

N° 946
SÉNAT

2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 septembre 2026

PROPOSITION DE LOI

*relative aux **modalités de recouvrement de la contribution aux frais de garderie et de la contribution additionnelle versées à l'Office national des forêts (ONF) par les collectivités territoriales et personnes morales propriétaires de bois et forêts relevant du régime forestier,***

PRÉSENTÉE

Par M. Jean BACCI,
Sénateur

(Envoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La contribution aux frais de garderie et d'administration versée à l'Office national des forêts (ONF) par les collectivités territoriales et les autres personnes morales propriétaires de bois et forêts relevant du régime forestier constitue une ressource destinée à participer au financement des missions assurées par l'établissement public au bénéfice de ces propriétaires.

Le régime actuellement applicable à cette contribution appelle toutefois une clarification de son assiette, tant au regard de sa finalité que des difficultés concrètes rencontrées par les communes forestières.

La décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026 du Conseil constitutionnel a rappelé que la contribution aux frais de garderie et d'administration constitue une imposition de toute nature et que le législateur est, à ce titre, tenu d'en déterminer les modalités de recouvrement. Cette décision a également mis en lumière la nécessité de mieux encadrer l'assiette de cette contribution, dès lors que celle-ci pouvait inclure des produits sans rapport direct avec les prestations effectivement réalisées par l'Office national des forêts.

Le présent texte vise ainsi à inscrire dans la loi un cadre clair, lisible et équitable, permettant de faire coïncider l'assiette de la contribution avec la raison même de son existence : contribuer au financement des missions de gestion, de conservation, de surveillance et d'administration des forêts relevant du régime forestier.

En l'état, les produits tirés de parcelles relevant du régime forestier peuvent provenir d'activités dont la nature est étrangère à la gestion forestière proprement dite. C'est notamment le cas de certaines activités liées à l'exploitation du sous-sol, à la production d'énergies renouvelables ou encore aux installations de télécommunications.

La même difficulté se pose pour les installations de stockage de déchets non dangereux (ISDND). Ces installations peuvent être implantées sur des terrains relevant du régime forestier, alors même que les recettes qu'elles procurent aux collectivités concernées ne résultent ni de l'exploitation

forestière ni d'une activité directement rattachée aux missions de gestion des forêts confiées à l'ONF. La situation observée dans le département du Var illustre de manière particulièrement concrète cette difficulté. Trois installations de stockage de déchets non dangereux y sont implantées. Alors que la commune de Ginasservis a obtenu la distraction du régime forestier de la parcelle concernée par son installation, les communes de Pierrefeu-du-Var et de Bagnols-en-Forêt se trouvent dans une situation différente. La volonté du législateur vise l'exonération pour les établissements, autorisés avant la promulgation de la présente loi, de la contribution aux frais de garderie et d'administration, sans que cela soit une mesure incitative à l'autorisation de nouvelles installations en forêt.

Des collectivités placées dans des situations comparables peuvent ainsi être soumises à des règles différentes selon le statut forestier de la parcelle concernée. Cette situation nourrit, chez les maires concernés, un sentiment d'iniquité qu'il appartient au législateur de prendre en considération.

Or, les activités mentionnées ne sauraient être assimilées aux produits directement issus de la gestion des peuplements forestiers, de leur exploitation, de la chasse, de la pêche ou des conventions et concessions liées à l'utilisation ou à l'occupation des forêts. Dans plusieurs situations, leur implantation intervient d'ailleurs à la suite d'une procédure de défrichement ou d'une autorisation spécifique, ce qui souligne encore davantage leur caractère distinct de l'activité forestière.

Il ne s'agit toutefois pas de répondre à une situation propre à quelques communes ou à un secteur d'activité particulier. Le problème posé est plus général : lorsqu'une collectivité tire des revenus d'une activité qui ne participe pas à la gestion ou à la valorisation de la forêt et qui ne correspond pas aux missions exercées par l'Office national des forêts au titre du régime forestier, il apparaît difficilement justifiable que ces revenus soient intégralement compris dans l'assiette d'une contribution destinée à financer ces mêmes missions.

Le principe doit donc être celui d'une assiette recentrée sur les produits présentant un lien suffisamment direct avec la gestion et l'utilisation des forêts relevant du régime forestier.

