



HAL
open science

De l'inaliénabilité des forêts domaniales

Georges-André Morin

► **To cite this version:**

Georges-André Morin. De l'inaliénabilité des forêts domaniales. *Revue forestière française*, 2009, 61 (1), pp.88-98. 10.4267/2042/28872 . hal-03449826

HAL Id: hal-03449826

<https://hal.science/hal-03449826>

Submitted on 25 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.

DE L'INALIÉNABILITÉ DES FORÊTS DOMANIALES

GEORGES-ANDRÉ MORIN

Dans la distinction traditionnelle faite entre domaine public et domaine privé de l'État, les forêts domaniales relèvent du domaine privé. Cependant, comme l'a relevé le professeur de Laubadère :

« *Le particularisme du domaine privé est lui-même assez divers selon les dépendances intéressées. Le régime très spécial des forêts de l'État offre certainement l'exemple de particularisme le plus poussé... le Code forestier comporte sur de nombreux points des dérogations au droit commun très exorbitantes ; par exemple la délimitation de ces dépendances s'opère selon des procédures très particulières, leur aliénation ne peut résulter que d'une loi spéciale* ⁽¹⁾. »

Cette nécessaire habilitation législative pour toute aliénation de forêt domaniale semble cependant parfois oubliée. C'est une constante de notre droit qui procède de la règle de l'inaliénabilité des forêts de la Couronne ⁽²⁾. Il est vrai que cette disposition qui est, et reste, un principe de base du statut du domaine forestier de l'État, ne figure pas dans le Code forestier, mais qu'il faut la rechercher à l'article L.3211-5 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

Ce dernier point peut paraître surprenant. Son explication peut être l'occasion de survoler l'histoire de cette règle et de voir aujourd'hui sa portée, mais aussi les problèmes de sa mise en œuvre.

DES ORIGINES À LA FIN DE L'ANCIEN RÉGIME

Dès l'Antiquité, les réformes de Dioclétien et de Constantin pour l'organisation de l'administration impériale font apparaître une distinction claire entre les finances publiques, confiées au « *comte des largesses sacrées* », et le patrimoine personnel du souverain confié au « *comte des biens privés* ».

Cette distinction disparaît dans les royaumes barbares qui s'installent sur les décombres de l'Empire.

Il faut attendre la fin du XIII^e siècle pour que des légistes cherchent à garantir l'intégrité et à prévenir le démembrement du domaine royal, base de la puissance de la Couronne. Le principe de l'inaliénabilité est énoncé ainsi que son corollaire, l'imprescriptibilité, au XIV^e siècle. Sous le règne de Charles V, il est décidé ⁽³⁾ d'inclure dans le serment du sacre l'engagement de ne pas aliéner le domaine de la Couronne.

(1) *Traité élémentaire de droit administratif*. — Tome II, p. 200, § 363.

(2) L'ouvrage de Jean-Marie Ballu, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, *250 réponses aux questions des amoureux de la forêt*, comporte p. 128 un historique précis en réponse à la question 121 « *de l'inaliénabilité des forêts royales* ».

(3) Charles V le Sage (à juste titre), 1338-1380, roi en 1364, après avoir exercé la régence à partir de 1356, son père étant emprisonné en Angleterre. La date de sa décision concernant le serment du sacre est inconnue. Charles V, régent avant d'être roi en titre, pourrait avoir inclus cette formule dans son propre serment.

L'édit de Moulins

En février 1566, sous le règne de Charles IX, l'édit de Moulins rappelle ces principes et les met en forme, préparant les textes modernes : « *Comme à nostre sacre, nous avons... promis et juré garder et observer le domaine et patrimoine royal de nostre couronne... Et parce que les règles et maximes anciennes de l'union et conservation de nostre domaine sont à aucuns assez mal et aux autres peu connus. Nous avons estimé très-nécessaire de les recueillir et réduire par articles, et iceux confirmer par édict général et irrévocable...* ».

