N° 59

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 octobre 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la 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** *et à la* **composition** *du* **conseil** *d'***administration** *de l'***ONF**,

Par Mme Marie-Lise HOUSSEAU,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente ;* M. Daniel Gremillet, Mmes Amel Gacquerre, Viviane Artigalas, MM. Fabien Gay, Jean-Jacques Michau, Mme Nadège Havet, MM. Yannick Jadot, Vincent Louault, Thierry d'Aigremont, Mme Sylviane Noël, MM. Franck Menonville, Christian Redon-Sarrazy, Alain Cadec, *vice-présidents ;* M. Yves Bleunven, Mme Anne Chain-Larché, MM. Laurent Duplomb, Christian Klinger, Serge Mérillou, *secrétaires ;* Mmes Martine Berthet, Christine Bost, MM. Denis Bouad, Julien Bounie, Jean-Marc Boyer, Ian Brossat, Mme Marie-Pierre Callet, MM. Guislain Cambier, Rémi Cardon, Pierre Cuypers, Mme Brigitte Devésa, M. Joseph Francis, Mmes Magali Gasto Oustric, Marie-Lise Housseau, M. Gérard Lahellec, Mmes Anne-Catherine Loisier, Pauline Martin, MM. Damien Michallet, Paul Mougenot, Georges Naturel, Cyril Pellevat, Marc Péré, Ryan Persaud, Stéphane Piednoir, Sebastien Pla, Christophe Plassard, Mmes Évelyne Renaud-Garabedian, Pernelle Richardot, MM. Olivier Rietmann, Marc Séné, Christian Simon, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : **924** (2025-2026), **43** et **60** (2026-2027)

S O M M A I R E

Pages

L'ESSENTIEL **5**

I. L'URGENCE DE LÉGIFÉRER POUR RÉTABLIR LA BASE LÉGALE DE LA CONTRIBUTION AUX FRAIS DE GARDERIE ET D'ADMINISTRATION VERSÉE À L'ONF **6**

A. L'IMPOSSIBILITÉ, POUR L'ONF, DE RECOUVRER UNE RESSOURCE IMPORTANTE DEPUIS UNE DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL 6

B. UNE ASSIETTE CONTESTÉE, UN NOUVEL ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE ACCEPTABILITÉ DE L'IMPÔT ET PRÉSERVATION DES RESSOURCES DE L'ONF 7

II. UN MODÈLE DE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUE À PRÉSERVER **8**

EXAMEN DES ARTICLES **11**

- *Article 1er* **Contribution aux frais de garderie et d'administration et contribution additionnelle versées à l'Office national des forêts (ONF)** 11
- *Article 2* **Exclusion de l'ONF du champ des dispositions relatives à la composition et au fonctionnement du conseil d'administration prévues par la loi n° 83- 675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public** 21

EXAMEN EN COMMISSION **29**

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS ») **39**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES **41**

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES **42**

LA LOI EN CONSTRUCTION **43**

L'ESSENTIEL

Tirant les conséquences de la décision n° 2026-1193 QPC du Conseil constitutionnel, **l'article 1er** de la proposition de loi **modifie le cadre juridique relatif à la contribution aux frais de garderie et d'administration et à la contribution additionnelle d'un montant de deux euros par hectare versées à l'Office national des forêts (ONF)** qui financent la gestion des parcelles des collectivités territoriales relevant du **régime forestier**. Il prévoit ainsi de **rétablir la base légale de cette imposition** pour permettre à l'ONF de recouvrer ces contributions dont le montant total est estimé à 33 millions d'euros.

Ce faisant, il **exclut de l'assiette de ces frais de garderie les produits issus des surfaces sans lien avec la gestion forestière** tirés de l'exploitation du sous-sol, les installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications ainsi que les dons, legs et subventions afin d'**améliorer l'acceptabilité de cet impôt auprès des communes forestières, celles-ci ayant été à l'origine de sa contestation devant le Conseil constitutionnel**.

L'article 2 de la proposition de loi porte sur **la gouvernance de l'ONF**. Dans la mesure où les salariés de droit privé sont majoritaires dans les effectifs de l'ONF depuis 2023, l'établissement public se verrait soumis à de nouvelles règles lors du prochain renouvellement de son conseil d'administration prévu en décembre 2027.

Afin de **préserver les modalités actuelles de gouvernance de l'ONF** et **à la demande unanime des acteurs concernés**, l'article 2 de la proposition de loi prévoit d'**exclure l'établissement public du champ du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public**.

Partageant l'objectif de cette proposition de loi, la commission des affaires économiques l'a adoptée tout en prévoyant, conjointement avec la commission des finances saisie pour avis, **d'exclure aussi les ouvrages de transport et de distribution de gaz et d'électricité** en forêt.

I. L'URGENCE DE LÉGIFÉRER POUR RÉTABLIR LA BASE LÉGALE DE LA CONTRIBUTION AUX FRAIS DE GARDERIE ET D'ADMINISTRATION VERSÉE À L'ONF

A. L'IMPOSSIBILITÉ, POUR L'ONF, DE RECOUVRER UNE RESSOURCE IMPORTANTE DEPUIS UNE DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

L'ONF, établissement public national à caractère industriel et commercial, **met en œuvre le régime forestier** qui encadre la gestion des forêts publiques en France, qu'il s'agisse des forêts domaniales de l'État ou du patrimoine forestier des autres personnes publiques, au premier rang desquelles les collectivités territoriales. Le régime forestier s'applique sur **10,4 millions d'hectares**.

L'ONF finance les coûts de gestion de ses missions au profit des collectivités territoriales et d'autres personnes publiques par **deux types de ressources** :

le « versement compensateur », dotation budgétaire de l'État, d'un montant d'environ **150 millions d'euros par an**, couvrant 80 % du coût de ses missions ;

deux contributions obligatoires payées majoritairement par les communes forestières et prévues à l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 : **la contribution aux frais de garderie et d'administration** et **la contribution additionnelle d'un montant de deux euros par hectare**.

La contribution aux frais de garderie et d'administration s'élève à 12 % (ou 10 % pour les communes classées en zone de montagne) du montant annuel hors taxe des produits issus des parcelles relevant du régime forestier, qu'il s'agisse de la vente de bois mais aussi des produits de la chasse, de la pêche ou encore les produits tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol. **Certaines parcelles défrichées sur lesquelles des carrières ou des panneaux solaires ont été installés sont donc incluses dans l'assiette de cette contribution, alors même que l'ONF n'intervient pas ou très peu sur ces parcelles.**

Dans sa décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026, le Conseil constitutionnel a constaté que le législateur avait méconnu sa propre compétence en omettant de définir les modalités de recouvrement de cette contribution**. En l'absence de base légale, l'ONF ne peut plus recouvrer cette contribution. Il devient donc urgent, pour le législateur, d'en définir les modalités afin de permettre à l'ONF de continuer à percevoir la contribution aux frais de garderie et d'administration et à assurer ses missions de surveillance et de gestion des forêts soumises au régime forestier.**

Conformément au principe de **« petite rétroactivité fiscale », il est impératif que la loi rétablissant l'assiette de cette contribution soit promulguée avant le 31 décembre 2026 pour que l'ONF puisse recouvrer une somme d'environ 33 millions d'euros.**

La proposition de loi va cependant plus loin que la simple définition des modalités de recouvrement en précisant également le fait générateur ainsi que les règles relatives au contrôle, au contentieux, aux garanties des contribuables et aux sanctions applicables à la contribution aux frais de garderie et d'administration et à la contribution additionnelle. Ces dispositions sont d'ailleurs reprises dans une rédaction quasiment identique à l'article 13 du projet de loi de finances pour 2027 déposé après la proposition de loi. **La commission des affaires économiques a considéré que ces apports étaient bienvenus ; à l'initiative de la rapporteure, elle les a enrichis d'améliorations rédactionnelles (COM-2 et COM-3)**.

B. UNE ASSIETTE CONTESTÉE, UN NOUVEL ÉQUILIBRE À TROUVER ENTRE ACCEPTABILITÉ DE L'IMPÔT ET PRÉSERVATION DES RESSOURCES DE L'ONF

Au-delà de la nécessité de légiférer en urgence pour permettre le recouvrement de cette contribution se pose **l'épineuse question de l'assiette de cette contribution**. Le débat qui anime les communes forestières porte sur **le renforcement de l'acceptabilité de la contribution pour frais de garderie et d'administration**, d'une part, et la nécessité de **garantir à l'ONF les ressources nécessaires pour exercer ses missions**, dans un contexte de dégradation de l'état de santé des forêts sous l'effet du changement climatique, d'autre part. D'après le dernier inventaire forestier national, **la mortalité annuelle des arbres a en effet été multipliée par 2,5 entre les deux dernières décennies**.

En retirant de l'assiette de la contribution les produits liés à l'exploitation du sous-sol, aux installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications ainsi que les dons et les legs, l'article 1er de la présente proposition de loi propose **une position d'équilibre** sur ce point, **que la commission des affaires économiques partage**.

33,4 M€

Montant de la contribution aux frais de garderie et d'administration (28,1 M€) et de la contribution additionnelle (5,3 M€) versées à l'ONF en 2025.

4,5 M€

Estimation de la perte de revenus nets liée à la réduction de l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration prévue par la proposition de loi.

Source : ONF

Elle a néanmoins adopté un amendement **COM-4** identique à l'amendement **COM-5** de la commission des finances saisie pour avis visant à **clarifier le régime d'exclusion qui ne devrait pas concerner seulement les installations de production d'énergies renouvelables mais aussi les ouvrages de distribution et de transport de gaz et d'électricité** – qui représentent une perte négligeable pour l'ONF -, étant entendu que seules les énergies renouvelables sont produites en forêt.

