

Cour administrative d'appel de Nancy

N° 18NC02856

France Nature Environnement et autres

Audience du 22 septembre 2020

Lecture du 13 octobre 2020

Conclusions

M. Alexis Michel, Rapporteur public

Par une délibération du 2 juillet 2015, le conseil municipal de la commune de Mandres-en-Barrois a autorisé son maire à conclure avec l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) une convention relative à l'échange du bois communal « Lejuc », dont la commune est propriétaire, contre la forêt de la « Caisse, côté Est », située sur le territoire de la commune de Bonnet, appartenant à l'ANDRA.

Par un arrêté du 6 janvier 2016, le préfet de la Meuse a distrait du régime forestier les parcelles section E, n^{os} 827, 828, 829 et 964 du bois « Lejuc ». Et l'échange est intervenu le même jour par acte notarié.

Le 1^{er} juillet 2016, l'association France nature environnement, l'association Réseau « Sortir du Nucléaire », l'association Mirabel-Lorraine nature environnement, l'association Meuse Nature Environnement, l'association Les habitants vigilants du canton de Gondrecourt, l'association Burestop 55, l'Association Bure Zone Libre, l'association les Amis de Terre France ainsi que MM. F., G., H. et L. ont demandé au préfet d'abroger son arrêté du 6 janvier 2016.

Par décision du 17 août 2016, le préfet de la Meuse a refusé de faire droit à cette demande.

L'association France nature environnement et autres font appel du jugement du 22 août 2018 par lequel le tribunal administratif de Nancy a rejeté leur demande tendant à l'annulation des décisions précitées des 6 janvier 2016 et 17 août 2016.

I. Tout d'abord, les interventions volontaires à l'instance de l'association pour la sensibilisation de l'opinion sur les dangers de l'enfouissement des déchets radioactifs et de l'association Collectif contre l'enfouissement des déchets radioactifs / Haute-Marne 52 n'ont pas été formées par mémoire distinct ainsi que l'exigent les dispositions de l'article R. 632-1 du code de justice administrative.

Dès lors, vous les rejetterez en raison de leur irrecevabilité, sans que vous soyez à cet égard tenus d'inviter les intervenants à régulariser leurs demandes : voyez en ce sens, CE, 12 décembre 2003, *M. A. – Mme B.* n^{os} 235234, 237932.

II. Examinons maintenant les conclusions dirigées contre l'arrêté du préfet de la Meuse du 6 janvier 2016.

Par le jugement attaqué, le tribunal administratif a rejeté comme irrecevable la demande présentée par l'association France nature environnement et autres tendant à l'annulation de cet arrêté en raison de sa tardiveté.

Devant vous, les requérants ne contestent pas le motif d'irrecevabilité opposée à leur demande de première instance et, par suite, vous ne pourrez que rejeter leurs conclusions tendant à l'annulation de l'arrêté du 6 janvier 2016.

III. Passons à l'examen des conclusions à fin d'annulation de la décision du préfet de la Meuse du 17 août 2016 refusant d'abroger l'arrêté du 6 janvier 2016.

Au préalable, nous vous rappellerons que selon une jurisprudence constante, la distraction du régime forestier de forêts communales est un préalable indispensable à toute cession : voyez CE, 30 avril 1909, *Ministre de l'Agriculture c/ S.*, n° 27404, p. 433, et qu'aucune disposition législative ou réglementaire et notamment du code forestier ne régit cette question¹.

S'agissant de l'abrogation, son régime juridique diffère selon que l'acte en cause est réglementaire, ou non réglementaire non créateurs de droits², ou, enfin, si cet acte est une décision créatrice de droits³.

Il vous appartient donc de déterminer de quelle catégorie d'acte relève une décision de distraction du régime forestier.

Les premiers juges ont fait application du régime de la décision créatrice de droits. Les requérants le contestent en soutenant que la décision de distraction du régime forestier est un acte réglementaire relevant du régime prévu par les dispositions du premier alinéa de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Pour reprendre l'étude du professeur Bertrand Seiller relative à l'identification de l'acte administrative dans *le Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, n° 384, si la généralité caractérise la norme posée par un acte réglementaire, inversement, la particularité singularise celle posée par un acte non réglementaire.

