Un droit domanial spécial: le régime forestier. Contribution à la théorie du domaine

Michel Lagarde

► To cite this version:

Michel Lagarde. Un droit domanial spécial: le régime forestier. Contribution à la théorie du domaine. Revue forestière française, 1985, 37 (4), pp.333-336. 10.4267/2042/21817 . hal-03423844

HAL Id: hal-03423844

<https://hal.science/hal-03423844>

Submitted on 10 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

législation et jurisprudence

UN DROIT DOMANIAL SPÉCIAL : LE RÉGIME FORESTIER CONTRIBUTION À LA THÉORIE DU DOMAINE (*)

M. LAGARDE

Le droit forestier, plus particulièrement le droit des forêts publiques, est l'un des droits les plus anciens des sciences juridiques françaises. Il fait à ce titre la fortune des historiens, qui trouvent là une riche source de documents, ordonnances, chartes... De fait, pour ne s'en tenir qu'à un passé relativement récent, les grands principes de ce droit ont été fixés par la grande Ordonnance de 1669, dont les dispositions ont globalement perduré à travers le Code de 1827, et se retrouvent parfois dans celui de 1952 ou de 1979, exemple rare d'une exceptionnelle continuité. Les grands principes étant fixés dès le XIX^e siècle, et ayant fait l'objet à cette époque de savants travaux, quel est l'intérêt actuel d'une thèse sur le régime forestier ? On fera à cette question deux réponses, suivant l'apport de l'étude à l'Université ou à l'Administration forestière. Mais auparavant, une remarque préalable s'impose.

Que les grands principes du droit des forêts publiques — ou régime forestier — aient été fixés dès le siècle dernier, n'implique pas pour autant que son étude soit seulement d'intérêt historique. Elle revêt au contraire une portée actuelle, du seul fait que le régime forestier continue à être appliqué journalièrement par l'administration ou les administrés. A cette première justification s'en ajoute une seconde : il s'agit d'un droit souvent mal connu, et parfois même inconnu. Force est ici de constater qu'aux brillantes études du XIX^e siècle a succédé au XX^e siècle un « désert juridique » ponctué de deux « oasis » : les ouvrages de MM. C. Vigouroux et F. Meyer. Il convenait donc de procéder à une analyse, à une époque où deux codifications récentes sont intervenues en moins de trente ans, et où il est de mode (comme en 1827, 1906 ou 1952) de traiter ce droit de vieilleries juridiques et de suggérer des réformes...

(*) Thèse de doctorat d'Etat en droit forestier à l'Université de Toulouse. Cette thèse est disponible chez l'auteur : 5, rue du Platane — 68000 COLMAR.

QUEL INTÉRÊT POUR L'UNIVERSITÉ ?

Il s'agit d'un point principal, puisqu'il est question d'une étude universitaire. On n'en a pas pour autant négligé l'intérêt de l'administration, considérant que le droit, par-delà les théories, trouve son fondement et son utilité dans la réalité de l'action administrative.

Le premier intérêt est celui de la connaissance de tout un droit souvent ignoré. C'est un fait, que le droit forestier n'a guère suscité l'intérêt de l'Université. Jusqu'au début de ce siècle, les rares universitaires, tels E. Meaume ou C. Guyot, qui font exception à cette règle, sont aussi chargés de fonctions administratives, liées à l'Ecole forestière. Ces fonctions expliquent sans doute l'existence des célèbres traités. Au XX^e siècle, à notre connaissance, on ne relèvera que le nom du Doyen Durand Prinborgne, auteur d'excellents articles sur le droit forestier. L'Université, composée presque exclusivement de chercheurs d'origine urbaine, ignore donc globalement ce droit ; les juridictions aussi, puisqu'il n'est pas rare de trouver au plus haut niveau — celui de la Cour de Cassation — d'étonnantes confusions, à commencer par l'assimilation du régime forestier au droit forestier. Ce n'est qu'à une époque récente, dans les années soixante-dix, que la forêt suscite un regain d'intérêt, soit par la brusque naissance du droit de l'environnement, soit à travers le droit de l'urbanisme. L'étude s'inscrit dans le cadre de ce mouvement de « redécouverte », mais son objet est directement le droit forestier lui-même. En l'absence d'ouvrages similaires, elle présente donc l'intérêt de la nouveauté, d'une nouveauté cependant très différente des législations modernes. En effet, loin d'être un espace vierge à défricher — on changera cette terminologie commune pour un langage plus forestier — le champ de l'analyse a longtemps été une belle forêt, qu'un demi-siècle de négligence a transformé pour les juristes en un taillis inextricable. Si l'ouvrage contribue à y préserver quelques hautes futaies, à en reconnaître les grands principes et leur évolution moderne, il n'aura pas été vain.