L'assiette proposée est d'ailleurs acceptée par Communes forestières France comme par l'ONF qui y voit un facteur de sécurisation juridique et financière et d'apaisement des relations avec les collectivités territoriales, même si une telle réforme se traduirait par **une perte de revenus nets d'environ 4,5 millions d'euros par an**.

II. UN MODÈLE DE GOUVERNANCE SPÉCIFIQUE À PRÉSERVER

Composition du conseil d'administration de l'ONF



Dans la mesure où **les salariés de droit privé sont majoritaires dans les effectifs de l'ONF depuis 2023**, l'établissement public se verra soumis à la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public lors du prochain renouvellement de son conseil d'administration prévu en décembre 2027 en matière de fonctionnement et de composition du conseil d'administration ainsi que d'élection et de statut des représentants des salariés.

Or, du fait de la diversité des acteurs impliqués dans la politique forestière, **le conseil d'administration de l'ONF est constitué de plusieurs catégories d'administrateurs pour un total de 30 membres**. Ce modèle de gouvernance est d'ailleurs consacré par **des dispositions spécifiques du code forestier**.

L'application des dispositions de la loi n° 83-675 précitée impliquerait de constituer un conseil d'administration à plus de 50 membres et **d'alourdir le processus décisionnel** ou **de remettre en cause les équilibres actuels**.

Les personnes entendues par la rapporteure, qu'il s'agisse de l'ONF, de son autorité de tutelle, des représentants des personnels de droit public ou de droit privé ou de l'association Communes forestières France, **se sont unanimement prononcées en faveur du maintien du régime spécial prévu par le code forestier et de l'exclusion explicite de l'ONF du champ des établissements concernés par le titre II de la loi n° 83-675 précitée**, comme le prévoit l'article 2 de la proposition de loi.

La commission considère qu'il est logique, au regard des dispositions déjà existantes, de la part des fonds publics dans le budget de l'ONF, de ses nombreuses missions de service public prévues dans le contrat signé entre l'établissement public et l'État et du consensus qui se dégage parmi les membres actuels du conseil d'administration, d'inscrire l'ONF dans cette annexe. Elle a donc adopté l'article sans modification. L'Assemblée nationale a d'ailleurs déjà introduit cette disposition dans la loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique, qui a néanmoins été considérée comme un « cavalier législatif » par le Conseil constitutionnel.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Contribution aux frais de garderie et d'administration et contribution additionnelle versées à l'Office national des forêts (ONF)

Tirant les conséquences de la décision n° 2026-1193 QPC du Conseil constitutionnel qui a partiellement censuré l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 pour incompétence négative du législateur, cet article modifie le cadre juridique relatif à la contribution aux frais de garderie et d'administration et à la contribution additionnelle d'un montant de deux euros par hectare versées à l'ONF. Ces contributions obligatoires financent la gestion des parcelles des collectivités territoriales qui relèvent du régime forestier.

La proposition de loi prévoit ainsi de rétablir la base légale de cette imposition pour permettre à l'ONF de recouvrer ces contributions dont le montant total est estimé à 33 millions d'euros.

Il prévoit par ailleurs d'exclure de l'assiette de ces frais de garderie les produits sans lien avec la gestion forestière tirés de l'exploitation du sous-sol, les installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications ainsi que les dons, legs et subventions afin d'améliorer l'acceptabilité de cet impôt auprès des communes forestières.

Outre des améliorations rédactionnelles, la commission a adopté deux amendements identiques communs avec la commission des finances qui visent à préciser l'étendue des exclusions qui ne devraient pas concerner seulement les installations de production d'énergies renouvelables, comme le prévoit déjà la proposition de loi, mais aussi les ouvrages de transport et de distribution d'énergie afin d'englober la totalité de la production d'énergie.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – L'obligation, pour le législateur, de légiférer

A. Les frais de garderie : une ressource essentielle pour l'ONF

L'ONF, établissement public national à caractère industriel et commercial, est chargé de **mettre en œuvre le régime forestier** qui encadre la gestion des forêts publiques en France, qu'il s'agisse des forêts domaniales de l'État ou du patrimoine forestier des autres personnes publiques, au premier rang desquelles les collectivités territoriales. Le régime forestier s'applique sur **10,4 millions d'hectares**, dont 6 millions d'hectares en outre-mer, majoritairement en Guyane.

L'ONF est notamment chargé du **contrôle de la vente des coupes de toute nature dans les bois et forêts des collectivités et personnes morales mentionnées au 2° du I de l'article L. 211-1 du code forestier**, de **la commercialisation du bois** ainsi que de **la surveillance des forêts et de la répression des infractions**, sous le contrôle des propriétaires forestiers.

L'ONF finance les coûts de gestion de ces missions par deux types de ressources :

- **le « versement compensateur »**, dotation budgétaire de l'État, d'un montant d'environ 150 millions d'euros par an, couvrant 80 % du coût de ces missions ;
- **deux contributions obligatoires** payées majoritairement par les communes forestières[1] et prévues à l'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979. Il s'agit de **la contribution aux frais de garderie et d'administration** et de **la contribution additionnelle à l'hectare**.

La contribution aux frais de garderie et d'administration s'élève à 12 %[2] du montant annuel hors taxe des produits issus des parcelles relevant du régime forestier. L'article 92 de la loi n° 78-1239 du 29 décembre 1978 de finances pour 1979 définit les produits des forêts comme « *tous les produits des forêts relevant du régime forestier, y compris 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, ainsi que tous les produits physiques ou financiers tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol*. »

Depuis le 1er janvier 2012, les propriétaires forestiers s'acquittent également d'une contribution additionnelle de 2 euros par hectare. Elle s'applique aux propriétaires de parcelles relevant du régime forestier et dotées d'un document de gestion tel que défini à l'article L. 122-3 du code forestier ou pour lesquelles l'ONF a proposé au propriétaire un tel document.

Le montant de ces deux contributions s'est élevé respectivement à **28,1 millions et 5,3 millions d'euros en 2025**, soit un total de **33,4 millions d'euros.**

L'ONF gère par ailleurs les forêts domaniales qui appartiennent à l'État, remplit des missions d'intérêt général (MIG) financées par l'État en matière de prévention des risques naturels, de préservation de la biodiversité et de renouvellement forestier et réalise des prestations commerciales comme

[1] *ainsi que les collectivités territoriales, sections de communes, établissements publics, établissements d'utilité publique, sociétés mutualistes et caisses d'épargne propriétaires de forêt relevant du régime forestier réunis sous l'appellation* « autres forêts publiques ».

[2] *Le taux est abaissé à 10 % pour 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.*

des travaux sylvicoles et de l'accueil du public, pour **un budget annuel d'environ 900 millions d'euros** en 2023[1].

B. Une décision récente du Conseil constitutionnel qui incite le législateur à préciser les modalités de recouvrement avant le 31 décembre 2026

Dans sa décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026, le Conseil constitutionnel a considéré que l'assiette de la contribution sur les frais de garderie et d'administration, dans sa rédaction issue de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, était « *sans rapport direct avec les prestations effectivement réalisées par l'Office national des forêts sur les bois et forêts soumis au régime forestier* ». **Cette contribution ne peut donc être assimilée à une redevance pour service rendu mais est une imposition de toute nature au sens de l'article 34**. Le législateur doit ainsi en définir « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement* », ces dernières ne figurant qu'au niveau réglementaire dans le décret n° 2012-710 du 7 mai 2012 relatif aux frais de garderie et d'administration des bois et forêts relevant du régime forestier.

Le Conseil constitutionnel a donc constaté que le législateur avait méconnu sa propre compétence en omettant de déterminer les modalités de recouvrement de cette imposition, privant ainsi les justiciables d'un droit à un recours juridictionnel effectif garanti par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Dans la mesure où cette omission porte atteinte à un droit que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraire à la Constitution la définition des produits des forêts relevant du régime forestier qui figure à la première phrase du deuxième alinéa de l'article 92 de la loi n° 78-1239 précitée.

Cette déclaration d'inconstitutionnalité est entrée en vigueur le 11 avril 2026. **En l'absence de base légale, l'ONF ne peut plus recouvrer cette contribution**. **Il devient donc urgent, pour le législateur, de définir les modalités de recouvrement de cette contribution afin de permettre à l'ONF de continuer à percevoir la contribution aux frais de garderie et d'administration et à assurer ses missions de surveillance et de gestion des forêts soumises au régime forestier.**

Conformément au principe de « **petite rétroactivité fiscale** »[2], le Conseil constitutionnel admet que le législateur crée ou modifie un impôt portant sur des revenus de l'année N, à condition que le fait générateur de l'imposition soit postérieur à la promulgation de la loi. Le fait générateur de la contribution aux frais de garderie et d'administration correspond au montant des produits constatés au 31 décembre de chaque année. Dès lors, **il est impératif que la loi rétablissant l'assiette de cette contribution soit**

---

[1] *Source : L'Office national des forêts et le défi de la transition écologique, rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2024.*

[2] *Conseil constitutionnel, 29 déc. 2012, n° 2012-662 DC, loi de finances pour 2013.*

promulguée avant le 31 décembre 2026. Si la promulgation intervenait après cette date, l'ONF ne pourrait en effet plus recouvrer une somme d'environ 33 millions d'euros.

