Conseil d'État, 15 juillet 2026, n° 509638

Conseil d'État | 5ème - 6ème chambres réunies | 15 juillet 2026

Résumé

03-06-01 Eu égard aux conditions que le décret n° 2025-401 portant application de l'article L. 121-6 du code forestier et instaurant un régime d'aides au renouvellement forestier pose tant de manière générale pour l'attribution de toute aide publique au reboisement ou à la régénération naturelle des bois et forêts, parmi lesquelles les seuils à respecter de diversification des espèces ainsi plantées, que pour l'attribution de l'aide a…

Sujets abordés dans les motifs

#1 fin de non recevoir opposée

#2 définit

#3 code de l environnement

#4 décret attaqué

Exposé des faits

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, et notamment la Charte de l'environnement ;

- le code de l'environnement ;

- le code forestier ;

- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Bastien Brillet, maître des requêtes en service extraordinaire,

- les conclusions de M. Maxime Boutron, rapporteur public.

Vu la note en délibéré, enregistrée le 24 juin 2026, présentée par la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire ;

Motifs

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 121-1 du code forestier : " La politique forestière relève de la compétence de l'Etat. Ses orientations, ses financements et ses investissements s'inscrivent dans le long terme et sont conformes aux principes mentionnés au présent article. / L'Etat, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements et en mobilisant les autres parties prenantes, veille : / 1° A l'adaptation des essences forestières au milieu, en prenant en compte la problématique du changement climatique afin de favoriser la résilience des forêts en mobilisant l'ensemble des techniques sylvicoles, notamment la diversification des essences, la migration assistée ou la régénération naturelle quand elles sont appropriées ; / 2° A l'optimisation du stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, afin de contribuer à l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 énoncé à l'article L. 100-4 du code de l'énergie ; / 3° Au maintien de l'équilibre et de la diversité biologiques et à l'adaptation des forêts au changement climatique ; / 4° A la régénération des peuplements forestiers dans des conditions satisfaisantes d'équilibre sylvo-cynégétique, au sens du dernier alinéa de l'article L. 425-4 du code de l'environnement ; (...)/ La politique forestière a pour objet d'assurer la gestion durable et la vocation multifonctionnelle, à la fois écologique, sociale et économique, des bois et forêts. (...)" Aux termes de l'article L. 121-6 du même code : " Le bénéfice des aides publiques destinées à la mise en valeur et à la protection des bois et forêts est subordonné à l'existence d'un des documents de gestion mentionnés aux articles L. 124-1 et L. 124-2 et à l'engagement de l'appliquer pendant une durée de cinq ans au moins et quinze ans au plus. / Il est subordonné à la compatibilité avec les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1 ainsi que, dans le cas de travaux de reboisement ou favorisant la régénération naturelle et dans des conditions définies par décret, au fait : / 1° De respecter des seuils de diversification des essences ; / 2° D'être adaptés à la station forestière et à son évolution prévisible en raison du changement climatique ; (...)Les règles et conditions d'attribution et de modulation de ces aides sont précisées par décret, en fonction des difficultés particulières de mise en œuvre ou de conservation de la forêt. Ce décret précise les exceptions aux conditions mentionnées au premier alinéa lorsque l'objet des aides publiques est la réalisation de projets collectifs ou de travaux urgents. (...) "

2. L'association Canopée demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir la décision par laquelle le Premier ministre a rejeté le recours gracieux qu'elle a formé le 4 juillet 2025 tendant au retrait du décret du 2 mai 2025 portant application de l'article L. 121-6 du code forestier et instaurant un régime d'aides au renouvellement forestier, ensemble ce décret et l'arrêté du 2 mai 2025 portant application de l'article D. 156-11-21 du code forestier et instaurant un régime d'aides au renouvellement forestier.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la ministre de ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire tirée du défaut de qualité pour agir de l'auteur de la requête :

fin de non recevoir opposée

3. Il ressort des pièces du dossier que, par une délibération du 20 septembre 2025, le bureau de l'association Canopée a décidé de former une action contentieuse contre le décret du 2 mai 2025 et l'arrêté de la même date pris pour son application. Par suite, la fin de non-recevoir opposée par la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire tirée de ce que l'association requérante ne justifierait pas que son président ait été autorisé par les membres du bureau, compétent selon l'article 9.2.1 des statuts de l'association pour décider d'ester en justice, à engager la présente instance, doit être écartée.

