

Juillet 2022
CONFIDENTIEL

BALISAGE JURIDIQUE
THEME N°3 : Les subventions sylvicoles

L'encadrement juridique spécifique des subventions n'est que récent et progressif. La loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 consacre la jurisprudence qui s'était développée en la matière. Un socle déontologique confiance-transparence-probité encadre aujourd'hui les dispositions juridiques relatives à l'attribution des subventions, notamment dans le monde sylvicole.

Pour contester une subvention, il est nécessaire d'emprunter la voie juridique du recours pour excès de pouvoir afin d'accéder au prétoire, puis contester ensuite si besoin d'autres actes par la voie de l'exception d'illégalité.

1. Généralités

L'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne encadre le versement d'aides d'Etat dans la mesure où celles-ci « faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ». Les subventions sont un type d'aide d'Etat (aide financières) parmi d'autres, comme les aides en nature, les aides sociales et les aides fiscales.

Le contexte de défiance de l'intervention de l'Etat dans l'économie explique le statut juridique alambiqué des subventions.

1. Les statut juridiques des subventions

L'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 introduit par la loi sur l'Economie Sociale et Solidaire du 31 juillet 2014 définit la subvention comme étant :

- une contribution financière facultative ;
- attribuée de manière discrétionnaire ;
- par une autorité administrative ou un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial (SPIC) ;
- pour financer de manière ciblée un investissement, un projet ou des dépenses de fonctionnement ;
- qui doit être une initiative de l'organisme subventionné et non répondre à un besoin de l'administration en question (prestataire).

La subvention n'est pas un contrat administratif mais un acte administratif unilatéral puisque l'administration impose seule les règles contenues dans la convention de subvention (CE, 29 mai 2019, Société Royal Cinéma, req. n°428040).

L'allocation des subventions est exposée à un certain nombre de risques d'abus que des mesures appropriées doivent permettre d'éviter, ou à tout le moins de sanctionner efficacement: détournement

de fonds publics (Cour de cass., crim, 17 avril 2019, pourvoi n° 18-84055), trafic d'influence (Cour de cass., crim, 4 mai 2016, pourvoi n° 15-85771), prise illégale d'intérêts (Cour de cass., crim, 22 octobre 2008, pourvoi n°08-82068), conflit d'intérêts ou gestion de fait..

Les dispositions juridiques relatives aux subventions se sont ainsi construites sur un principe central de transparence de l'information qui implique que :

- l'organisme accordant la subvention doit garantir la libre consultation des informations relatives à la subvention (décret n°2017-779 du 5 mai 2017),
- l'organisme bénéficiaire doit produire et garantir la libre consultation du budget et du compte-rendu financier prenant en compte la subvention ainsi que de la convention de subvention (art. 10 alinéa 7 de la Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).

La confiance n'excluant pas le contrôle, l'article L1611-4 du Code général des collectivités territoriales, introduit le principe de contrôle des subventions :

- La subvention doit être utilisée exclusivement pour la poursuite des objectifs prévus par la convention,
- L'autorité mandataire de la subvention est en charge de son contrôle,
- Le bénéficiaire de la subvention doit produire et fournir les documents utiles au contrôle (budget, comptes, résultat d'activité).

Enfin, les procédures d'attribution des subventions dépendent de leur montant.

Si une subvention s'élève au-delà d'un montant de **23 000 euros** (décret no 2001-495 du 6 juin 2001), son attribution doit être encadrée par une **convention** qui en définit les modalités de versement, d'utilisation, de contrôle et d'évaluation (art. 10 alinéa 4 de la Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).

Le non-respect de la convention peut entraîner le remboursement de la subvention (art. L1611-6 du code général des collectivités territoriales).

Si une subvention est inférieure à 23 000 euros, une **annexe financière** fixe tout de même les obligations du bénéficiaire.

2. Les subventions sylvicoles

La compétence en matière de politique forestière, autrefois monopole de l'Etat, s'est progressivement mue en une « **géoalliance** » (Degron, 2009), avec l'Union Européenne (stratégies de Lisbonne et de Göteborg de 2000 et 2001) et les collectivités territoriales, échelon régional en tête (loi d'août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales).