C. Une assiette contestée par de nombreuses collectivités territoriales

Dans sa version initiale, l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration créée par l'article 92 de la loi n° 78-1239 de finances pour 1979, n'était constituée que du produit des ventes, déduction faite des frais d'abattage et de façonnage des bois. Cette assiette a été élargie aux produits des forêts, comprenant à la fois les ventes de bois mais aussi d'autres activités liées à la forêt telles que la chasse, par la loi n° 84-1209 du 29 décembre 1984 de finances pour 1985.

L'assiette de cette contribution a à nouveau été élargie par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 qui y a intégré non seulement « *tous les produits des forêts relevant du régime forestier, y compris ceux issus de la chasse, de la pêche* », mais aussi « **des conventions ou concessions de toute nature liées à l'utilisation ou à l'occupation de ces forêts, ainsi que tous les produits physiques ou financiers tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol** ». Cette même loi crée la taxe additionnelle d'un montant de deux euros par an et par hectare de terrain éligible.

D'après l'ONF, **l'élargissement de l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration répondait à une logique de « *péréquation et de solidarité entre les territoires forestiers* »**[1] afin de faire en sorte que la gestion forestière soit réalisée dans toutes les forêts des communes forestières et autres forêts publiques, y compris dans les forêts où l'activité de production de bois est faible.

Il existe cependant **une décorrélation croissante entre l'assiette de cette contribution et les prestations produites par l'ONF au bénéfice des collectivités territoriales**. En effet, d'après l'ONF, depuis 2012, les carrières et les installations de production d'énergies renouvelables telles que les panneaux photovoltaïques se développent. Les parcelles défrichées où s'exercent ces activités demeurent dans le régime forestier dès lors qu'elles sont soumises à une obligation de remise en état à l'issue de l'exploitation. Conformément à l'article 92 de la loi n° 78-1239 précitée dans sa version modifiée, les revenus tirés de l'exploitation de ces installations entrent donc dans l'assiette de cette contribution, alors même que l'ONF n'apporte pas ou très peu de service en lien avec cette activité.

Les collectivités territoriales peuvent demander **la distraction de certaines parcelles du régime forestier** pour faire en sorte de les soustraire à la contribution aux frais de garderie. La décision revient au préfet en cas d'avis favorable de l'ONF et au ministre chargé de la forêt en cas d'avis défavorable. Néanmoins, cette procédure ne concerne que les parcelles qui ont perdu leur

[1] *Source : réponse au questionnaire de la rapporteure.*

vocation forestière de manière certaine et définitive et qui ne présentent plus aucun lien avec la gestion forestière, ce qui n'est pas le cas des parcelles défrichées soumises à une obligation de remise en état.

Certaines communes contestent donc l'inclusion de ces produits dans l'assiette d'une contribution qui ne sert pas à financer la gestion de forêts sur leur territoire, tandis que des communes forestières qui contribuent de manière significative à cette imposition *via* les produits tirés de la vente de bois souhaitent maintenir un système fiscal fondé sur la péréquation et la solidarité.

Dans ce contexte, les contentieux à l'initiative de collectivités territoriales se multiplient et créent **une insécurité juridique et financière pour l'ONF**. La commune de Gourdon (Alpes-Maritimes), qui contestait le fait de devoir s'acquitter de cette contribution pour une parcelle abritant une carrière, est ainsi à l'origine de la question prioritaire de constitutionnalité par laquelle le Conseil constitutionnel a partiellement censuré l'article 92 de la loi n° 78-1239 précitée.

Au-delà de la nécessité de légiférer en urgence pour permettre le recouvrement de cette contribution, qui est un objectif partagé par l'ensemble des acteurs de la politique forestière, se pose donc **l'épineuse question de l'assiette de cette contribution**. Si l'assiette de la contribution telle qu'elle résulte de la loi n° 2011-1977 précitée n'est pas contraire au principe d'égalité de traitement devant les charges publiques, il n'en demeure pas moins que **l'insatisfaction croissante de certaines collectivités territoriales et la multiplication des contentieux invitent à réinterroger la nature même de la contribution aux frais de garderie et d'administration.** L'article 1er de la présente proposition de loi propose **une position d'équilibre** sur ce point.

II. Le dispositif envisagé – Préciser les modalités de recouvrement et exclure les recettes sans lien avec les missions de l'ONF

A. Tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel en précisant les modalités de recouvrement

Le dispositif proposé s'inspire très largement de l'article 14 du projet de loi visant à renforcer l'État local, articuler son action avec les collectivités territoriales et sécuriser les décideurs publics dit « État local » déposé au Sénat le 20 mai 2026, dont l'examen a été reporté *sine die*. Le Gouvernement a également repris cet article à l'article 13 du projet de loi de finances pour 2027, déposé après la présente proposition de loi.

Tout comme les dispositions d'origine gouvernementale, **l'article 1er de la proposition de loi tire les conséquences de la décision n° 2026-1193 QPC du 10 avril 2026 du Conseil constitutionnel** qui a considéré que le législateur avait méconnu sa propre compétence en omettant de déterminer les modalités de recouvrement de la contribution aux frais de garderie et d'administration versée à l'ONF.

Elle va cependant plus loin que la simple définition des modalités de recouvrement en précisant également le fait générateur ainsi que les règles relatives au contrôle, au contentieux, aux garanties des contribuables et aux sanctions applicables à la contribution aux frais de garderie et d'administration.

Par parallélisme et bien que cette contribution n'entre pas dans le champ de la décision du Conseil constitutionnel précitée, **l'article 1er de la proposition de loi modifie également les règles relatives à la contribution additionnelle d'un montant de deux euros à l'hectare.**

Les **faits générateurs** de ces deux contributions obligatoires, qui pouvaient être déduits des articles 1er et 3 du décret n° 2012-710 précité, sont explicités au 3° du I de l'article 1er de la présente proposition de loi. En ce qui concerne la contribution sur les frais de garderie et d'administration, il s'agit de l'achèvement de l'année civile au cours de laquelle est détenue une parcelle relevant du régime forestier. Pour la contribution additionnelle à l'hectare, il s'agit de 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 1er janvier de l'année au titre de laquelle l'imposition est due.

La proposition de loi apporte une autre précision bienvenue en **clarifiant la liste des propriétaires de bois et forêts susceptibles d'être soumis au régime forestier** à l'article L. 221-1 du code forestier.

Elle confie en outre à l'ONF la prérogative de **constater et collecter la contribution, contrôler les éléments sur la base desquels la contribution est établie, instruire les réclamations et suivre les contentieux**, ce que la direction générale de l'établissement a salué lors de son audition par la rapporteure. En effet, en l'état du droit, les moyens à la disposition de l'ONF pour contrôler les obligations de déclaration et de communication de documents nécessaires à l'établissement de l'assiette de la contribution sur les frais de garderie et d'administration sont très limités. La proposition de loi confère ainsi à l'ONF certaines prérogatives qui relèvent, selon le cas, de l'administration, de l'administration fiscale ou de la direction générale des finances publiques pour assurer sa mission de contrôle, dans les conditions de droit commun prévues par le livre des procédures fiscales. À titre d'exemple, l'ONF pourra demander tous renseignements, justifications ou éclaircissements relatifs aux déclarations souscrites ou aux actes déposés, mission confiée à la direction générale des finances publiques par l'article L. 10 du livre des procédures fiscales.

Elle prévoit par ailleurs que la procédure de rectification contradictoire définie à l'article L. 57 du livre des procédures fiscales s'applique en cas de déclaration insuffisante ou inexacte et précise que le régime de sanctions prévu aux articles 1728, 1729, 1729 A, 1734 et 1737 du code général des impôts et à l'article L. 80 D du livre des procédures fiscales s'applique en cas de manquements aux obligations déclaratives et de

communication des documents nécessaires à l'établissement de l'assiette de la contribution. Ces articles fixent notamment les modalités d'application et le montant de la majoration en cas de manquement aux obligations déclaratives nécessaires pour établir l'assiette ou permettre la liquidation de l'impôt (article 1728 du CGI), le montant de l'amende en cas de refus de communication des documents et renseignements demandés par l'administration (article 1734 du CGI) ou encore le principe de l'obligation de motiver les sanctions fiscales (article L. 80 D du livre des procédures fiscales).

Enfin, par souci de cohérence, l'article 1er de la proposition de loi prévoit par ailleurs d'inscrire ces dispositions éparses au sein du code forestier en **créant trois nouveaux articles** :

- l'**article L. 224-3** précisant l'assiette, le taux et le fait générateur de la contribution aux frais de garderie et d'administration ;
- l'**article L. 224-4** fixant le montant, l'assiette et le fait générateur de la contribution additionnelle ;
- l'**article L. 224-5** qui définit, pour ces deux contributions, les règles relatives au contrôle, au recouvrement, au contentieux, aux garanties des contribuables et aux sanctions applicables par renvoi aux procédures de droit commun prévues par le code général des impôts et le livre des procédures fiscales.