De ce texte nous retiendrons plusieurs articles ⁽⁴⁾ :

« 1. *Le domaine de nostre couronne ne peut estre aliéné qu'en deux cas seulement, l'un pour apanage des puisnez mâles de la maison de France ; auquel y a retour à nostre couronne par leur deceds sans mâles, en pareil estat et condition qu'étoit ledit domaine lors de la concession de l'apanage (...)* ; l'autre pour l'aliénation à deniers comptans pour la nécessité de la guerre, après lettres patentes pour ce décernées et publiées en nos parlemens, auquel cas y a faculté de rachat perpétuel.

9. *Les bois de haute-futaye à nous appartenans ne pourront estre aliénez, ni don fait des coupes d'iceux, ou des deniers qui en procéderont ...*

10. *Les droits du tiers et danger ou grurie en nos bois et forêts ne se pourront semblablement donner ne aliéner, ni pour le fonds, ni pour les coupes ou deniers qui en pourront provenir. Et si les propriétaires font quelque coupe, la part ou profit à nous revenant, par le moyen d'icelles à cause desdits droits, sera employé au rachat de nostre domaine.*

11. *Ne se pourra faire aucune coupe des bois de haute-futaye, ès terres de notre domaine, ne semblablement bail des terres vaines ou vagues, sinon qu'il y ait les lettres patentes par nous décernées pour cet effet, adressées à nos parlemens et gens des comptes ; et vérification d'icelles faite esdits parlemens et chambres des comptes : sur peine de nullité, et restitution des valeurs, fruits et profits, comme dessus.*

17. *Les terres domaniales ne se pourront d'oresnavant aliéner par infeodation à vie, à long-temps ou perpétuité, ou condition quelle que ce soit... ».*

L'ordonnance du 13 août 1669 sur les « Eaux et forêts »

S'agissant de l'inaliénabilité, cette ordonnance reprend donc les termes de l'édit de Moulins, en son titre XXVII, « De la police et conservation des Forêts, Eaux et Rivières », dont l'article 1 est ainsi rédigé :

« *Réitérons la prohibition faite par l'ordonnance de Moulins ⁽⁵⁾ de faire aucunes aliénations à l'avenir, de quelque partie que ce soit de nos forêts, bois et buissons, à peine contre les officiers de privation de leur charge, et de dix mille livres d'amende contre les acquéreurs, outre la réunion à notre profit de tout ce qui pourrait avoir été semé, planté ou bâti sur les places de cette qualité.* »

⁽⁴⁾ Les articles 1 et 9 sont seuls cités dans le cours d'Huffel (1925) *Histoire des forêts françaises* (ouvrage accessible à la bibliothèque du centre de Nancy d'AgroParisTech ENGREF sous forme ronéotypée).

L'ensemble du texte de l'édit a été vérifié et repris dans le *Recueil des anciennes lois françaises depuis 420 jusqu'à la révolution de 1789* d'Isambert, tome XIV, pp. 185-189, 1829. L'orthographe des textes cités est celle de cette publication.

⁽⁵⁾ Cette référence erronée à l'édit de Moulins est surprenante.

L'Assemblée des notables de 1787

Cette assemblée convoquée par Louis XVI en février 1787, sur la proposition de Calonne, contrôleur général des finances, consacre une partie de ses travaux à la gestion et au produit des forêts de la Couronne. Dans son discours introductif, Calonne expose la nécessité d'importantes réformes : « ... par rapport à ses forêts, Sa Majesté s'en réserve l'entière propriété et se propose d'en améliorer les produits par une administration mieux dirigée, moins incommode pour le public, et moins dispendieuse que ne l'est celle des maîtrises. » Le second mémoire « sur les forêts domaniales », présenté le 29 mars 1787 évoque l'éventualité d'une aliénation, pour l'écarter : « Les forêts du roi... forment aujourd'hui la portion la plus considérable de ce domaine. Il est nécessaire pour l'intérêt public de les conserver dans la main du roi... Sa Majesté s'en interdit, pour toujours et à ses successeurs, toute espèce d'engagement, d'échange, de concession. Elle n'exceptera de cette loi générale que les parties de bois épars contenant moins de 400 arpents ⁽⁶⁾ [conformément à la déclaration du 8 avril 1672 et des articles II et IV de l'édit d'août 1708]. À cette seule exception Sa Majesté conservera toutes ses forêts ⁽⁷⁾. » L'exception était justifiée par le fait que le coût de la surveillance de telles forêts était supérieur aux recettes escomptées.