Ainsi, les **conseils régionaux** attribuent notamment des subventions dans le cadre des dispositifs suivants :

- L'aide à la réalisation de documents de gestion (Plan Simple de Gestion) ;
- L'aide au diagnostic forestier et au reboisement (notamment par le Plan de Développement Rural Régional) ;
- Les aides spécifiques (relatives à une espèce identifiée) ;
- L'aide au développement de la desserte forestière.

Les autres collectivités territoriales comme **les communes** ou **les départements** peuvent aussi attribuer certaines subventions dans des programmes de développement territorial ou de gestion de la biodiversité.

L'**Union Européenne** participe aux politiques forestières au titre du deuxième pilier de la Politique agricole commune (PAC) (pilier développement rural), par le **Programme d'intérêt communautaire** (PIC)

en matière de protection de la biodiversité et par le **Programme cadre de la recherche développement** (PCRD).

L'Etat quant à lui participe aux politiques forestières par le biais du ministère en charge des forêts (Plan de relance), et des établissements publics (agence de l'eau, chambre d'agriculture).

Toutes ces subventions peuvent être attribuées à des personnes publiques ou privées, « *titulaires de droits réels et personnels sur les immeubles sur lesquels sont exécutées les opérations justifiant les aides de l'Etat ou à leurs représentants légaux* » (art. D156-8 du code forestier).

Des personnes ne détenant pas de droit de propriété (droit réel) sur les immeubles en cause, qui peuvent être des personnes morales de droit public, des groupements d'intérêt économique et environnemental forestiers et leurs unions, des coopératives forestières et leurs unions, des associations syndicales libres, autorisées ou constituées d'office, ainsi que leurs unions ou fédérations, peuvent également bénéficier de subventions à condition de « *réaliser des opérations justifiant l'aide de l'Etat* » (alinéa 2, art. D156-8 du code forestier).

La **liste d'opérations** pouvant donner lieu à l'octroi d'une subvention est explicitement détaillée par le code forestier (art. D156-7 du code forestier). Ces opérations sont largement envisagées puisqu'elles incluent à la fois les **travaux de boisement, de desserte forestière, de nettoyage et de restauration de la biodiversité**.

Cet article du code forestier ajoute que les travaux éligibles à l'octroi de subventions, pour chacune des opérations visées, sont précisés par **arrêté du préfet de région**.

Toute attribution d'aide publique¹ est subordonnée à l'existence pour la parcelle concernée d'un **document de gestion durable** que le propriétaire s'est engagé à respecter pendant une durée minimale de 5 ans (art. L121-6 du code forestier). Les forêts des collectivités territoriales et des personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 ne sont éligibles au versement d'aides publiques que si elles sont soumises au régime forestier (D156-5 du code forestier).

Il existe trois différents modes de calcul du montant de ces aides :

- En règle générale, ce calcul est réalisé sur la base d'un devis estimatif et descriptif dans le respect des dispositions du décret n° 2018-514 du 25 juin 2018 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement (art. D156-9).
- Cependant, les subventions accordées aux espaces forestiers « sinistrés par des phénomènes naturels exceptionnels » (art. D156-7) sont calculées sur des barèmes régionaux arrêtés par les préfets.
- Enfin, les travaux d'augmentation de la quantité et de la qualité des peuplements d'arbres, d'adaptation au changement climatique et de desserte forestière (1°, 2°, 3° de l'article D156-7) sont attribuées par le Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) de l'Etat, dans le cadre et les conditions de la mise en œuvre du programme de développement rural régional (PDRR).

Dans cette situation, c'est le préfet qui fixe par arrêté régional le taux de la subvention de l'Etat (art. 1, arrêté du 26 octobre 2015 relatif aux subventions de l'Etat en matière d'investissement forestier par le Fonds stratégique de la forêt et du bois).

Plusieurs conditions techniques s'imposent pour l'attribution de ces dernières subventions :

¹ A l'exception des aides attribuées pour l'élaboration du premier plan simple de gestion, pour la prévention des risques naturels ou d'incendie ou pour la desserte forestière de plusieurs propriétés (art. D121-3).