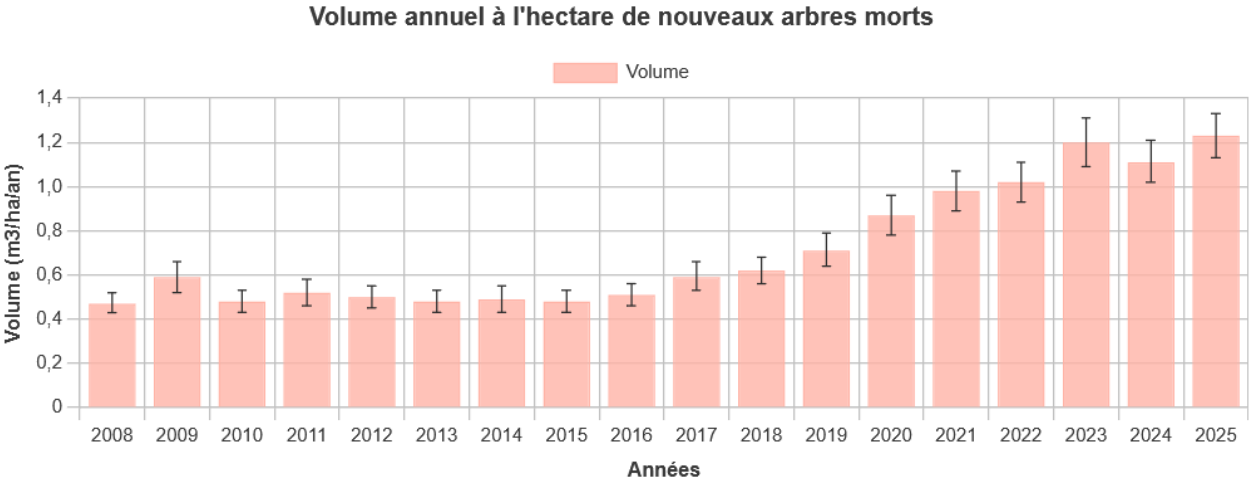
En conséquence, il **abroge l'article 92 de la loi n° 78-1239 précitée.**

B. Exclure de l'assiette les recettes sans lien avec les missions de l'ONF

La nécessité de légiférer sur les modalités de recouvrement de cette contribution offre également au législateur l'occasion de s'interroger sur la nature des produits sur lesquels repose cette imposition.

Le débat qui anime les communes forestières porte sur **le renforcement de l'acceptabilité de la contribution pour frais de garderie et d'administration**, d'une part, et la nécessité de **garantir à l'ONF les ressources nécessaires pour exercer ses missions**, dans un contexte de multiplication des feux de forêt et de dégradation de l'état de santé des forêts sous l'effet du changement climatique, d'autre part. Le dernier inventaire forestier réalisé par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) a ainsi révélé que la mortalité de la forêt française avait été multipliée par 2,5 entre les deux dernières décennies[1].

[1] *Source : Inventaire forestier national, résultats 2026 : la forêt à l'épreuve du changement climatique.*



Source : Institut national de l'information géographique et forestière

Afin de rétablir un climat de confiance entre les communes forestières et l'Office national des forêts, l'article 1er propose **d'exclure de l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration les produits « *tirés de l'exploitation du sous-sol, les installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications et les dons, legs et subventions* »**. Il limite ainsi les recettes aux produits des activités liées à la gestion forestière. En excluant les dons, legs et subventions contribuant au financement d'opérations de travaux, d'aménagement ou d'entretien réalisées sur les parcelles, l'article 1er prévoit d'inscrire dans la loi un principe déjà consacré dans la jurisprudence administrative et permet de clarifier le cadre juridique applicable[1].

La perte de revenus nets est estimée par l'ONF à environ 4,5 millions d'euros par an, voire davantage à long terme dans la mesure où ces recettes sont dynamiques.

Type de valorisation	Part du total de la perte de revenus nets
Énergie	30 %
Transport de l'énergie	2 %
Fortage	29 %
Télécommunications	14 %
Terrain nu	12 %
Autres	13 %

Source : réponse de l'ONF au questionnaire de la rapporteure

[1] *Cour administrative d'appel de Nancy du 17 décembre 2012 (n° 11NC01 934), Office national des forêts c/ Commune d'Erstein.*

Néanmoins, la directrice générale de l'Office national des forêts s'est dite favorable à l'assiette proposée à l'article 1er de la proposition de loi dans un souci d'apaisement avec les collectivités territoriales et de sécurité juridique. Le président de l'association Communes forestières France défend également l'équilibre proposé par la proposition de loi, qui rétablit cette contribution tout en la rapprochant de son objet.

Lors de leur audition, les représentants des personnels de droit public, de droit privé et d'encadrement ont exprimé leur regret de voir l'assiette de cette contribution diminuer tout en considérant, dans leur grande majorité, que l'urgence était au rétablissement de la base légale de cette contribution pour permettre à l'ONF de recouvrer cet impôt.

III. La position de la commission – Conserver l'équilibre proposé par l'article 1er en consolidant le champ des exclusions

Tout comme la commission des finances saisie pour avis, la commission des affaires économiques considère que **les dispositions précisant le fait générateur, les règles relatives au contrôle, au contentieux, aux garanties des contribuables, aux sanctions applicables et aux modalités de recouvrement des contributions obligatoires sont bienvenues**. Elles permettent en effet de **sécuriser le cadre juridique applicable**. Sur proposition de la rapporteure, la commission s'est donc contentée d'**améliorations rédactionnelles** avec les amendements **COM-2** et **COM-3**.

En ce qui concerne **la question de l'assiette de la contribution aux frais de garderie et d'administration**, la commission considère qu'en retirant les produits liés à l'exploitation du sous-sol, aux installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunications ainsi que les dons et les legs, **l'article 1er de la présente proposition de loi propose une position d'équilibre pertinente**, acceptée par l'ONF comme par l'association Communes forestières France.

La **perte de revenus nets estimée à 4,5 millions d'euros** n'est certes pas neutre pour un établissement public d'une telle importance, mais elle permet de **mettre un terme à la multiplication des contentieux** : c'est donc **un facteur de stabilité juridique et financière** qui permet de **fluidifier les relations entre l'ONF et les communes forestières.**

Dans ce souci d'apaisement, le Sénat s'était d'ailleurs déjà prononcé en faveur d'une rationalisation des surfaces soumises au régime forestier en adoptant un amendement n° 43 rect. *bis* qui poursuivait la même philosophie lors de l'examen de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes. Cette disposition a toutefois été supprimée en commission mixte paritaire.

Sans remettre en cause l'équilibre de la proposition de loi, **la commission a néanmoins adopté, avec l'accord de l'auteure de la proposition de loi, deux amendements identiques de la rapporteure (COM-4) et de la rapporteure pour avis de la commission des finances (COM-5) qui visent à préciser l'étendue des exclusions.** Celles-ci ne devraient pas concerner seulement les installations de production d'énergies renouvelables mais aussi **les ouvrages de distribution et de transport de gaz et d'électricité**, étant entendu que seules les énergies renouvelables sont produites en forêt.

L'ONF, qui est à l'origine de cette proposition de clarification, a par ailleurs précisé que le transport et la distribution d'énergie représentaient une perte négligeable des revenus générés par cette contribution.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2

Exclusion de l'ONF du champ des dispositions relatives à la composition et au fonctionnement du conseil d'administration prévues par la loi n° 83- 675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public

L'article 2 de la proposition de loi porte sur la gouvernance de l'Office national des forêts (ONF). Dans la mesure où les salariés de droit privé sont majoritaires dans les effectifs de l'ONF depuis 2023, l'établissement public se verra soumis à la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public lors du prochain renouvellement de son conseil d'administration prévu en décembre 2027 en matière de fonctionnement et de composition du conseil d'administration ainsi que d'élection et de statut des représentants des salariés.

Afin de préserver les modalités actuelles de gouvernance de l'ONF, l'article 2 de la proposition de loi prévoit d'inscrire l'établissement public à l'annexe III de la loi n° 83-675 précitée qui liste les établissements et entreprises publics exclus du champ de ces dispositions.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle – L'augmentation de la proportion de salariés de droit privé emporte des conséquences sur la gouvernance de l'ONF

A. Un modèle de gouvernance fondé sur une multitude d'acteurs

En l'état du droit, les règles de gouvernance de l'ONF sont régies par le chapitre II du titre II du livre II du code forestier (articles L. 222-1 à 3 et D. 222-1 à 10).

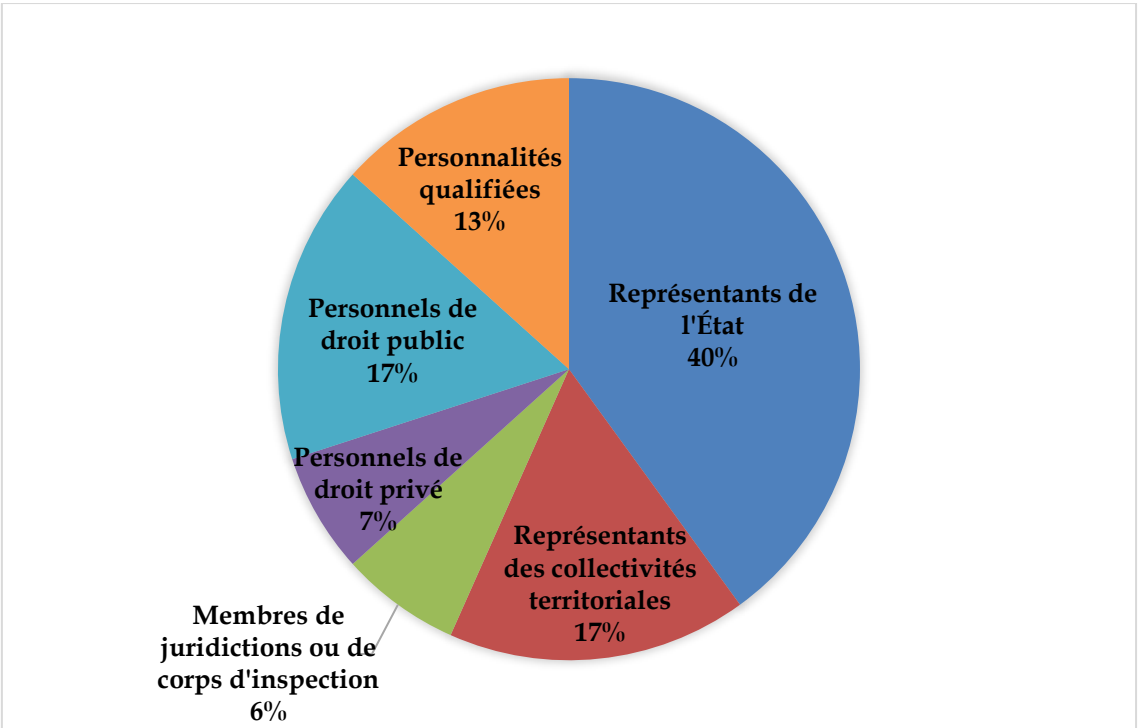
L'ONF est dirigé par **un conseil d'administration** chargé de veiller « *à ce que l'établissement développe le patrimoine forestier national, facilite la gestion des bois et forêts relevant du régime forestier* » et « *applique à son personnel titulaire les garanties du statut général des fonctionnaires* », comme le prévoit l'article L. 222-2 du code forestier.