A cet égard, l'acte non réglementaire n'énonce pas une norme *a priori* mais est destiné à l'application à un cas particulier d'une norme générale préexistante, qu'elle soit législative ou réglementaire. L'objet de la norme non réglementaire est ainsi de « particulariser » une norme générale en décidant d'y soumettre un cas déterminé. Au contraire de l'acte réglementaire, le

¹ La soumission au régime forestier résulte d'une décision expresse : voyez les dispositions de l'article L. 214-3 du code forestier ainsi que les conclusions de Mme Barrois de Sarigny, n° 404912.

² Selon l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration : « *L'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicition ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. / L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicition, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* ».

³ Selon l'article L. 242-1 de ce code : « *L'administration ne peut abroger ou retirer une décision créatrice de droits de sa propre initiative ou sur la demande d'un tiers que si elle est illégale et si l'abrogation ou le retrait intervient dans le délai de quatre mois suivant la prise de cette décision* ».

champ d'application de l'acte non réglementaire ne se définit donc pas abstraitement mais par référence à un élément identifiable concrètement.

Un acte de distraction du régime forestier consiste à mettre fin à une situation juridique donnée, la soumission de certaines parcelles identifiées à ce régime. Cet acte s'analyse d'ailleurs selon la jurisprudence comme l'abrogation de l'acte par lequel des parcelles avaient été soumises à régime forestier : voyez sur ce point la décision du CE du 23 décembre 2015, *Ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt c/ Comité de défense du Bois des Rochottes et de ses riverains et autres*, n° 380768.

A cet égard, il a déjà été jugé qu'une décision de soumission au régime forestier de parcelles était dépourvue de caractère réglementaire. En effet un tel acte, qui délimite des parcelles, se borne à rendre applicable un régime juridique sans y ajouter aucune disposition : voyez en ce sens, CE, 13 novembre 2018, *Commune de Roquebillière*, n° 425013 (juge des référés) ; CAA Lyon, 24 mars 2009, *Mme P.*, n° 06LY00560.

La décision de distraction, donc d'abrogation, suit alors en principe la même qualification. Et, il n'y a aucune raison au regard des critères de distinction des actes réglementaires et non réglementaires et de la décision précisément en litige, de ne pas qualifier l'acte de distraction comme étant lui aussi dépourvu de caractère réglementaire.

L'acte de distraction se borne lui aussi à délimiter des parcelles identifiées alors soumises au régime forestier pour leur rendre applicable un autre régime préexistant de « droit commun », sans non plus y ajouter aucune disposition et est ainsi lui aussi dépourvu de caractère réglementaire.

Si vous nous suivez, il vous conviendra alors de déterminer si un tel acte est une décision individuelle ou une décision d'espèce, donc « ni individuelle ni réglementaire ».

Une décision d'espèce emprunte des traits au règlement (effets impersonnels) et à l'acte individuel (norme particulière). Dans cette catégorie, figure selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, en particulier *les décisions délimitant une zone, fixant une liste ou classant un objet*. Ainsi, des actes déclaratifs d'utilité publique, des actes fixant un périmètre de remembrement, ou classant une commune en zone de montagne, des actes créant une Z.U.P. ou une zone d'aménagement différé.

La décision d'espèce, ainsi que le relève Jean Lessi dans ses conclusions sur la décision du CE du 1^{er} juillet 2016, *Institut d'ostéopathie de Bordeaux*, n°s 393082, 393524, se borne à faire application d'un régime préexistant à une situation particulière, à « *placer une collectivité ou une collection de personnes ou de biens sous le régime d'une norme législative ou réglementaire préexistante* »⁴ (reprenant les propos du commissaire du gouvernement, J. Rigaud). Elle n'a pas de valeur ajoutée normative générale, à la différence de l'acte réglementaire. La décision d'espèce est située en aval, dans une optique non pas de réglementation, mais d'application, de concrétisation d'une norme générale préexistante.

Pour notre part, la décision de distraction de parcelles du régime forestier revêt ces caractéristiques de la décision d'espèce, soumettant les biens de la collectivité au régime préexistant de droit commun, lequel permettra ensuite à la collectivité de conclure des actes,

⁴ Reprenant J. Rigaud

tels une cession ou un échange, revêtant alors le caractère d'un acte individuel créateur de droits.