- Concernant les subventions pour boisements, sont exclus les boisements situés en terres agricoles (art. 3, arrêté du 26 octobre 2015).
- Les subventions pour boisements, reboisements, régénération de peuplements et travaux d'amélioration ne peuvent être attribuées qu'aux projets de plus de quatre hectares (art.3, arrêté du 26 octobre 2015).
- Le montant des subventions s'élève au maximum à 40 % des travaux éligibles (art.4, arrêté du 26 octobre 2015).
- A compter de la date de notification de la décision juridique d'attribution d'une subvention, le bénéficiaire est tenu pour cinq ans d'engagements relatifs à la subvention.

Les subventions sont un type d'aide publique dont le statut juridique respecte l'interdiction des entorses à la libre concurrence au sein de l'Union Européenne et permet d'inciter à la plantation.

Ce compromis permet d'expliquer les exigences de forme et de procédure qui s'appliquent à l'attribution d'une subvention en dépit de la diversité des organismes d'attribution, bénéficiaires, de l'objet ou des conditions d'octroi.

La procédure d'une subvention est d'autant plus complexe que le fonds qui la finance n'est pas forcément contrôlé par l'organisme qui attribue la subvention en question. L'objet d'une subvention peut en effet être défini de manière décentralisée. Les régions jouent notamment un rôle croissant dans l'attribution des subventions en matière de sylviculture tandis que l'Etat met à disposition des fonds.

2. Pistes de recours

1. Les démarches juridiques de recours contre une subvention

Les recours relatifs à une subvention peuvent relever d'un large panel d'objets (CE, 3e – 8e ch. réunies, 29 mai 2019, n° 428040, Lebon) :

- la décision d'octroi de la subvention, quelle qu'en soit la forme,
- les conditions posées à son octroi par cette décision ou par la convention conclue en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, ou encore les
- les décisions de la personne publique auxquelles elle est susceptible de donner lieu, notamment les décisions par lesquelles la personne publique modifie le montant ou les conditions d'octroi de la subvention, cesse de la verser ou demande le remboursement des sommes déjà versées.

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt précité, rappelle deux conditions à l'exercice de ces recours :

- ils ne peuvent être portés que devant le juge de l'excès de pouvoir,
- ils ne peuvent être portés que par le bénéficiaire de la subvention ou par des tiers qui disposent d'un intérêt leur donnant qualité à agir.

Pour porter un recours en excès de pouvoir, voici la procédure générique à suivre :

- Identifier la décision administrative contestée ;
- Dans les deux mois qui suivent la notification ou la publication de cette décision, déposer à un recours gracieux et/ou à un recours hiérarchique ;
- A compter de la date à laquelle l'administration notifie un refus explicite ou, à compter de la date où une décision implicite de refus est née (art. L. 231-4 du Code des relations entre le public et l'administration), un nouveau délai de deux mois débute pour déposer un recours contentieux en excès de pouvoir.

- C'est désormais la décision administrative de refus qui doit être attaquée en justice.

2. Le cas du robinier en Bourgogne-Franche-Comté

Vous soumettez à notre appréciation un arrêté n° 21-995 BAG du 29 octobre 2021, modifiant l'arrêté n° 20-434 BG, relatif à l'emploi des matériels forestiers de reproduction éligibles aux aides de l'Etat sous forme de subventions ou d'aides fiscales, pour le boisement, reboisement et boisement compensateurs après défrichement.

Il convient sommairement de rappeler dans quel cadre juridique cet arrêté a été adopté, quel est son contenu, et quelles peuvent être ses modalités de contestation.

- **Cadre juridique**

Ainsi qu'il a été dit, l'article D. 156-7 fixe une liste d'opérations pouvant donner lieu à une aide financière. Ainsi en est-il des travaux de boisement ou reboisement.

De plus, aux termes de l'article 6 de l'arrêté du 26 octobre 2015 relatif aux subventions de l'Etat en matière d'investissement forestier par le fonds stratégique de la forêt et du bois, le préfet fixe par arrêté régional la liste des matériels forestiers de reproduction éligibles aux subventions de l'Etat, par zone d'utilisation.

C'est notamment sur le fondement de ces textes que Monsieur le préfet de la région Bourgogne Franche-Comté a adopté l'arrêté du 9 novembre 2020 modifié par l'arrêté 29 octobre 2021.