Le conseil d'administration de l'ONF joue un rôle clef dans la gouvernance de l'établissement puisqu'il est par ailleurs chargé de fixer « *sur proposition du directeur général et dans les limites des dotations prévues dans le chapitre des frais de personnel du budget de l'office, les effectifs des personnels et leur répartition dans les différentes catégories d'emplois*. », conformément à l'article L. 222-3 du code forestier.

L'article D. 222-1 du code forestier détaille la composition du conseil d'administration. Celui-ci comprend **trente membres** nommés par décret ou arrêté des ministres compétents ou désignés par les organisations syndicales représentatives :

- représentant le Premier ministre et les ministres chargés de la forêt, du budget, de l'industrie, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de l'intérieur et des outre-mer (12) ;
- choisis parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances (2) ;
- représentant les autres personnes publiques propriétaires de forêts relevant du régime forestier et l'Association des régions de France (5) ;
- représentant les personnels de droit privé de l'établissement (2) ;
- représentant les personnels de droit public employés par l'établissement, qu'il s'agisse du personnel encadrant (1) ou hors encadrement (4) ;
- choisis en qualité de personnalités qualifiées dans les champs de compétences de l'Office (4).

Répartition des membres du conseil d'administration de l'Office national des forêts



Source : Commission des affaires économiques du Sénat d'après la liste du conseil d'administration de l'ONF (juin 2026)

L'ONF est dirigé par une directrice générale, Valérie Metrich-Hecquet, nommée par décret, qui préside le comité de direction chargé du pilotage de l'établissement.

L'ONF est enfin assisté par **un comité scientifique** composé d'une dizaine de membres chargé de formuler des avis sur la gestion des forêts, la mise en œuvre des politiques publiques impactant la gestion forestière et, plus largement, sur tout sujet en lien avec l'activité de l'ONF.

À ces instances de gouvernance s'ajoutent **des instances de concertation** telles que **la commission nationale de la forêt communale**, en lien avec les collectivités territoriales, et **le comité consultatif des forêts d'outre-mer** qui réunit plusieurs associations d'élus locaux, des opérateurs de l'État, des associations, etc. afin d'améliorer la prise en compte des spécificités ultramarines.

B. Des salariés de droit privé devenus majoritaires

Depuis 2023, les salariés de droit privé sont majoritaires au sein de l'ONF. Ils représentent désormais 54 % des équivalents temps plein travaillés (ETPT) sous plafond. Cette tendance est qualifiée de **« trajectoire de "dé-fonctionnarisation" »** par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) dans leur rapport de mai 2025[1].

Figure 2 : Effectif par catégories de personnels 2021 - 2024 en ETPT

Emplois en équivalent temps plein travaillé	2021	2022	2023	Budget rectificatif 2024	2024	Ecart 2024/2023	
Secteur public	4 230	3 961	3 709	3 485	3 486	-223	-6,0%
dont titulaires	*4 135*	*3 869*	*3 622*	*3 407*	*3 408*	*-214*	*-5,9%*
dont non titulaires (ANT)	*95*	*92*	*87*	*78*	*79*	*-8*	*-9,2%*
Secteur privé	3 538	3 764	3 883	4 126	4 121	238	6,1%
dont ouvriers forestiers	*2 050*	*1 949*	*1 791*	*1 721*	*1 722*	*-69*	*-3,9%*
dont salariés (yc TAM)	*1 488*	*1 815*	*2 091*	*2 404*	*2 399*	*308*	*14,7%*
Total hors emplois aidés	7 769	7 725	7 592	7 611	7 607	15	0,2%
Emplois aidés et assimilés	*395*	*438*	*465*	*489*	*482*	*17*	*3,7%*
Total général	8 164	8 163	8 057	8 100	8 089	32	0,4%

Source : Rapport de gestion de l'exercice 2024 – Exécution des comptes ONF

Cette évolution s'explique par **la nécessité de limiter la masse salariale** dans un contexte de stabilisation du plafond d'emplois après des années de baisse importante. L'ONF a en effet vu ses effectifs diminuer de 40 % en 20 ans (2002-2022) alors que l'État n'a cessé de lui confier de nouvelles missions d'intérêt général, comme l'a constaté la Cour des comptes dans son rapport d'initiative citoyenne de septembre 2024[2].

---

[1] *Source : État – Office national des forêts : évaluation du contrat 2021-2025 et perspectives pour le contrat 2026-2030, rapport CGAAER n° 24 100, IGEDD n° 015 934-01, mai 2025.*

[2] *L'Office national des forêts et le défi de la transition écologique, rapport public thématique de la Cour des comptes, septembre 2024.*

Néanmoins, cet équilibre devrait se stabiliser car l'ONF ambitionne de diminuer la proportion de recrutement de salariés de droit privé (de 95 % à 80 %) afin de préserver un effectif socle d'encadrants fonctionnaires suffisant[1].

C. Des conséquences juridiques : l'entrée de l'ONF dans le champ du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public

La **loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public** s'applique aux établissements publics industriels et commerciaux de l'État dont le personnel n'est pas soumis à un régime de droit public ainsi qu'aux établissements publics de l'État assurant une mission de service public à caractère administratif et industriel et commercial lorsque la majorité de leur personnel est soumise aux règles du droit privé.

Un an après l'adoption de la loi n° 82-155 du 11 février 1982 de nationalisation et des lois dites « Auroux »[2] qui ont profondément réformé le droit du travail, la loi du 26 juillet 1983 s'inscrit dans la continuité de ce processus et vise à améliorer, dans le secteur public, la reconnaissance de toutes les catégories de salariés dans la vie de l'entreprise et à fluidifier le dialogue social.

L'article 5 de cette loi fixe ainsi **les grands principes de la composition du conseil d'administration ou de surveillance des établissements concernés** qui doit comprendre des représentants de l'État nommés par décret, des personnalités qualifiées et au moins un tiers de représentants des salariés. La loi fixe également des règles en matière de parité (articles 6-1 et 6-2), les missions du conseil d'administration (article 7), les modalités de convocation des réunions (article 8), les conditions de nomination et de révocation du président du conseil d'administration (article 10) ou encore la durée du mandat des membres des conseils d'administration ou de surveillance (article 11). Les chapitres II et III du titre II portent sur l'élection des représentants des salariés (articles 14 à 20) et sur le statut des représentants des salariés (articles 21 à 28).

Le mandat des membres du conseil d'administration devait arriver à échéance en décembre 2026. Néanmoins, leur mandat a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2027 par le décret n° 2026-702 du 30 juillet 2026[3] afin de permettre **la clarification du cadre juridique applicable** avant le renouvellement du conseil d'administration et la concordance des calendriers avec les prochaines élections professionnelles qui se tiendront en 2027.

---

[1] *État – Office national des forêts : évaluation du contrat 2021-2025 et perspectives pour le contrat 2026-2030, rapport CGAAER n° 24 100, IGEDD n° 015 934-01, mai 2025.*

[2] *Loi n° 82-689 du 4 août 1982 relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise, loi n° 82-915 du 28 octobre 1982 relative au développement des institutions représentatives du personnel, loi n° 82-597 du 13 novembre 1982 relative à la négociation collective et au règlement des conflits collectifs du travail et loi n° 82-1097 du 23 décembre 1982 relative aux comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.*

[3] *Décret n° 2026-702 du 30 juillet 2026 portant prorogation du mandat des membres du conseil d'administration de l'Office national des forêts.*

Comparaison des principales différences entre le régime actuel de gouvernance de l'ONF et celui prévu par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public

	Régime actuel de gouvernance de l'ONF	**Régime de gouvernance applicable à compter du prochain renouvellement du conseil d'administration**
Fondement juridique	Articles L. 222-1 à 3 et D. 222-1 à 10 du code forestier	Articles 5 à 28 de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public
Désignation du président	Le Président est nommé en conseil des ministres parmi les membres du conseil d'administration, sur proposition des ministres chargés des forêts et de l'environnement (article D. 222-4).	Le Président est choisi parmi les membres du conseil d'administration sur proposition de celui-ci et nommé par décret (article 10).
Représentants des personnels au conseil d'administration	Le conseil d'administration comprend 2 représentants des personnels de droit privé, 4 représentants des personnels de droit public hors encadrement et un représentant des personnels d'encadrement (article D. 222-1)	Les représentants des salariés doivent représenter au moins un tiers des membres du conseil d'administration, soit 10 personnes (article 5).
Mode de désignation des représentants des personnels	Désignation des représentants des personnels par les organisations syndicales représentatives à partir des résultats obtenus aux dernières élections aux comités régionaux d'établissement (personnels de droit privé) ou aux commissions administratives partiaires (personnels de droit public) (article D. 222-2).	Élection des représentants des salariés au scrutin de liste avec représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État (articles 14 à 20).
Parité	L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes ne peut être supérieur à un parmi les personnalités qualifiées membres du conseil d'administration à compte du deuxième renouvellement (article 52 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012[1]).	L'écart entre le nombre de femmes et le nombre d'hommes membres du conseil d'administration parmi les représentants de l'État et les personnalités qualifiées ne peut être supérieur à un (article 6-2).