Cette clarification répond à un objectif d'équité entre les communes forestières. Elle permet également d'éviter que le maintien d'une parcelle dans le régime forestier ait pour conséquence de soumettre à contribution des recettes qui trouvent leur origine dans des activités étrangères à la gestion forestière.

Une telle évolution ne remet nullement en cause le financement des missions de l'Office national des forêts. Au contraire, elle permet de conforter la légitimité de la contribution en faisant correspondre son assiette avec son objet. Elle contribue ainsi à sécuriser durablement le financement des missions de l'ONF au service des collectivités propriétaires, dans un contexte où celles-ci sont confrontées à des enjeux croissants de dépérissement des peuplements, d'adaptation des forêts au changement climatique et de prévention et de lutte contre les incendies.

Le présent texte tire également les conséquences de la nécessité de sécuriser les règles de contrôle, de recouvrement, de contentieux, de garanties et de sanctions applicables à cette imposition, conformément aux exigences constitutionnelles rappelées en 2026.

L'article 1^{er} procède ainsi à la refonte des dispositions du code forestier relatives aux contributions dues à l'Office national des forêts. Il définit notamment l'assiette et le taux de la contribution aux frais de garderie et d'administration, précise les règles applicables à la contribution additionnelle et fixe les modalités de contrôle, de recouvrement et de contentieux de ces contributions.

Il prévoit ainsi que sont exclus de l'assiette les produits tirés de l'exploitation du sous-sol, des installations de stockage de déchets non dangereux, des installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications, ainsi que les dons, legs et subventions.

Cette rédaction permet de poser une règle générale et objective : les recettes qui ne présentent pas de lien direct avec les missions forestières de l'Office national des forêts ne doivent pas entrer dans l'assiette de la contribution destinée à financer ces missions.

L'article 2 a pour objet de maintenir la gouvernance actuelle de l'ONF, en conservant les règles de composition du conseil d'administration fixées par l'article L. 222-1 du code forestier, qui ont montré leur efficacité depuis soixante ans.

L'article ajoute l'ONF à l'annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, qui, en application de l'article 4 de cette loi, énumère les établissements et entreprises publics exonérés de l'application du titre II de cette loi, relatif au fonctionnement et à la composition du conseil d'administration ainsi qu'à l'élection et au statut des représentants des salariés.

La loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée s'applique aux établissements publics industriels et commerciaux de l'État lorsque la majorité de leur personnel est soumise aux règles du droit privé. Son article 4 dispose toutefois que les établissements et entreprises publics énumérés à l'annexe III de cette loi sont exclus du champ d'application de l'ensemble du titre II de cette loi.

Depuis 2023, les salariés de droit privé sont majoritaires dans les effectifs de l'ONF et le conseil d'administration devrait donc être composé, lors de son prochain renouvellement en décembre 2026, selon les règles fixées par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée, en l'absence d'inscription de l'ONF dans la liste figurant à l'annexe III de cette loi.

Or l'application de ces dispositions alourdirait considérablement le fonctionnement du conseil d'administration de l'ONF, pouvant entraîner un ralentissement des décisions, ce qui serait préjudiciable aux intérêts des collectivités territoriales et de l'État propriétaires de forêts publiques, ainsi qu'à ceux de la filière « forêt-bois ».

Une entrée de l'ONF dans le champ d'application de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée, plus de quarante ans après l'adoption de celle-ci et soixante ans après la création de l'établissement, remettrait profondément en cause l'équilibre trouvé au sein du conseil d'administration entre l'État, les élus, les partenaires de la filière, les associations et les représentants du personnel. Or dans sa décision n° 83-162 DC du 20 juillet 1983, relative à la loi relative à la démocratisation du secteur public, le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur pouvait, sans méconnaître aucun principe ni aucune règle de valeur constitutionnelle, exclure certains organismes du champ d'application de cette loi, en tenant compte « des équilibres déjà établis [...] entre les intérêts locaux, professionnels ou catégoriels ».

Pour l'ensemble de ces raisons, il est donc nécessaire d'ajouter l'ONF à l'annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée, qui, en application de l'article 4 de cette loi, énumère les établissements et entreprises publics exonérés de l'application du titre II de cette loi, relatif au fonctionnement et à la composition du conseil d'administration ainsi qu'à l'élection et au statut des représentants des salariés.