DE LA RÉVOLUTION À NOS JOURS

Contrairement à ce qui est souvent écrit, par exemple dans la plus récente histoire des forêts françaises aujourd'hui disponible ⁽⁸⁾, la Révolution ne met pas à terre un édifice séculaire, mais fixe le cadre juridique de réformes de fond, dans ce secteur comme dans bien d'autres.

L'Assemblée nationale constituante

Les réformes de cette assemblée portent essentiellement sur deux points :

- séparation des fonctions de conservation des forêts des fonctions juridictionnelles,
- mise en place d'un statut spécifique des forêts communales.

Les biens de la Nation sont considérablement augmentés par le décret du 2 novembre 1789, remettant à la disposition de la Nation les immenses biens de mainmorte accumulés par l'Église depuis qu'elle fut habilitée à recevoir des successions (dès l'empire romain tardif), puis par la saisie du patrimoine des émigrés (loi du 28 mars 1793), les "réunissant" au domaine. Ces transferts importants de propriété surviennent dans le contexte d'une politique générale de privatisation, de vente de biens nationaux. S'est alors posé le cas des biens forestiers.

Dès la séance du 11 décembre 1789, sur le rapport de Barère ⁽⁹⁾, au nom du comité des affaires domaniales, sur « la nécessité de prévenir ou d'arrêter les dégâts qui se commettent en forêt », la Constituante votait le texte suivant :

Art. 1^{er}. Les forêts, bois et arbres sont mis sous la sauvegarde de la Nation, de la loi, du roi, des tribunaux, des assemblées administratives et municipales, des communes et gardes natio-

(6) L'arpent dit "forestier" était d'une contenance de 51 a 07 ca.

(7) Réimpression de l'ancien *Moniteur* depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799. — 1863. Volume introductif, p. 191 puis 221.

(8) « 1789 : les juridictions forestières... devant lesquelles venaient se plaider les affaires relatives au domaine forestier, sont emportées dans la tourmente révolutionnaire, englouties dans le naufrage général des institutions de l'Ancien Régime. Privée désormais de la possibilité de poursuites judiciaires, l'œuvre de Colbert, l'ordonnance de 1669, s'effondre à son tour, et c'est la ruée sur les forêts, toutes les forêts, qu'elles soient royales ou seigneuriales, d'Église ou de collectivités, feuillues ou résineuses, de plaine ou de montagne », in *Histoire de la forêt française*, p. 101, par L. Badré. Cette phrase est suivie d'une assez longue citation de Michelet, dont le célèbre « on abattait deux pins, pour faire une paire de sabots » (bien que le pin soit un bois trop tendre pour avoir jamais été utilisé en saboterie).

(9) Bertrand Barère (1755-1841) fut un des personnages majeurs de la Révolution. Élu des Hautes-Pyrénées à la Constituante, puis à la Convention, il présida cette assemblée notamment pendant le procès de l'ancien roi. Il fut ensuite membre du Comité de salut public.

nales que l'Assemblée déclare spécialement conservateurs des dits objets ; sans préjudice des titres, droits et usages des communautés et particuliers et des dispositions portées par l'ordonnance sur le fait des eaux et forêts.