[1] *Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.*

II. Le dispositif envisagé – Inscrire l'ONF à l'annexe III de la loi n° 83-675 qui liste les établissements et entreprises publics exclus des dispositions prévues au titre II de cette même loi

La loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée prévoit néanmoins **une série de dérogations ciblées à l'annexe III** qui liste les établissements et entreprises publics exclus du champ des dispositions du titre II relatives à la démocratisation des conseils d'administration ou de surveillance. Ces dérogations se justifient par « *la vocation particulière* » des organismes visés, comme l'avait souligné le rapporteur Jean Chérioux dans son rapport fait au nom de la commission spéciale du Sénat sur le projet de loi relatif à la démocratisation du secteur public[1]. Elle traduit **la volonté du législateur de ne pas plaquer un modèle de gouvernance homogène sur des établissements et entreprises publics aux missions et aux modes de fonctionnement très variés.**

L'annexe III répertorie 21 établissements ou catégories d'établissements et d'entreprises publics tels que l'Agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV), les établissements publics fonciers définis à l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme, la Société du Grand Paris ou encore la Banque de France. L'annexe III a été modifiée dix fois depuis l'entrée en vigueur de la loi pour y ajouter de nouveaux organismes tels que la Société du Canal Seine-Nord Europe en 2016.

L'article 2 de la proposition de loi prévoit d'inscrire l'ONF à l'annexe III de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983.

III. La position de la commission – Un enjeu d'efficacité et de stabilité pour l'ONF

Cette disposition a d'ores et déjà été adoptée dans la loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique. Introduite par un amendement n° CS1404 du rapporteur Stéphane Travert à l'Assemblée nationale ayant recueilli l'avis favorable du Gouvernement, cette disposition n'est toutefois **pas entrée en vigueur, le Conseil constitutionnel ayant considéré qu'elle ne présentait pas de lien, même indirect, avec le texte déposé et l'a donc déclarée non conforme à l'article 45 de la Constitution**.

Soumettre l'ONF aux dispositions du titre II de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée entraînerait **une réorganisation administrative profonde et un risque de déséquilibre dans la composition du conseil d'administration qui compte de nombreuses catégories d'acteurs différents**. Augmenter la représentation des personnels de droit privé de manière aussi significative que le prévoit cette loi imposerait en effet d'augmenter le nombre total de membres du conseil d'administration qui compte déjà 30 personnes à

[1] *Rapport n° 362 (1982-1983) de M. Jean Chérioux, sénateur, fait au nom de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à la démocratisation du secteur public.*

environ 50 personnes, ce qui risquerait de paralyser les débats, ou de modifier l'équilibre entre membres du personnel, État, collectivités territoriales et personnalités qualifiées, qui paraît satisfaisant pour la plupart des acteurs impliqués.

En outre, l'application des dispositions de la loi n° 83-675 précitée impliquerait l'organisation d'élections pour désigner les représentants des personnels employés par l'établissement, perçue comme une source de ralentissement du processus décisionnel et d'augmentation injustifiée des dépenses de l'ONF.

Les personnes entendues par la rapporteure, qu'il s'agisse de l'ONF, de son autorité de tutelle, des représentants des personnels de droit public ou de droit privé ou de l'association Communes Forestières France, se sont donc unanimement prononcées en faveur du maintien du régime spécial prévu par le code forestier et de l'exclusion explicite de l'ONF du champ des établissements concernés par le titre II de la loi n° 83-675 précitée. Il est en effet ressorti des auditions que, même si des évolutions futures sont envisageables pour améliorer la représentativité du conseil d'administration au regard de l'évolution de la masse salariale et de la diversité des acteurs des politiques forestières, celles-ci devraient être réfléchies collectivement et mises en œuvre par une modification du régime spécial en vigueur et non pas par l'imposition de dispositions de droit commun.

En effet, les dispositions de la loi n° 83-675 précitées ont été élaborées pour des conseils d'administration plus restreints puisqu'elles ne mentionnent que trois catégories de membres : les représentants de l'État, les personnalités qualifiées et les représentants des salariés.

Or, le législateur a entendu consacrer la spécificité de l'ONF en précisant ses modalités de gouvernance dans le code forestier. En outre, il a lui-même prévu des exceptions aux dispositions de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 précitée en créant, au sein de cette loi, une annexe III répertoriant les établissements et entreprises publics exclus de son périmètre.

Il est donc logique, au regard des dispositions déjà existantes dans le code forestier, de la part des fonds publics dans le budget de l'ONF, de ses nombreuses missions de service public prévues dans le contrat signé entre l'établissement public et l'État et du consensus qui se dégage parmi les membres actuels du conseil d'administration, d'inscrire l'ONF dans cette annexe, comme le prévoit l'article 2 de la présente proposition de loi.

La commission a adopté l'article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 14 octobre 2026, la commission des affaires économiques a examiné le rapport de Mme Marie-Lise Housseau sur la 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 et à la composition du conseil d'administration de l'ONF.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous en terminons par l'examen du rapport de notre collègue Marie-Lise Housseau et l'élaboration du texte sur la 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 les personnes morales propriétaires de bois et forêts relevant du régime forestier et à la composition du conseil d'administration de l'ONF, déposée par notre collègue Anne-Catherine Loisier et plusieurs de ses collègues.

Mme Marie-Lise Housseau, rapporteure. – Cette proposition de loi de notre collègue Anne-Catherine Loisier prévoit deux mesures importantes pour l'ONF, qui espère une adoption rapide de ce texte pour sécuriser son action sur les plans juridique et financier. Ces mesures ont déjà été inscrites à plusieurs reprises dans des textes de loi, qu'il s'agisse du projet de loi dit « État local » déposé au Sénat, dont l'examen a été reporté *sine die*, ou du projet de loi de finances pour 2027 qui reprend quasiment à l'identique l'article 1er de la proposition de loi, et dont l'adoption demeure incertaine. S'agissant de l'article 2, l'Assemblée nationale l'avait introduit dans la loi de simplification de la vie économique. Il a malheureusement été considéré comme un cavalier législatif par le Conseil constitutionnel. Il est pourtant urgent que ces dispositions entrent en vigueur.

L'article 1er de la proposition de loi porte en effet sur deux contributions obligatoires qui financent la gestion des forêts des communes forestières et d'autres personnes publiques par l'ONF : la contribution aux frais de garderie et d'administration et la contribution additionnelle d'un montant de deux euros à l'hectare. La première de ces contributions est assise sur les produits issus des parcelles relevant du régime forestier : vente de bois, produits de la chasse, pêche, mais aussi produits tirés du sol ou de l'exploitation du sous-sol. Certaines parcelles défrichées sur lesquelles des carrières ou des panneaux solaires ont été installés sont donc incluses dans l'assiette de cette contribution, alors même que l'ONF n'intervient pas ou très peu sur ces parcelles.

Certaines communes forestières qui disposent de ce type d'installations sur leurs parcelles contestent le fait d'être redevables de cette cotisation. Les contentieux se sont multipliés. La commune de Gourdon dans les Alpes-Maritimes, 367 habitants…

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'un des plus beaux villages de France !

Mme Marie-Lise Housseau, rapporteure. – … qui dispose d'une carrière relevant encore formellement du régime forestier a ainsi formulé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). À cette occasion, le Conseil constitutionnel a constaté, dans sa décision du 10 avril 2026, que l'absence de lien entre l'assiette de la contribution et les services rendus par l'ONF conduisait à assimiler cette contribution non pas à une redevance, mais à un impôt, sans contrepartie. Dès lors, il revient au législateur d'en définir les modalités. Le Conseil constitutionnel a donc censuré l'article 92 de la loi de finances pour 1979 créant cette contribution au motif que celui-ci ne précisait pas les modalités de recouvrement de l'impôt.

Très concrètement, cette décision a pour effet d'empêcher l'ONF de pouvoir recouvrer la contribution aux frais de garderie et d'administration et, selon toute vraisemblance, la contribution additionnelle qui lui est associée. La perte de revenus nets est estimée à 33 millions d'euros, ce qui est loin d'être anecdotique, surtout dans le contexte de dégradation de l'état de santé des forêts que nous connaissons et qui diminue le revenu des coupes de bois.

Conformément au principe de petite rétroactivité fiscale, il est impératif que la loi rétablissant l'assiette de cette contribution soit promulguée avant le 31 décembre 2026 pour que l'ONF puisse recouvrer une somme d'environ 33 millions d'euros au titre de l'année 2026. Dans le cas contraire, cette somme sera définitivement perdue.

Vous comprenez donc, mes chers collègues, l'urgence de légiférer, qui est unanimement partagée par les acteurs de la politique forestière.

L'article 1er de la proposition de loi rétablit la base légale de ces contributions obligatoires en précisant non seulement les modalités de recouvrement, mais également le fait générateur ainsi que les règles relatives au contrôle, au contentieux, aux garanties des contribuables et aux sanctions applicables à la contribution aux frais de garderie et d'administration et à la contribution additionnelle. Ces dispositions permettent de sécuriser le cadre juridique applicable. Compte tenu de la nature fiscale de ces mesures et de leur reprise quasiment à l'identique dans le projet de loi de finances, j'ai travaillé de concert avec la rapporteure pour avis de la commission des finances, Sophie Primas, et en collaboration avec le rapporteur général du budget, Christine Lavarde. Nous sommes totalement alignées sur notre appréciation de l'article 1er : ces apports sont bienvenus. Je me suis contentée de les enrichir d'améliorations rédactionnelles avec les amendements COM-2 et COM-3.

