-2-1 ».* Ces dernières dispositions permettent ainsi au règlement des ventes de l'ONF d'imposer aux acheteurs des coupes et produits des coupes commercialisés par l'office, non seulement des conditions ou engagements fixés dans l'intérêt de la propre activité de cet établissement public, mais aussi, le cas échéant, des engagements répondant à un but d'intérêt général, relevant des objectifs mentionnés à l'article L. 121-2-1 du code forestier.

3. Sur le fondement des dispositions du second alinéa de l'article R. 213-28 du code forestier, le conseil d'administration de l'ONF a, par une résolution n° 2018-12 du 29 novembre 2018, inséré dans le règlement des ventes de bois de gré à gré des dispositions prévoyant la possibilité d'accorder un droit de première présentation d'offres, pour des lots de bois issus de filières comportant des risques de fragilisation, aux acquéreurs qui seront titulaires d'un agrément complémentaire à l'agrément financier. Par la résolution n° 2018-13 du 29 novembre 2018, l'office a mis en œuvre cette faculté en instituant, pour le droit de première présentation à l'achat des lots à dominante de bois d'œuvre de chêne, un agrément complémentaire qui requiert de l'acheteur, soit qu'il dispose d'un label attestant de la transformation des bois d'œuvre de chêne au sein de l'Union européenne, soit qu'il souscrive l'engagement d'alimenter la filière de transformation située dans l'Union européenne avec les bois d'œuvre de chêne issus des lots qu'il aura acquis. Le non-respect de cet engagement, dont le contrôle doit être assuré par un organisme indépendant, peut entraîner la perte de son agrément. Enfin, les lots mis en vente qui n'ont pas trouvé acheteur dans ces conditions sont remis en vente et peuvent alors être acquis sans qu'il soit nécessaire de présenter de label ou de souscrire d'engagement.

4. Pour la mise en œuvre de ces dispositions, le conseil d'administration de l'ONF a, par la résolution n° 2018-13, adopté un formulaire comportant treize engagements auxquels, s'il ne dispose pas d'un label, tout acheteur doit souscrire pour être autorisé à accéder à une vente de gré à gré des lots de bois d'œuvre à dominante « essence chêne ».

5. Le syndicat de la filière bois et plusieurs sociétés de cette filière demandent l'annulation de ces deux résolutions.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

6. Aux termes de l'article L. 221-1 du code forestier : « *L'Office national des forêts est un établissement public national à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle de l'Etat ».* Lorsqu'un établissement public tient de la loi la qualité d'établissement public

industriel et commercial, les litiges nés de ses activités relèvent de la compétence de la juridiction judiciaire, à l'exception de ceux relatifs à celles de ses activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, ressortissent par leur nature de prérogatives de puissance publique.

7. Les résolutions litigieuses, qui modifient les règles applicables au règlement de vente de l'ONF, fixent, ainsi qu'il a été dit, les conditions auxquelles est subordonné l'accès aux ventes de gré à gré de lots de bois d'œuvre de chêne commercialisés par l'office. Elles se rattachent ainsi au pouvoir réglementaire confié à l'ONF par le second alinéa de l'article R. 213-28 du code forestier. L'office n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que la juridiction administrative ne serait pas compétente pour connaître des conclusions du syndicat de la filière bois et autres, lesquelles ressortissent, en vertu des dispositions du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, de la compétence de premier ressort du Conseil d'Etat.

Sur l'intervention de la Fédération nationale du bois :

8. La Fédération nationale du bois justifie d'un intérêt suffisant au maintien des résolutions attaquées. Par suite, son intervention en défense est recevable.

Sur la légalité de la résolution n° 2018-12 :

9. En premier lieu, si les requérants font valoir que la résolution n° 2018-12 aurait à tort comporté une annexe qui aurait dû être jointe à la résolution n° 2018-13, cette critique met en cause la forme de la publication initiale de ces résolutions. Cette circonstance, qui n'affecte pas l'intelligibilité de la norme, est dépourvue d'incidence sur la légalité de la résolution attaquée.

10. En deuxième lieu, la résolution litigieuse se borne, ainsi qu'il a été dit au point 3, à instituer le principe d'un agrément complémentaire auquel peuvent être soumis les acheteurs voulant bénéficier d'un droit de première présentation. Ses effets sur l'accès aux ventes de bois d'œuvre de chêne de l'ONF ne résultent ainsi que du contenu de l'agrément complémentaire, lequel résulte exclusivement de la résolution n° 2018-13 du même jour. Les moyens tirés de ce que, en raison des contraintes qu'elle ferait porter sur l'achat et la transformation de bois d'œuvre de chêne, cette première délibération porterait atteinte à la liberté d'entreprendre, à la liberté contractuelle, au principe de sécurité juridique, méconnaît l'article L. 420-2 du code de commerce et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et serait entachée d'erreur manifeste d'appréciation, sont, par suite, inopérants.