Art. II. Défense à toutes communautés d'habitants, sous prétexte de droit de propriété, d'usurpation ou autre, de se mettre en possession, par voie de fait, des biens dont elles n'avaient pas la possession réelle à l'époque du 4 août.

Art. III. ... les infractions forestières seront poursuivies comme les prévenus, et les peines prononcées par les ordonnances des Eaux et Forêts et autres lois du royaume.

L'article V renvoie devant les juridictions ordinaires, ce qui induit la disparition de fait des juridictions forestières spécialisées de l'Ancien Régime.

Le principe de la « séparation de l'administration conservatoire et de la juridiction » est posé. Les délits forestiers sont transférés aux juridictions ordinaires. La discussion de l'article III fut l'occasion pour Mirabeau d'un bon mot : « On se demande avec beaucoup de justesse... si nous voulons commencer la réforme du Code pénal par les baliveaux ! »⁽¹⁰⁾

Quelques mois plus tard, de nouveau sur le rapport de Barère, la Constituante adopte les 6 et 13 août ce qui devient, après ratification par le roi, la loi du 11 septembre 1790 :

« L'Assemblée nationale... après avoir entendu le rapport des comités des domaines, de la marine, des finances, de l'aliénation des biens nationaux, et du commerce et de l'agriculture,

Considérant que la conservation des bois et forêts est un des objets les plus importants et les plus essentiels aux besoins et à la sûreté du royaume et que la nation seule peut par un nouveau régime et une administration active et éclairée, s'occuper de leur conservation, amélioration et repeuplement pour en former en même temps une source de revenu public, a décrété et décrète ce qui suit :

Art. 1^{er}. Les grandes masses de bois et forêts nationaux sont et demeureront exceptés de la vente et de l'aliénation des biens nationaux ordonnée par les décrets des 14 mai, 25 et 26 juin dernier.

Art. 2. [Cet article prévoit les exceptions à la règle générale, notamment en fonction de seuils de surface (100 arpents) et de distance (1 000 toises⁽¹¹⁾) par rapport à un massif principal et, exception à l'exception] : « les bois qui ne sont pas nécessaires pour garantir les bords des fleuves et rivières.

Art. 3. L'Assemblée nationale charge les cinq comités de lui présenter incessamment le plan d'un nouveau régime d'administration des bois et de réforme de l'administration des forêts. »⁽¹²⁾

C'est donc par cette habilitation que, sur le rapport du député Pison du Galland⁽¹³⁾, la Constituante adopte article par article à compter du 20 août 1791 ce qui va constituer les quinze titres de la loi du 29 septembre 1791, posant les bases d'une nouvelle administration⁽¹⁴⁾.

(10) Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799. Vol. 2, 1859, p. 368.

(11) La toise faisait 1,949 mètre.

(12) Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799. Vol. 5, 1860, p. 326.

(13) Pison du Galland (1747-1826) est un avocat de Grenoble, député sous la Constituante puis au Conseil des Cinq-Cents, certes peu connu, mais très actif sur les questions économiques.

(14) Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799. Vol. 9, 1862, p. 443, 567, 576, 582, 622 et 671. Il est à noter que l'on est à la veille du terme de la Constituante, fixé au 30 septembre 1791. L'Assemblée législative lui succède et commence ses travaux le 1^{er} octobre.

Le titre I^{er} est la préfiguration des deux premiers articles du Code forestier de 1827 et de l'article L.111-1 du Code forestier actuel :

Titre I^{er}
Des bois soumis au régime forestier

Art. I^{er}. Les forêts et bois dépendant du ci-devant domaine de la couronne et des ci-devants apanages (...), corps et communautés ecclésiastiques, séculiers et réguliers, et généralement de tous les bois qui sont ou peuvent faire partie du domaine national, seront l'objet d'une administration particulière.

Art. II. Les bois nationaux, ci-devant aliénés à titre de concession, [...] seront soumis à la même administration.