Reste l'épineuse question de l'assiette de cette contribution qui cristallise les tensions entre l'ONF et certaines communes forestières. L'enjeu est donc de renforcer l'acceptabilité de la contribution pour frais de garderie et d'administration tout en garantissant à l'ONF les ressources nécessaires pour exercer ses missions.

En retirant de l'assiette de la contribution les produits liés à l'exploitation du sous-sol, aux installations de production d'énergies renouvelables et de télécommunication, ainsi que les dons et les legs, l'article 1er de la présente proposition de loi offre une position d'équilibre sur ce point, que je partage. Je précise que l'assiette proposée est le fruit d'un dialogue constructif entre Communes forestières France et l'ONF qui y voit un facteur de sécurisation juridique et financière et d'apaisement des relations avec les collectivités territoriales, même si une telle réforme se traduirait par une perte de revenus nets d'environ 4,5 millions d'euros par an.

Je vous propose néanmoins d'adopter, avec l'accord de l'auteure de la proposition de loi, deux amendements identiques communs avec la commission des finances, les amendements COM-4 et COM-5, qui visent à préciser l'étendue des exclusions. Celles-ci ne devraient pas concerner seulement les installations de production d'énergies renouvelables, mais aussi les ouvrages de distribution et de transport de gaz et d'électricité, étant entendu que seules les énergies renouvelables sont produites en forêt. L'ONF est à l'origine de cette proposition de clarification et précise que le transport et la distribution d'énergie représentent une perte négligeable des revenus générés par cette contribution.

J'en viens maintenant à l'article 2, qui porte sur la gouvernance de l'ONF. Dans la mesure où les salariés de droit privé sont majoritaires dans les effectifs de l'ONF depuis 2023, l'établissement public se verra soumis à la loi du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public lors du prochain renouvellement de son conseil d'administration prévu en décembre 2027 en matière de fonctionnement et de composition du conseil d'administration ainsi que d'élection et de statut des représentants des salariés.

Or, du fait de la diversité des acteurs impliqués dans la politique forestière, le conseil d'administration de l'ONF est actuellement constitué de plusieurs catégories d'administrateurs pour un total de 30 membres. Ce modèle de gouvernance est d'ailleurs consacré par des dispositions spécifiques du code forestier. L'application des dispositions de la loi de 1983 impliquerait de constituer un conseil d'administration de plus de 50 membres et donc d'alourdir le processus décisionnel et de remettre en cause les équilibres actuels.

Cela pourrait paraître contre-intuitif, mais la totalité des personnes que j'ai entendues – y compris les salariés de droit privé qui pourraient augmenter leur représentation au conseil d'administration grâce aux

dispositions de la loi de 1983 – s'est prononcée en faveur du maintien du régime spécial prévu par le code forestier. Ces dispositions apparaissent en effet plus adaptées au fonctionnement spécifique de l'ONF.

L'article 2 de la proposition de loi exclut donc explicitement l'ONF du champ des établissements concernés par le titre II de la loi de 1983, comme c'est déjà le cas de certains établissements publics.

Je considère moi aussi qu'il est logique, au regard des dispositions déjà existantes, de la part très importante des fonds publics dans le budget de l'ONF, de ses nombreuses missions de service public prévues dans le contrat signé entre l'établissement public industriel et commercial (Épic) et l'État et du consensus qui se dégage parmi les membres du conseil d'administration, de maintenir le modèle actuel de gouvernance de l'ONF. Je vous proposerai donc d'adopter cet article sans modification.

Mme Anne-Catherine Loisier, auteure de la proposition de loi. – Merci à la rapporteure, Marie-Lise Housseau, ainsi qu'à Sophie Primas, rapporteure pour avis de la commission des finances. Cette proposition de loi est un peu technique, mais déterminante. Elle vise à régler une situation avant le 31 décembre de cette année sous peine de perdre les recettes versées par les collectivités à l'ONF dans le cadre du régime forestier. Cette proposition de loi est plus complète que la version actuelle du projet de loi de finances, qui enrichit les modalités juridiques de perception de ce qui est désormais qualifié d'impôt à assiette constante alors que, cette proposition de loi revient également sur le périmètre de l'assiette.

Avant 2012, les frais de garderie étaient uniquement perçus sur les activités forestières de l'ONF. En 2012, des difficultés financières sont apparues pour l'ONF, auquel on a demandé de payer les retraites de ses agents. L'ONF devant chercher de nouveaux financements, on a créé cette nouvelle taxe à l'hectare de deux euros en complément des frais de garderie et on a élargi l'assiette des frais de garderie à l'ensemble des recettes que les collectivités pouvaient percevoir sur la surface de leurs forêts. C'est ainsi que sont tombés dans l'escarcelle les parcs photovoltaïques, les parcs éoliens et les *TowerCo*. Cela faisait consensus. L'idée était que les communes participent à hauteur de leur capacité contributive afin d'éviter que l'ensemble de la charge du régime forestier de l'ONF n'incombe aux seules communes qui vendaient du bois. Celles qui ne vendaient pas de bois ne payaient pas, mais bénéficiaient des prestations de l'ONF, telles que les plans d'aménagement forestier et de gestion. L'ensemble des communes ont eu la volonté de revoir cette assiette. Depuis, les parcs photovoltaïques, éoliens et autres réseaux de distribution se sont développés et la vision d'un certain nombre d'élus a changé. Pour eux, il n'est plus question de contribuer. Beaucoup de contentieux ont éclaté. L'enjeu de la révision de l'assiette est de stabiliser et de sécuriser les recettes de l'ONF. C'est une volonté partagée par l'ensemble des communes et par l'ONF.

Le *statu quo* sur la gouvernance de l'ONF recueille la quasi-unanimité des acteurs. Actuellement, la gestion de l'ONF se passe bien ; la situation est pacifiée. L'ONF, à la demande de l'État, embauche de plus en plus de salariés de droit privé, ce qui la soumet désormais à la loi de 1983. Les acteurs se sont réunis et ont formé le vœu, s'agissant d'un établissement public qui sert des missions de service public auprès d'acteurs publics, d'en rester au régime préexistant. En effet, les enjeux de gouvernance de l'ONF ne concernent pas tant la situation des salariés que la représentation des forêts ultramarines. Alors que l'on dénombre 6 millions d'hectares de forêt où s'applique le régime forestier pour la seule Guyane, contre 4,5 millions d'hectares dans l'Hexagone, les forêts ultramarines ne sont pas représentées au conseil d'administration de l'ONF : c'est une aberration. Une meilleure association des territoires ultramarins à la gestion de l'ONF relève du réglementaire.

Je réitère mes remerciements à la rapporteure. Il reste toutefois une difficulté sur le périmètre de l'assiette de la contribution en matière d'énergie puisque nous ne mentionnons pas les hydrocarbures. Il faudra peut-être une modification sur ce point en séance pour tout englober et éviter des contentieux futurs.

M. Gérard Lahellec. – Merci à la rapporteure. D'emblée, je veux dire que cette proposition de loi redonne une base juridique solide aux contributions versées à l'ONF, dont on a grandement besoin. Nous soutenons sans réserve cette consolidation juridique.

En revanche, je suis plus nuancé sur la gouvernance de l'ONF. La proposition de loi vise à éviter l'application de la loi de 1983. Cela pose question puisque, de fait, les salariés de droit privé sont devenus majoritaires au sein de l'ONF, ce qui modifie sensiblement l'équilibre qui prévalait jusqu'alors. Cela ne constitue toutefois pas pour nous un motif d'opposition à cette proposition de loi.

M. Daniel Gremillet. – Merci à la rapporteure et à l'auteure de la proposition de loi. Je partage leurs propos sur la gouvernance.

En revanche, si nous en sommes là, c'est parce que les communes se sentent dépossédées de leurs forêts par l'ONF. Pour faire partie des sénateurs dont le mandat a été renouvelé, je peux dire que, lors de la campagne, les deux tiers des communes rurales m'ont alerté sur ce point. Une incompréhension s'installe sur le fait que la propriété de la forêt communale n'est plus du ressort de l'équipe municipale, mais est totalement passée sous contrôle de l'ONF. Il est urgent de voter cette proposition de loi, mais il n'est jamais très bon de légiférer dans l'urgence, car nous passons à côté de sujets importants. Je pourrais donner beaucoup d'exemples similaires à celui qui a été cité par la rapporteure. Tous les ans, la surface forestière qui entre dans le régime forestier, provenant souvent de terrains communaux, croît : nous ne sommes pas dans la décroissance. Or, cela se fait parfois sans l'accord du conseil

municipal, qui souhaitait donner une autre destination à ces parcelles. L'administration de l'État bafoue la décision du conseil municipal.

Je suis ennuyé, car j'ai bien conscience de l'urgence à voter ce texte, mais j'ai le sentiment qu'il aurait fallu aller plus loin et rappeler que l'équipe municipale est bien celle qui décide de la gestion et du devenir du patrimoine forestier municipal. Je pense par exemple aux dessertes forestières qui servent aussi à la commune. Nous passons à côté de points majeurs qu'il aurait été intéressant de clarifier, afin d'assainir les relations entre l'ONF et les communes.