S'agissant des espèces pouvant donner lieu à subventions, il y a lieu de souligner que chaque préfet de région adopte sa propre liste sur la base d'une liste d'espèces figurant en annexe 1 de l'instruction technique DGPE/SDFCB/2020-656 du 27 octobre 2020. Or cette dernière est constituée à partir des espèces dont le commerce des matériels forestiers de reproduction est réglementée au titre du code forestier, c'est-à-dire les espèces listées à l'annexe 1 de l'arrêté du 3 novembre 2015 relatif à la commercialisation des matériels forestiers de reproduction, qui doivent au moins comprendre les espèces mentionnées à l'annexe 1 de la directive 1999/105/CE, parmi lesquelles le robinier faux-acacia (*Robinia pseudoacacia*).

Ainsi, il est possible pour le préfet d'établir une liste d'essences régionales éligibles aux subventions sylvicoles et permettant de lutter, notamment, contre les espèces invasives.

- **Contenu de l'arrêté préfectoral**

L'arrêté n°20-434-BAG du 9 novembre 2020 du préfet de Bourgogne-Franche-Comté détermine les matériels forestiers de reproduction éligibles aux aides de l'Etat sous forme de subventions ou d'aides fiscales pour le boisement, reboisement et boisement compensateur après défrichement.

Son annexe 1.1 liste les espèces d'arbres dont la plantation peut être l'objet d'aides de l'Etat. Sont distinguées les essences dites objectif, « *présentant un intérêt pour la production de bois* » et qui doivent correspondre à au moins 60% de la surface du projet, et celles dites d'accompagnement, c'est-à-dire associées aux essences objectif « *pour des raisons culturelles ou environnementales* ».

L'espèce Robinier faux-acacia est à la fois considérée comme essence objectif et essence d'accompagnement.

Cet arrêté a récemment fait l'objet d'une modification par un arrêté du 29 octobre 2021 du préfet de Bourgogne-Franche-Comté, publié sur le site internet de la préfecture le 8 novembre 2021.

Dans le dernier état des textes, il est toujours possible de se voir attribuer une subvention pour le boisement ou reboisement d'un terrain avec des robiniers faux-acacias.

L'attribution de la subvention pour cette essence d'arbre est particulièrement permissive puisque l'annexe 3 de l'arrêté préfectoral précise que la plantation de robiniers pour « toutes régions » est éligible aux subventions.

Pourtant, le Conservatoire botanique national de Franche-Comté et le Conservatoire des Espaces Naturels de Bourgogne classent tous deux le robinier faux-acacia parmi les espèces invasives voire les espèces invasives majeures.

Contactée par téléphone, Madame Josette Chauvin² nous a expliqué qu'elle n'était pas informée de la classification du robinier comme espèce invasive et que ce référencement était en contradiction avec les listes européennes des espèces invasives ([Règlement d'exécution n°2016/1141 de la Commission du 13 juillet 2016 adoptant une liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union conformément au règlement \(UE\) no 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil](#)), ce qui est exact.

D'après le [Centre français de ressources espèces exotiques envahissantes](#), cette différence d'appréciation pourrait s'expliquer par l'ancienneté des populations de robinier en France et par les nombreuses utilités de leur exploitation sylvicole.

- **Modalités de contestation**

Il est tout d'abord possible de prendre contact avec la DRAAF de la préfecture de région ; de leur signaler des incohérences, et de solliciter une modification de l'arrêté pour le futur.

Il est également possible de contester l'arrêté, soit en demandant son retrait, soit son annulation.

En premier lieu, un recours gracieux aura pour objet de demander à l'auteur de la décision, soit le préfet de la région, de retirer ou de modifier son arrêté.

Le recours gracieux doit être formé dans les deux mois suivants la publication de la décision litigieuse et a pour effet de proroger le délai de recours contentieux (L411-2 du CRPA ; art R421-1 du CJA). En outre, [la publication au recueil des actes administratif sur le site internet](#) d'une préfecture permet de faire courir le délai de recours (CE, 27 mars 2020, n° 435277).

Il reste, toutefois, que l'administration est toujours tenue, par principe, d'abroger un acte illégal. Cela permet de lui demander de le faire après l'expiration du délai de recours, puis éventuellement de contester son refus de faire droit à la demande d'abrogation.