**Proposition de loi relative aux modalités de recouvrement
de la contribution aux frais de garderie et de la contribution additionnelle
versées à l'Office national des forêts (ONF) par les collectivités territoriales
et personnes morales propriétaires de bois et forêts
relevant du régime forestier**

Article 1^{er}

- ① I. – Le code forestier est ainsi modifié :
- ② 1° Le *a* du 2° du I de l'article L. 211-1 est ainsi rédigé :
 - ③ « *a*) Les collectivités territoriales, leurs groupements et les sections de communes ; »
- ④ 2° Au 2° de l'article L. 223-1, les mots : « Les frais de garderie et d'administration fixés dans les conditions » sont remplacés par les mots : « Les contributions obligatoires » et le mot : « versés » est remplacé par le mot : « versées » ;
- ⑤ 3° Le chapitre IV du titre II du livre II est ainsi modifié :
 - ⑥ *a*) L'intitulé est ainsi rédigé : « Contributions obligatoires » ;
 - ⑦ *b*) Le premier alinéa de l'article L. 224-1 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :
 - ⑧ « Les collectivités territoriales et autres personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 versent à l'Office national des forêts :
 - ⑨ « 1° Une contribution aux frais de garderie et d'administration, dont le taux et l'assiette sont définis à l'article L. 224-3 ;
 - ⑩ « 2° Une contribution additionnelle, dont le tarif et l'assiette sont définis à l'article L. 224-4.
 - ⑪ « Aucune autre rétribution ne peut être réclamée par l'Office national des forêts à ces collectivités territoriales et personnes morales, au titre de sa mission de mise en œuvre du régime forestier. » ;
 - ⑫ *c*) Au premier alinéa de l'article L. 224-2, les mots : « frais de garde » sont remplacés par les mots : « contributions obligatoires mentionnées à l'article L. 224-1 » ;

- ⑬ d) Sont ajoutés des articles L. 224-3 à L. 224-5 ainsi rédigés :
- ⑭ « Art. L. 224-3. – I. – L'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration mentionnée au 1° de l'article L. 224-1 est constituée de tous les produits, y compris en nature, des parcelles relevant du régime forestier perçus par les personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1, incluant ceux issus de la chasse, de la pêche et des conventions ou concessions de toute nature liées à l'utilisation ou à l'occupation de ces forêts et excluant ceux tirés de l'exploitation du sous-sol, des installations de stockage de déchets non dangereux autorisés avant la promulgation de la loi n° du relative aux modalités de recouvrement de la contribution aux frais de garderie et de la contribution additionnelle versées à l'Office national des forêts (ONF) par les collectivités territoriales et personnes morales propriétaires de bois et forêts relevant du régime forestier, des installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications et les dons, legs et subventions.
- ⑮ « Les produits pris en compte sont ceux hors taxe constatés en comptabilité au cours de l'année civile.
- ⑯ « Le montant des produits en nature est calculé sur la base des tarifs par produit fixés par le représentant de l'État dans le département, sur proposition de l'Office national des forêts, pour chaque année au titre de laquelle l'imposition est due.
- ⑰ « Pour les produits de ventes de bois façonnés, le montant est diminué des frais d'exploitation et de transport hors taxe.
- ⑱ « II. – Le taux de la contribution est fixé à 12 %.
- ⑲ « Toutefois, dans les communes classées en zone de montagne, au sens du 1° de l'article L. 113-2 du code rural et de la pêche maritime, ce taux est fixé à 10 %.
- ⑳ « III. – Le fait générateur de la contribution est constitué par l'achèvement de l'année civile au cours de laquelle est détenue une parcelle relevant du régime forestier.
- ㉑ « Art. L. 224-4. – I. – La contribution additionnelle mentionnée au 2° de l'article L. 224-1 est fixée au tarif annuel de 2 euros par hectare de parcelle relevant du régime forestier et dotée d'un document de gestion, au sens de l'article L. 122-3, ou, à défaut, pour laquelle l'Office national des forêts a proposé à la personne morale propriétaire un tel document.