Sur la fin de non-recevoir opposée par la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire tirée de la tardiveté des conclusions dirigées contre l'arrêté du 2 mai 2025 :

4. Aux termes de l'article R. 421-1 du code de justice administrative : " La juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. / Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle. / (...) ". Aux termes de l'article L. 411-2 du code des relations entre le public et l'administration : " Toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours de ce délai. (...) "

5. Il ressort des pièces du dossier que le recours gracieux formé le 4 juillet 2025 par l'association Canopée auprès du Premier ministre tend au retrait du seul décret du 2 mai 2025 portant application de l'article L. 121-6 du code forestier et instaurant un régime d'aides au renouvellement forestier. Par suite, ce recours n'a pu interrompre le délai de recours contentieux à l'encontre de l'arrêté du 2 mai 2025, publié au Journal officiel de la République française le 4 mai 2025, qui a expiré le 5 juillet 2025. La demande tendant à l'annulation de l'arrêté du 2 mai 2025, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 10 novembre 2025, est en conséquence tardive. Il y a dès lors lieu d'accueillir la fin de non-recevoir opposée sur ce point par la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

Sur la légalité du décret du 2 mai 2025 :

définit

6. Le décret attaqué du 2 mai 2025 définit, d'une part, à l'article D. 121-4 du code forestier, les conditions auxquelles doivent répondre, de manière générale, les opérations susceptibles de bénéficier d'une aide publique au reboisement ou à la régénération naturelle des bois et forêts, parmi lesquelles notamment les seuils à respecter de diversification des espèces ainsi plantées, et, d'autre part, instaure, aux articles D. 156-11-1 et suivants du même code, une " aide au renouvellement forestier destinée à la mise en valeur et à la protection des bois et forêts par des travaux de reboisement, des travaux favorisant leur régénération naturelle ou des travaux de réduction de densité et de cloisonnement " destinée aux personnes physiques ou morales autres que l'Etat qui entreprennent des opérations limitativement énumérées aux fins de " remédier " à des situations de mort, de dépérissement ou de vulnérabilité d'un peuplement également limitativement énumérées.

code de l environnement

7. Aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : " Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et

de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ". Le respect du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement s'apprécie au regard des dispositions législatives prises afin de préciser, pour ce type de décisions, les conditions et les limites de l'applicabilité de ce principe. Ainsi, aux termes du I de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement : " I. - Le présent article définit les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités publiques ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux décisions qui modifient, prorogent, retirent ou abrogent les décisions mentionnées à l'alinéa précédent soumises à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration. / Ne sont pas regardées comme ayant une incidence sur l'environnement les décisions qui ont sur ce dernier un effet indirect ou non significatif (...) ".

décret attaqué

8. Eu égard aux conditions que le décret attaqué pose tant de manière générale pour l'attribution de toute aide publique au reboisement ou à la régénération naturelle des bois et forêts, parmi lesquelles les seuils à respecter de diversification des espèces ainsi plantées, que pour l'attribution de l'aide au renouvellement forestier qu'il institue dont le montant représente entre 40 et 65 % des dépenses éligibles, aux termes des articles D. 156-11-13 et D. 156-11-14 du code forestier, ses dispositions sont susceptibles d'avoir un effet d'incitation significatif sur le choix des travaux de reboisement opérés par les acteurs de la filière forêt-bois qui ont eux-mêmes une incidence directe sur l'adaptation des forêts au changement climatique et, en conséquence, sur l'optimisation du stockage de carbone. Si la ministre fait valoir qu'au titre de l'année 2025, l'aide au renouvellement forestier n'a été attribuée que pour des travaux portant sur une superficie globale représentant 7 271 ha, soit une part minime des forêts, ce bilan, dressé à peine huit mois après l'entrée en vigueur du décret, ne saurait suffire à rendre compte des effets attendus d'une telle politique publique d'incitation financière. Par suite, les dispositions du décret attaqué doivent être regardées comme ayant une incidence directe et significative sur l'environnement, au sens de l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement. Son adoption devait, dès lors, être précédée, à peine d'illégalité, d'une consultation du public en application de cet article. L'association requérante est, en conséquence, fondée à soutenir que le décret attaqué a été adopté au terme d'une procédure irrégulière, dès lors qu'il n'a pas fait l'objet d'une consultation préalable du public.

9. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, que l'association requérante est fondée à demander l'annulation du décret qu'elle attaque.

Dispositif

D E C I D E :

Article 1er : Le décret n° 2025-401 du 2 mai 2025 est annulé.

Article 2 : Le surplus des conclusions de la requête de l'association Canopée est rejeté.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à l'association Canopée et à la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire.

Copie en sera adressée au Premier ministre et à la ministre de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature.

Délibéré à l'issue de la séance du 24 juin 2026 où siégeaient : M. Christophe Chantepy, président de la section du contentieux, présidant ; Mme Isabelle de Silva, présidente de chambre ; M. Jean-Philippe Mochon, président de chambre ; Mme Laurence Helmlinger, M. Jérôme Marchand-Arvier, M. Stéphane Hoynck, M. Christophe Pourreau, M. Jean-Luc Matt, conseillers d'Etat et M. Bastien Brillet, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Rendu le 15 juillet 2026.

Le président :

Signé : M. Christophe Chantepy

Le rapporteur :

Signé : M. Bastien Brillet

Le secrétaire :

Signé : M. Bernard Longieras

La République mande et ordonne à la ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour la secrétaire du contentieux, par délégation :

N° 509638- 2 -

Composition de la juridiction

Rapporteur

- M. Bastien Brillet