En l'espèce, l'arrêté du 29 octobre 2021 a été publié sur le site internet de la préfecture le 8 novembre 2021, mais nous n'avons pas trouvé de publication de cet arrêté au recueil des actes administratifs de la région.

² Responsable du Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées et de l'instruction Graines et Plants du plan de relance au sein du Service Régional de la Forêt et du Bois (SRFOB), lui-même composante de la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) de Bourgogne-Franche-Comté

Il semble ainsi que le délai de recours de deux mois contre l'arrêté du 29 octobre 2021 n'a pas encore commencé à courir.

Il est donc encore possible de former un recours gracieux en demandant la modification ou le retrait de cet arrêté. La formation d'un recours gracieux, cependant, n'est pas obligatoire et il est possible de faire immédiatement un recours contentieux.

En deuxième lieu, suite à un refus, explicite ou implicite, un recours contentieux devant le tribunal administratif pourra être formé dans les deux mois suivant la date de la décision de refus.

L'acte administratif ciblé par la demande d'annulation serait l'arrêté du 29 octobre 2021, mais il est également possible de soutenir par voie d'exception l'illégalité d'actes administratifs dont cet arrêté découle, en particulier l'arrêté du 9 novembre 2020.

A noter que dans le cadre de ce recours contentieux, l'association Adret Morvan devra démontrer son intérêt à agir, ce qui ne nous paraît pas poser de difficultés³.

- **Éléments d'argumentation**

Il sera possible de critiquer le fait que cet acte administratif ne tient pas compte du statut d'espèce invasive pour la fixation de ses critères d'attribution des subventions ; et qu'en conséquence, il subventionne des espèces invasives.

Un acte administratif ne doit pas conduire au développement d'espèces invasives car « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement. » (art. 2 de la Charte de l'environnement) et de « prévenir les atteintes que la loi est susceptible de porter à l'environnement » (art. 3).

Le Conservatoire botanique national de Franche-Comté caractérise l'essence robinier faux-acacia d'« espèce exotique très envahissante ». Tout comme le Conservatoire des Espaces Naturels de Bourgogne qui planifie contre ces plantations des « travaux de lutte ».

L'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN) du Muséum d'Histoire Naturelle catégorise le taxon robinier faux-acacia d'« introduit envahissant », ce que la définition de l'IUCN définit comme produisant des descendants fertiles en grand nombre avec le potentiel de s'étendre de façon exponentielle en induisant des conséquences écologiques, économiques ou sanitaires négatives.

Alain Dutartre, coordinateur du Centre de ressources sur les espèces exotiques envahissantes explique la non-reconnaissance du robinier faux-acacia comme espèce envahissante par le manque de document résumé. Il remarque que son étude est seulement réalisée à des échelles locales ; dont un certain

³ La jurisprudence exige que l'objet de la requête et l'objet social de l'association soient suffisamment proches. En l'espèce, l'objet de l'association Adret-Morvan est « ***l'élaboration de propositions économiques alternatives pour les territoires ruraux, et la mise en valeur des pratiques de qualité, dans le respect d'un développement durable, entendu comme la recherche d'un équilibre entre efficacité économique, progrès social et défense de l'environnement*** » (article 2 des statuts). Plus précisément, l'association se fixe comme objet de « ***de lutter contre l'exploitation intensive, excessive et non durable du massif forestier, et de promouvoir une sylviculture irrégulière, dans le respect des équilibres et fonctionnements naturels, et de la diversité des essences feuillues locales*** » (3°, de l'article 2 des statuts).

En outre, les statuts prévoient bien la faculté pour l'association d'agir en justice. Elle a en effet également compétence pour « *défendre en justice au plan départemental, régional, national ou européen l'ensemble de ses intérêts et de ceux de ses membres* ».

nombre a cependant reconnu son caractère invasif, sa capacité à croître rapidement en dominant les espèces indigènes et à évoluer dans des écosystèmes soumis au stress du changement climatique.

L'essence robinier faux-acacia menace donc la biodiversité, définie à l'article L. 110-1 du code de l'environnement comme « *la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants.* ».

Les arrêtés permettant d'accorder des subventions pour les plantations de robinier faux-acacia devraient donc pouvoir être utilement contestés.

* * *