- ②② « II. – Les surfaces prises en compte pour le calcul de cette contribution sont celles figurant dans les arrêtés préfectoraux ayant approuvé les documents de gestion en vigueur au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la contribution est due ou, à défaut, celles figurant, à la même date, dans les documents de gestion qui ont été proposés à la personne morale propriétaire par l'Office national des forêts.
- ②③ « III. – Le fait générateur de la contribution est constitué par la détention d'une parcelle relevant du régime forestier et bénéficiant d'un document de gestion ou, à défaut, ayant fait l'objet d'une proposition d'un tel document par l'Office national des forêts, au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle l'imposition est due.
- ②④ « Art. L. 224-5. – I. – L'Office national des forêts est compétent, dans les conditions prévues au présent article, pour constater et collecter les contributions mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4, contrôler les éléments sur la base desquels elles sont établies, instruire les réclamations et suivre les contentieux.
- ②⑤ « À cette fin, pour l'application des dispositions du code général des impôts et du livre des procédures fiscales mentionnées au présent article, les références à l'administration, à l'administration fiscale ou l'administration des impôts s'entendent de références à l'Office national des forêts.
- ②⑥ « II. – Pour l'établissement de la contribution aux frais de garderie et d'administration mentionnée à l'article L. 224-3 du présent code, les personnes morales mentionnées au 2^o du I de l'article L. 211-1 transmettent à l'Office national des forêts, au plus tard le 1^{er} mars de chaque année, une déclaration des produits et des frais mentionnés au I de l'article L. 224-3, selon un modèle établi par ce dernier.
- ②⑦ « III. – L'Office national des forêts contrôle les déclarations mentionnées au II du présent article, dans les conditions prévues aux articles L. 10, L. 11, L. 54 B, L. 54 C, L. 81, L. 83, L. 92, L. 102 B, L. 103, L. 103 A, L. 186, L. 188, L. 188 C et L. 189 du livre des procédures fiscales.
- ②⑧ « Lorsque le contrôle de l'imposition ne peut avoir lieu, du fait du contribuable ou de tiers, les produits et les frais mentionnés au I de l'article L. 224-3 du présent code sont évalués d'office, dans les conditions prévues aux articles L. 74, L. 76, L. 76 A et L. 76 B du livre des procédures fiscales.

- ②⑨ « Lorsqu'il constate une insuffisance, une inexactitude, une omission ou une dissimulation dans les éléments servant de base au calcul de la contribution aux frais de garderie et d'administration mentionnée à l'article L. 224-3 du présent code, les rectifications correspondantes sont effectuées selon la procédure de rectification contradictoire définie à l'article L. 57 du livre des procédures fiscales.
- ③⑩ « IV. – Les manquements aux obligations de déclaration et de communication de documents pour l'établissement de l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration mentionnée à l'article L. 224-3 du présent code ainsi qu'aux règles de facturation sont sanctionnés, dans les conditions prévues aux articles 1728, 1729, 1729 A bis, 1734 et 1737 du code général des impôts et à l'article L. 80 D du livre des procédures fiscales.
- ③⑪ « V. – Les ordonnateurs de l'Office national des forêts émettent les titres de recette relatifs aux contributions mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4 du présent code.
- ③⑫ « Le délai de paiement de ces contributions est fixé au 15 du deuxième mois suivant celui de l'émission du titre de recettes.
- ③⑬ « Tout retard dans le paiement des sommes dues au titre de ces contributions donne lieu à l'application de la majoration prévue à l'article 1730 du code général des impôts.
- ③⑭ « VI. – Les agents comptables de l'Office national des forêts mettent en œuvre, pour le recouvrement des contributions mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4 du présent code et des majorations et amendes prévues au IV et V du présent article, les procédures prévues aux chapitres I^{er} à III du titre IV du livre des procédures fiscales.
- ③⑮ « VII. – Les réclamations amiables et contentieuses relatives aux contributions mentionnées aux articles L. 224-3 et L. 224-4 du présent code sont traitées dans les conditions prévues au chapitre I^{er} du titre III du livre des procédures fiscales. »
- ③⑯ II. – L'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 est abrogé.

Article 2

- ① Après le quinzième alinéa de l'annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Office national des forêts ; ».