Le second intérêt, intérêt spécial qui constitue le cadre du raisonnement, est lié à la théorie du domaine, pièce essentielle du droit administratif des biens. Cette théorie repose sur la distinction entre le domaine public et le domaine privé des collectivités publiques. Cette distinction, consacrée par la loi, la jurisprudence et la doctrine, s'expliquerait par le plus ou moins grand degré d'utilité sociale des dépendances. Elle a pour conséquence — au stade de l'analyse — de justifier des régimes juridiques différents ; les biens du domaine public étant par principe nécessaires à l'intérêt général, seraient dotés de règles plus protectrices que celles du droit commun, et donc dérogoires ; les dépendances du domaine privé ne participant pas de l'intérêt général, mais de l'intérêt financier ou patrimonial, seraient soumises à un régime de droit privé de principe. Cette théorie a fait l'objet de nombreuses critiques : quant au degré d'utilité sociale, on a pu voir dans le domaine privé un véritable service public ; sur le fond du droit, on a montré que le domaine public n'est pas toujours régi par des règles dérogoires, mais connaît des particularismes variables. Par contre, la démonstration complémentaire, l'existence d'un régime exorbitant de principe sur le domaine privé, restait à réaliser de façon approfondie.

Cette démonstration a pu être réalisée à travers l'analyse du régime forestier. On sait que les forêts publiques font partie du domaine privé des personnes morales de droit public. De ce fait, la théorie du domaine en donne l'image de biens régis par l'intérêt privé des propriétaires, et soumis en principe au droit commun. La synthèse de la jurisprudence des hautes juridictions, et surtout du Conseil d'Etat, confirmait la permanence de la théorie. A une époque où le domaine public n'a cessé de s'agrandir, le juge administratif exclut la forêt de la sphère du droit public, puisqu'il ne reconnaît pas qu'elle puisse être affectée au public, ni à un service public forestier. De même, les notions d'ouvrage public, de travaux publics ou de contrat administratif n'y sont elles reconnues que très rarement. Pourtant, il a été aisé de rappeler le rôle d'intérêt général joué par les forêts publiques à travers les trois fonctions classiques, et notamment la politique d'ouverture préconisée par les pouvoirs publics. Sur le fond du droit, il a pu être vérifié

constamment que le régime forestier est un droit dérogoire de principe. Jamais sans doute les prérogatives de l'administration n'ont été aussi fortes, allant jusqu'à empiéter sur celles du juge répressif. Le statut de domanialité privée ne correspond donc pas au rôle des forêts publiques et à leur droit. Bien plus, il contribue à en donner une image fausse, et somme toute dévalorisée. Faut-il pour autant classer les forêts dans le domaine public ? Il semble que non. Outre les difficultés pratiques et les risques que comporterait une telle solution, l'utilité de l'opération peut être mise en doute. On ne voit pas très bien quels avantages en retireraient les forêts par rapport à ce régime forestier, si dense et riche, et souvent d'une efficacité parfois supérieure à celle procurée par la domanialité publique. C'est d'ailleurs cette perfection du droit forestier qui expliquerait l'attitude « conservatrice » des juridictions. Faute d'un tel changement, on ne peut donc que se borner à constater l'inadéquation de la théorie du domaine au statut de la forêt publique, et par la suite la faiblesse de ses concepts. Il faut donc se rallier à l'opinion des auteurs qui considèrent cette théorie comme inutile, et préfèrent abandonner le principe de la dualité pour celui de l'unité du domaine, assorti d'une « échelle de la domanialité » qui correspond à la diversité des régimes juridiques.

QUEL INTÉRÊT POUR L'ADMINISTRATION ?

L'Administration est synonyme d'action. C'est donc la pratique juridique qui est ici privilégiée. Cependant, l'intérêt de l'Administration forestière pour les conceptions non directement liées à son action est une donnée de fait remarquable. On en donnera pour preuve la richesse des études historiques (il est vrai que les Eaux et Forêts disposent dans ce domaine d'une tradition exceptionnelle). Il faut donc envisager deux aspects : pratique et théorie.