Si vous nous suivez, selon une jurisprudence constante, une décision d'espèce, tout comme un acte réglementaire, ne confère aucun droit à leur destinataire⁵.

Il s'ensuit que vous ferez application à la décision de distraction en litige du régime juridique de son abrogation issue de la décision du Conseil d'Etat du 30 novembre 1990, *Association "Les Verts"*, n° 103889, codifié au deuxième alinéa de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, selon lequel, « *l'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicition, sauf à ce que l'illégalité ait cessé* »⁶.

Autrement dit, les éventuelles illégalités initiales de l'acte deviennent incontestables une fois l'acte devenu définitif⁷.

Seules les illégalités apparaissant postérieurement, du fait de changements dans les circonstances de fait ou de droit, contraignent l'administration à abroger l'acte : voyez plus particulièrement les conclusions de M. Pochard sur l'arrêt précité du CE « *Association Les Verts* » et les conclusions de Guillaume Odinet, sur l'arrêt du CE du 4 décembre 2017, *Association Alcaly*, n° 407206.

En l'espèce, les requérants se bornent à contester les vices initiaux de l'arrêté du 6 janvier 2016 devenu définitif. Aussi, au vu du régime que nous venons d'exposer, de tels moyens sont nécessairement inopérants : voyez, pour une application, CE, 10 janvier 2005, *Association Quercy-Périgord contre le projet d'aéroport de Brive-Souillac et ses nuisances*, n° 265838.

Vous pourrez donc confirmer le tribunal en substituant ce raisonnement à celui tenu par les premiers juges.

Et, par ces motifs, nous concluons :

⁵ Cf. notamment Bertrand Seiller, dans le *répertoire de contentieux administratif*, précité, n° 483 ; Président Odent, *cours de contentieux administratif*, au Recueil p.1115 et la chronique des Président Dewost et Denoix de Saint Marc consacrée à la classification des actes administratifs à l'AJDA, 1969.42.

⁶ Pour une application à un acte de classement d'un site, cf. CE, 22 mars 1999, *SA Dramont Aménagement*, n° 197589.

⁷ S'agissant du caractère définitif : pour une décision d'espèce, en l'absence de disposition législative ou réglementaire prévoyant qu'un acte ni réglementaire ni individuel doit être notifié, il entre en vigueur et n'est opposable qu'à compter de sa publication. L'arrêté du 6 janvier 2016 a été publié au recueil des actes administratifs de la préfecture de la Meuse le 7 janvier 2016, lequel est disponible en ligne et selon la jurisprudence est bien opposable aux tiers : cf. CE, 27 mars 2020, *Le syndicat des petits planteurs de Cadet Sainte Rose*, n° 435277. Le délai de recours contentieux pour les tiers (les requérants), expirait donc le 7 mars 2016. Les requérants n'ont demandé l'abrogation de l'acte que le 1^{er} juillet 2016, après l'expiration du délai de recours et leur recours a été enregistré contre l'arrêté du 6 janvier 2016, le 13 octobre 2016. Le recours contre ce dernier arrêté est donc bien tardif, ainsi que l'a estimé le tribunal.

1) au rejet des interventions volontaires présentées par l'association pour la sensibilisation de l'opinion sur les dangers de l'enfouissement des déchets radioactifs et par l'association Collectif contre l'enfouissement des déchets radioactifs / Haute-Marne 52 ;

2) et au rejet de la requête.

Les rapporteurs publics sont les titulaires exclusifs de tous les droits de propriété intellectuelle portant sur leurs conclusions et ce dans le monde entier. Ils consentent à l'utilisateur le droit de reproduire tout ou partie du contenu de leurs conclusions pour stockage aux fins de représentation sur écran monoposte et de reproduction, en un exemplaire, pour copie de sauvegarde. Ce droit est consenti dans le cadre d'un usage strictement personnel, privé et non collectif, toute mise en réseau, toute rediffusion ou commercialisation totale ou partielle de ce contenu, auprès des tiers, sous quelque forme que ce soit, étant strictement interdite sans l'autorisation expresse et écrite de l'auteur.