11. En troisième lieu, l'instauration d'une différence de traitement entre les différents acheteurs, dans leurs droits de se porter acquéreurs dans les ventes de bois de l'ONF, résulte des termes mêmes de l'article R. 213-28 du code forestier cités au point 2. Le moyen tiré de ce que la délibération litigieuse aurait, en instaurant une telle différence, méconnu le principe d'égalité, est, par suite, inopérant.

12. Il résulte de ce qui précède que le syndicat de la filière bois et autres ne sont pas fondés à demander l'annulation de la résolution n° 2018-12 du 29 novembre 2018.

Sur la légalité de la résolution n° 2018-13 :

13. Il ressort des pièces du dossier que le formulaire annexé à la délibération litigieuse prévoit, par l'engagement n° 1, que l'acheteur qui ne dispose pas du « label transformation UE » et entend accéder à une vente publique de bois d'œuvre de chêne s'engage « à transformer ou à faire transformer, sur le territoire de l'Union européenne, l'ensemble des bois d'œuvre de chêne constituant [son] approvisionnement ». En vertu de l'engagement n° 2 du même formulaire, l'acheteur qui ne transforme pas lui-même l'ensemble de ses approvisionnements en bois d'œuvre de chêne est tenu de ne les « vendre, échanger, céder, transférer, à titre gratuit ou onéreux, directement ou indirectement » qu'à des personnes disposant du label ou ayant souscrit l'engagement n° 1.

14. Comme l'admet d'ailleurs l'ONF en défense, ces dispositions imposent ainsi à toute personne qui entend accéder, en première présentation, à une de ses ventes de bois d'œuvre de chêne, de prendre l'engagement de transformer ou de faire transformer au sein de l'Union européenne, non seulement les lots de bois achetés dans le cadre de cette vente mais également l'ensemble de son approvisionnement en bois d'œuvre de chêne, quelle que soit son origine ou la date de son acquisition, ainsi que de soumettre au même engagement de transformation, c'est-à-dire pour l'ensemble de son approvisionnement en bois d'œuvre de chêne, quelle que soit son origine ou la date de son acquisition, toute autre personne à qui elle céderait ou échangerait une partie de son approvisionnement, y compris celui qui n'est pas issu d'une vente de l'ONF.

15. Or si l'ONF est, ainsi qu'il est dit au point 2, habilité à subordonner le droit de se porter acquéreur des lots de bois qu'il met en vente à des engagements portant sur l'usage de ces lots et répondant aux objectifs mentionnés à l'article L. 121-2-1 du code forestier, cette habilitation ne saurait, compte tenu des exigences tenant au respect de la liberté d'entreprendre et de la liberté du commerce et de l'industrie, être entendue comme autorisant l'office à faire porter de tels engagements sur l'ensemble des activités d'un acquéreur, en lui imposant des contraintes qui, non seulement, portent sur le bois de chêne qu'il acquiert auprès de l'office mais qui affectent aussi l'ensemble de ses activités d'acquisition, de cession ou d'échange de bois de chêne et celles des entreprises avec lesquelles il entretient des liens commerciaux.

16. Par suite, les requérants sont fondés à soutenir qu'en adoptant, par la résolution du 29 novembre 2018, le formulaire litigieux, dont les engagements ne sont pas divisibles, le conseil d'administration de l'ONF a excédé les limites de la compétence réglementaire que lui confient les dispositions du second alinéa de l'article R. 213-18 du code forestier. Ils sont donc fondés à en demander l'annulation.

Sur la question de la limitation dans le temps des effets de l'annulation prononcée :

17. Il convient de surseoir à statuer sur la date d'effet de cette annulation, jusqu'à ce que les parties aient débattu de la question de savoir s'il y a lieu, en l'espèce, de limiter dans le temps les effets de l'annulation ainsi prononcée, ainsi d'ailleurs que l'ont sollicité dans leurs observations orales le Cabinet Briard, avocat de l'ONF, et la SCP Piwnica, Molinié, avocat de la Fédération nationale du bois.

18. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'ONF la somme demandée par les requérants au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Les dispositions de cet article font par ailleurs obstacle à ce qu'il soit fait droit aux conclusions présentées à ce titre par l'ONF.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'intervention de la Fédération nationale du bois est admise.

Article 2 : La résolution n° 2018-13 du conseil d'administration de l'Office national des forêts du 29 novembre 2018 est annulée.

Article 3 : Il est sursis à statuer sur la date d'effet de cette annulation, jusqu'à ce que les parties aient débattu de la question de savoir s'il y a lieu, en l'espèce, de limiter dans le temps les effets de l'annulation prononcée à l'article 2 de la présente décision.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête et les conclusions présentées par l'Office national des forêts au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée au syndicat de la filière bois, premier requérant dénommé, à l'Office national des forêts et à la Fédération nationale du bois.

Copie en sera adressée au ministre de l'agriculture et de l'alimentation.