Du point de vue pratique, une thèse ne peut remplacer un bon manuel, lequel fait actuellement défaut. C. Guyot lui-même le rappelait à une échelle toute autre, pour son magistral traité ⁽¹⁾. On ne peut ici avoir de prétentions, ni prétendre avoir fait de découvertes. Cependant, divers problèmes ponctuels ont été abordés et critiqués (distraction, aliénation, compétence en matière de répression des infractions...). Par ailleurs, de nombreux changements intervenus dans la législation du XX^e siècle, plus particulièrement lors de la codification de 1952, et à un moindre titre pour celle de 1979, ont été signalés et regroupés de façon à dégager des évolutions caractéristiques (très forte décentralisation de certaines décisions, transférant le pouvoir aux échelons techniques ; évolution de la police judiciaire des Eaux et Forêts, jadis police du domaine « public », vers une police commune à toutes forêts...).

Il est un secteur intermédiaire entre la pratique et la théorie pure : c'est celui de l'enseignement administratif. Dans ce domaine, l'ouvrage peut présenter une utilité certaine, tant sur le fond que sur la forme. Sur le fond tout d'abord, son champ d'analyse est extensif, puisqu'il englobe de très nombreux aspects, touchant à la soumission, la distraction, l'échange, le partage, les contrats d'exploitation forestière, les baux de chasse, les compétences répressives... Par ailleurs, les concepts et théories juridiques qui servent de base au raisonnement ont été le plus souvent rappelés. Sur la forme ensuite, il a été adopté presque systématiquement une présentation binaire, qui facilite la connaissance synthétique de questions souvent complexes à la lecture de codes hétéroclites.

(1) C. GUYOT. — *Cours de droit forestier*. — Paris : Lucien Laveur édit., 1908. — 3 vol., 2446 p., et p.x. : « Quant aux agents des Eaux et Forêts, si nous avons la prétention de leur offrir un ensemble complet de la législation et de la jurisprudence sur les matières de leur compétence, ils ne doivent pas s'attendre cependant à voir dans ce livre tout ce qu'exige la pratique journalière des affaires administratives... C'est donc ailleurs qu'ils devront chercher la solution des questions journalières, dont le droit ne peut qu'éclairer les principes, mais dont ils ne réuniront les éléments, infiniment complexes, que par une longue expérience et une application constante de leur métier. »

Du point de vue théorique, l'Administration peut être intéressée par les analyses des spécialistes universitaires. On pense plus spécialement à ce « mystère » que constitue pour tout forestier la domanialité privée des forêts publiques. Par-delà même l'opposition des qualificatifs, la vague connaissance de statut de la domanialité privée avait de quoi heurter tout administrateur, convaincu à juste titre, de la longue tradition de service public des Eaux et Forêts, fonction constamment renforcée au cours du XX^e siècle, surtout depuis 1945. La réponse apportée par l'analyse, à savoir la totale inadéquation de la théorie du domaine au statut des forêts publiques, viendra sur ce point apporter une certitude ; il en va de même pour les propositions de classement dans le domaine public.

En outre, l'un des atouts majeurs de l'étude est de souligner l'originalité du droit forestier. Celle-ci ne peut se mesurer que par rapport au droit commun. Or il a été suffisamment démontré que le régime forestier est un droit dérogatoire, dominé par le concept de puissance publique : un droit administratif par excellence. Ce caractère (qui correspond à l'intérêt général joué par la fonction forestière), allié à une grande richesse de moyens juridiques héritée d'une longue expérience, justifie l'intérêt que l'on doit accorder à ce droit. Cette tentative de « réhabilitation » est d'autant plus opportune que le droit est pour le forestier du XX^e siècle une discipline accessoire. L'enseignement néglige en effet cette matière, alors même que les besoins de connaissances se font de plus en plus sentir en raison de l'évolution rapide du contexte juridique et politique.

Enfin, sur un plan plus large, la connaissance du droit forestier peut aider à cette campagne d'information sur la forêt entreprise par les pouvoirs publics. Il n'y a pas en effet que l'Administration forestière ou l'Université qui soient intéressées. De nombreux praticiens du droit, au premier rang desquels figurent les magistrats, peuvent participer à la protection de la forêt. Or il n'y a pas de meilleure protection que celle qui est fondée sur l'appréciation de la réalité, et partant, sur la conviction profonde que celle-ci mérite d'être protégée. Le droit apparaît ici comme le révélateur de cette nécessité, d'autant plus opportune que, pour le non-forestier, la forêt est trop souvent considérée comme un espace vide d'hommes et de droit, et d'autant plus actuelle qu'à notre époque, le réveil des intérêts locaux à court terme multiplie les atteintes portées à l'environnement. Or quelles meilleures leçons peut-on trouver que celles du régime forestier issues d'une lutte multiséculaire pour la protection d'un élément essentiel du milieu naturel ?

M. LAGARDE
D.E.A. de droit public économique
Docteur en Droit
5, rue du Platane
68000 COLMAR