

N° 2106724

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M. A. et autres

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Laurent Boutot
Rapporteur

Le tribunal administratif de Strasbourg

(4^{ème} chambre)

M. Alexandre Therre
Rapporteur public

Audience du 3 octobre 2024
Décision du 5 novembre 2024

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire, enregistrés les 17 septembre 2021 et 25 juin 2022, M. A., M. B., M. C, Mme D., Mme E., M. F. M. G., M. H., M. I., M. J., M. K., M. L., M. M et M. N., demandent au tribunal :

- 1) d'annuler le recueil des règles pratiques applicables aux droits d'usage des communes de Dabo et Engenthal du 21 août 1948 ;
- 2) de mettre à la charge de l'Office national des forêts le versement d'une somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, ainsi que les dépens de l'instance.

Ils soutiennent que :

- ils ont un intérêt pour agir ;
- le recueil contesté est entaché d'un vice d'incompétence ;
- il s'agit d'un texte dont la portée est réglementaire ;
- ce texte méconnaît l'article R. 312-8 du code des relations entre le public et l'administration ;
- certaines dispositions du guide de légistique ont été méconnues ;
- ils bénéficient d'une décision implicite d'acceptation.

Par un mémoire en défense, enregistré le 9 juin 2022, l'Office national des forêts, représenté par la SAS Drouot avocats, conclut au rejet de la requête et à ce qu'il soit mis à la

charge des requérants une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que les requérants ne démontrent pas leur intérêt pour agir et que les moyens soulevés ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Les parties ont été informées, en application des dispositions de l'article R. 611-7 du code de justice administrative, de ce que le jugement était susceptible d'être fondé sur un moyen relevé d'office tiré de ce que le litige relève de la compétence du juge judiciaire, dès lors que, d'une part, la forêt domaniale de Dabo appartient au domaine privé de l'Etat et que, d'autre part, la gestion du « droit aux bois bourgeois » relève des missions de gestion des forêts se rattachant à l'activité de service public industriel et commercial de l'Office national des forêts.

Vu :

- la Constitution du 4 octobre 1958 ;
- le code forestier ;
- le code des relations entre le public et l'administration ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Laurent Boutot,
- les conclusions de M. Alexandre Therre, rapporteur public,
- les observations de Me Brunel, avocate de l'Office national des forêts.

Une note en délibéré, présentée pour le compte de l'Office national des forêts, a été enregistrée le 4 octobre 2024.

Considérant ce qui suit :

1. M. A., M. B., M. C, Mme D., Mme E., M. F. M. G., M. H., M. I., M. J., M. K., M. L., M. M et M. N., représentés par M. A., doivent être regardés comme demandant au tribunal d'annuler la décision implicite par laquelle leur demande, notifiée à l'Office national des forêts (ci-après : ONF) le 5 juillet 2021 et tendant à l'abrogation du recueil des règles pratiques applicables aux droits d'usage des communes de Dabo et Engenthal du 21 août 1948, par lequel l'administration des eaux et forêts a précisé les conditions d'exercice du droit au bois bourgeois pour les habitants de ces communes, a été implicitement rejetée.

Sur la compétence de la juridiction administrative :

2. D'une part, aux termes de l'article L. 241-2 du code forestier : « *Ne sont admis à exercer un droit d'usage quelconque, dans les bois et forêts de l'Etat, que ceux dont les droits étaient le 31 juillet 1827 reconnus fondés soit par des actes du gouvernement, soit par des jugements ou arrêts définitifs ou reconnus tels par suite d'instances administratives ou judiciaires engagées devant les tribunaux dans le délai de deux ans à dater du 31 juillet 1827 par des usagers en jouissance à ce moment.* ».

3. D'autre part, aux termes de l'article L. 221-1 du même code : « *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 des litiges relatifs à celles de ses activités qui, telles la réglementation, la police ou le contrôle, se rattachent, par leur nature, à l'exercice de prérogatives de puissance publique et ne peuvent donc être exercées que par un service public administratif.

4. Dans un arrêt du 7 février 1905, confirmé par le Reichsgericht (tribunal impérial) de Leipzig le 26 février 1906, la cour d'appel de Colmar a condamné l'Etat à permettre aux habitants des communes de Dabo et Engenthal l'exercice de leur droit d'usage au bois bourgeois. Ce droit, reconnu antérieurement au 1^{er} août 1827, notamment par une décision du conseil de préfecture de Nancy de 1810, consiste dans la délivrance annuelle d'une certaine quantité de bois issus de la forêt domaniale de l'ancien comté de Dabo. Il est constant que les conditions d'exercice du droit au bois bourgeois ont continué, après 1919, à être régies selon les termes de l'arrêt du 7 février 1905, dont la Cour de cassation fait régulièrement application. Le 21 août 1948, l'administration des eaux et forêts a édicté un recueil de règles pratiques applicables aux droits d'usage des communes de Dabo et d'Engenthal. Ce texte reprend, en les précisant et en les développant, les principes énoncés dans l'arrêt du 7 février 1905.

5. Le recueil du 21 août 1948 constitue, avec les décisions juridictionnelles précitées, le seul document écrit régissant le droit d'usage au bois bourgeois de la forêt de Dabo. Par ailleurs, ce recueil ne se limite pas à reprendre les principes de l'arrêt du 7 février 1905, mais ajoute un certain nombre de conditions et de critères qui ne figuraient pas dans cet arrêt, telle que, notamment, la notion de tirage au sort par lot.

6. Dans ces conditions, le recueil du 21 août 1948 s'analyse comme un texte à caractère normatif, général et impersonnel et, par conséquent, de nature réglementaire dont l'édition se rattache, par nature, à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Par suite, la juridiction administrative est compétente pour connaître de conclusions tendant à obtenir son abrogation.

Sur la compétence matérielle du tribunal administratif :

7. Aux termes de l'article 21 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Le Premier ministre (...) exerce le pouvoir réglementaire* ». Aux termes de l'article R. 311-1 du code de justice administrative : « *Le Conseil d'Etat est compétent pour connaître en premier et dernier ressort (...) 2° Des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale et contre leurs circulaires et instructions de portée générale (...)* ».

8. En principe, l'autorité administrative compétente pour modifier, abroger ou retirer un acte administratif est celle qui, à la date de la modification, de l'abrogation ou du retrait, est compétente pour prendre cet acte. En l'espèce, aucune disposition ne donne compétence à une autorité locale pour statuer sur la demande présentée par les requérants le 5 juillet 2021. Dans ces conditions, en application du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative, il y a lieu de renvoyer l'ensemble de leurs conclusions au Conseil d'Etat.

DECIDE :

Article 1 : Le dossier de la requête de M. A. et autres est transmis au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à M. A., à l'Office national des forêts et au président de la section du contentieux du Conseil d'Etat.

Délibéré après l'audience du 3 octobre 2024 , à laquelle siégeaient :

M. Dhers, président,
M. Boutot, premier conseiller,
Mme Jordan-Selva, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe, le 5 novembre 2024.

Le rapporteur,

Le président,

L. Boutot

S. Dhers

La greffière,

N. Adjacent