Mme Viviane Artigalas. – Merci à la rapporteure et à l'auteure de la proposition de loi, que nous voterons. L'article 1er redonne des moyens aux communes, qui en ont besoin. Nous ne pouvons pas priver l'ONF de 33 millions d'euros pour 2026, surtout au vu de l'importance actuelle de la gestion de notre forêt.

J'émets quelques réserves sur l'article 2 : je regrette qu'une agence comme l'ONF, qui travaille pour l'intérêt général, voie le nombre de salariés de droit privé dépasser le nombre de fonctionnaires. Nous nous battons à chaque budget pour qu'il y ait davantage de fonctionnaires à l'ONF. Comment gérer cette surreprésentation des salariés de droit privé à l'ONF ?

Mme Marie-Pierre Callet. – Dans les Bouches-du-Rhône, où le risque d'incendie est majeur, des communes voudraient louer leur patrimoine naturel pour du pastoralisme et se trouvent bloquées par l'ONF, alors que pendant des siècles, les moutons ont nettoyé la végétation. Le bémol est que les troupeaux ovins comptent bien souvent quelques chèvres qui mangent des petites herbes auxquelles elles ne devraient pas toucher. Le pastoralisme, ancestral, remplissait une fonction majeure d'entretien.

Toutefois, nous sommes favorables à cette proposition de loi.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je salue les interventions de mes collègues. J'entends que les enjeux de gouvernance puissent faire réagir. La loi de 1983 ne visait pas, dans son esprit, tous les établissements publics. L'ONF a été rattrapé par cette loi, en raison de l'injonction qui lui a été faite d'embaucher davantage de salariés de droit privé. La réaction des syndicats, qui préfèrent que la gouvernance de l'ONF reste en l'état, témoigne de cet état de fait. L'ONF est un établissement public qui a une vocation de service public. Il est souhaitable qu'il puisse y répondre dans de bonnes conditions.

Cette proposition de loi opère un sauvetage financier de l'ONF. J'entends les débats sur le régime forestier. Faut-il conserver ce régime créé dans les années 1960 par Edgard Pisani pour placer les forêts sous la protection de la Nation, les rendre inaliénables et éviter des décisions en fonction des changements de majorité municipale ?

J'appelle tous les collègues qui connaissent des difficultés à s'adresser aux associations de communes forestières. Dans mon territoire, aucune

commune ne voit de forêts intégrées au régime forestier contre sa volonté. Cela se passe ainsi, car il y a un vrai débat. Le pastoralisme se pratique dans nombre de forêts publiques. Je suis à votre disposition pour en reparler au sein du groupe d'études Forêt et filière bois lorsqu'il aura été reconstitué.

Mme Marie-Lise Housseau, rapporteure. – J'avais, initialement, la même vision que Gérard Lahellec. Nous avons organisé deux tables rondes avec les syndicats de salariés de droit public et de droit privé, et tous étaient favorables au maintien de la gouvernance en l'état. Ils estiment qu'à 50 membres, le conseil d'administration sera ingouvernable et qu'il vaut mieux y faire entrer des représentants des collectivités d'outre-mer. Il n'y a eu aucun débat sur ce point.

Monsieur Gremillet, oui, nous sommes dans l'urgence. Je pense qu'à l'avenir, il faudrait réengager des négociations entre l'ONF et les communes forestières pour s'entendre sur les parcelles qui doivent, ou non, entrer dans le régime forestier.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, je vous propose de considérer que sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à la contribution aux frais de garderie et à la contribution additionnelle versées à l'ONF ; aux règles relatives à la composition et au fonctionnement du conseil d'administration de l'ONF.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

Mme Marie-Lise Housseau, rapporteure. – Les amendements identiques COM-4 et COM-5 visent à ajouter l'exclusion des ouvrages de distribution et de transport de gaz et d'électricité. À la réflexion, nous nous sommes rendu compte de la nécessité d'autres aménagements, notamment sur les hydrocarbures. Nous nous donnons le temps, d'ici à la séance, de trouver une solution. Ces amendements identiques sont conformes à ce qui a été adopté, hier, en commission des finances.

Avis défavorable à l'amendement COM-1 rectifié. Le sénateur Michallet souhaite exclure également les déchetteries. Moins de six déchetteries sont concernées. Il est plus simple de les sortir du régime forestier que de les inscrire dans la proposition de loi en exclusion, ce qui pourrait créer un appel d'air et inciter certains à créer des déchetteries en forêt. En concertation avec la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), les communes forestières et l'ONF, nous avons préféré ne pas donner suite à cet amendement. En revanche, des

consignes pourraient être données aux préfets pour faciliter le retrait du régime forestier de ce type d'installations.

M. Olivier Rietmann. – C'est refusé à chaque fois ! Il faut l'inscrire dans la loi.

M. Daniel Gremillet. – C'est ce que j'expliquais tout à l'heure : on enlève à la commune son droit de propriété. Je peux fournir des exemples concrets de chemins, notamment. Il est nécessaire de légiférer sur ce point pour redonner le pouvoir au conseil municipal. Certaines parcelles appartenant à la commune doivent pouvoir, demain, avoir une autre destination que la forêt. Le conseil municipal, et non le préfet, a été élu par le peuple.

Mme Anne-Catherine Loisier. – J'ai été interpellée sur ces sujets-là et après vérification, je peux affirmer qu'il n'y a aucune installation de traitement des déchets dans des forêts publiques en Isère. Les quatre installations dont il est question en Isère, département de M. Michallet, ne sont pas situées dans des forêts publiques. Par ailleurs, deux dossiers sont en instruction, avec un avis favorable de tous les acteurs pour les distraire du régime forestier. J'ajoute que ces trois dernières années, 32 000 hectares ont été distraits du régime forestier : c'est beaucoup.

Faut-il favoriser l'installation de sites de traitement de déchets dangereux en forêt ? Cela pose question, tout comme l'installation de parcs photovoltaïques et éoliens, qui font courir des risques d'incendie.

M. Jean-Marc Boyer. – Dans certaines communes, il y a parfois des surfaces de forêts sectionales relativement importantes. À la suite des élections municipales, les sections ont six mois pour désigner une commission syndicale, faute de quoi, la gestion est assurée par le conseil municipal. Or, les sections ont des difficultés à travailler avec les conseils municipaux. Avez-vous eu des échos sur la communalisation des sections et sur les démarches entreprises pour que les sections puissent être directement gérées par le conseil municipal ? Il y a là des sources de contentieux.

Mme Marie-Lise Housseau, rapporteure. – Les sections appartiennent aux habitants.

M. Jean-Marc Boyer. – Une section est un bien collectif indivis, qui compte des ayants droit. La gestion est très compliquée.

Mme Marie-Lise Housseau, rapporteure. – Dans mon territoire, nous avons fait toutes les démarches nécessaires pour que les sectionaux deviennent communaux. Il existe toute une procédure légale qui implique un vote positif des habitants.

Cela n'a pas été évoqué dans les débats préparatoires au vote de cette proposition de loi.

M. Damien Michallet. – Un travail sur les sections est en cours à la commission des finances. À suivre avec attention !

Les amendements identiques COM-4 et COM-5 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-1 rectifié devient sans objet.

L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté, de même que l'amendement de coordination COM-3.

L'article 1er est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Cette proposition de loi sera débattue en séance le 22 octobre prochain.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que *« tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis »*, le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur *« la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »* [1].

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie[2]. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte[3]. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial[4].

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

[1] *Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

[2] *Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

[3] *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

[4] *Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.*

En application du vademecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 14 octobre 2026, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 924 (2025-2026) 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 et à la composition du conseil d'administration de l'ONF.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à la contribution aux frais de garderie et à la contribution additionnelle versées à l'Office national des forêts (ONF) ;

- aux règles relatives à la composition et au fonctionnement du conseil d'administration de l'ONF.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 8 octobre 2026

- *Auteure de la proposition de loi* : **Mme Anne-Catherine LOISIER**, sénatrice de la Côte-d'Or.

- *Office national des forêts (ONF)* : **Mme Valérie METRICH-HECQUET**, directrice générale, **MM. David MOREAU**, directeur des affaires juridiques, et **Nicolas LAGNOUS**, directeur économique et financier.

Vendredi 9 octobre 2026

- *Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)* : **Mme Marie-Aude STOFER**, sous-directrice Filières forêt-bois, cheval et bioéconomie, et **M. Stéphane ACCORSINI**, chef de bureau Réglementation et opérateurs forestiers (Brof).

- *Table ronde des représentants des personnels de droit privé employés par l'ONF* :

- *Fédération générale agroalimentaire (FGA) – Confédération française démocratique du travail (CFDT)* : **MM. Benjamin PAYEN**, délégué syndical, et **Franck TIVIERGE**, secrétaire national.
- *Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) - Agri* : **MM. Willy BEUGNET**, secrétaire général en charge de l'ONF, **Pascal MAJZEL**, membre ONF du conseil fédéral, et **Jean-Marie DESPRAIRIES**, délégué syndical central adjoint.

- *Table ronde des représentants des personnels de droit public employés par l'ONF* :

- *Confédération générale du travail (CGT) – Forêt :* **MM. Loukas BENARD**, secrétaire national, et **Patrick FOURNIER**, membre du bureau.
- *Syndicat national unifié des personnels de la forêt et des espaces naturels (Snupfen) Solidaires :* **M. Patrice MARTIN**, secrétaire général.
- *Syndicat de l'environnement, la forêt et l'agriculture – Confédération générale des cadres (EFA-CGC) ONF* : **Mme Armelle NOÉ**, secrétaire coordinatrice.

- *Communes forestières France* : **MM. Philippe CANOT**, président, et **Alain LESTURGEZ**, directeur général.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

-Synergies Force ouvrière (FO)

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl25-924.html