Art. III. Les bois et forêts indivis entre la nation et des communautés ou particuliers y seront soumis pareillement.

Art. IV. Les bois appartenant aux communautés d'habitants, seront soumis à la dite administration, suivant ce qui sera déterminé.

Art. V. Les bois des maisons d'éducation et de charité, et ceux de l'Ordre de Malte seront également soumis à la dite administration.

Art. VI. Les bois appartenant aux particuliers cesseront d'y être soumis et chaque propriétaire sera libre de les administrer et d'en disposer à l'avenir, comme bon lui semblera.

Le décret comporte ensuite quatorze autres titres consacrés à l'organisation de l'administration forestière, aux fonctions et à la dénomination des différents niveaux hiérarchiques. Le titre XV « Suppression de l'ancienne administration » est constitué d'un article unique où on lit :

« Il sera incessamment fait une loi sur les aménagements, ainsi que pour fixer les règles de l'administration forestière, et jusqu'à ce l'ordonnance de 1669 et les autres règlements en vigueur continueront à être exécutés en tout ce à quoi il n'est pas dérogé par les décrets de l'assemblée nationale. »

La notion de « régime forestier », de même que la structure de la nouvelle administration, remonte donc à la Constituante.

Le débat sur l'aliénation éventuelle des forêts domaniales n'est cependant pas clos. Il reprend par une discussion le 2 mars 1792 à l'Assemblée législative entre les députés Michon-Dumarest qui propose la vente et Juéry ⁽¹⁵⁾ qui défend avec succès le maintien des forêts dans le patrimoine de la Nation.

Les seuils fixés à l'article II de la loi du 11 septembre 1790 pour l'exception à la règle de l'inaliénabilité sont modifiés par une résolution du Conseil des Cinq-cents du 1^{er} nivôse an IV (22 décembre 1795), prise sur proposition du Directeur Reubell ⁽¹⁶⁾. Le seuil de surface est élevé de 100 à 300 arpents, convertis en 15 000 ares (soit 150 hectares) et le seuil de distance réduit de 1 000 à 500 toises converties en 1 kilomètre (le système métrique en est à ses débuts ⁽¹⁷⁾).

Bien d'autres textes vont jaloner la période complexe qui s'écoule entre 1791 et 1827. Mention doit être faite pour la période du Consulat et de l'Empire d'un premier Code forestier, daté de

⁽¹⁵⁾ Michon (1751-1842) est élu du Rhône, Juéry (1752-1839), originaire du Cantal, est député de l'Oise.

⁽¹⁶⁾ Jean-François Reubell (1747-1807), élu de Colmar, est un des cinq Directeurs mis en place par la constitution de l'an III.

⁽¹⁷⁾ Réimpression de l'ancien *Moniteur* depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799. Vol. 27, 1863, p. 55.

juillet 1810, « *Code forestier ou Recueil des lois, arrêtés, décrets et avis du Conseil d'État, etc. depuis de l'an IX jusqu'à ce jour.* » Ce recueil comporte bien entendu l'ordonnance de 1669.

Ces principes n'ont bien entendu pas empêché d'importantes aliénations de forêts au début du XIX^e siècle ⁽¹⁸⁾, il suffisait qu'une loi en ait ainsi décidé. Ce fut le cas des deux lois du 23 septembre 1814 et du 25 mars 1817 ⁽¹⁹⁾, autorisant respectivement la vente de 300 000 puis de 150 000 ha de forêts domaniales. Il s'agissait de liquider les conséquences financières des désastres napoléoniens. (Comme nous allons le voir Martignac y revient explicitement dans la présentation du Code forestier : « *des besoins impérieux ont obligé à des aliénations* »). Ces décisions, certes très importantes et regrettables, ont été prises dans le respect de la loi de 1790, puisqu'elles ont été de nature législative ; on peut même rappeler ici que l'article 1^{er} de l'édit de Moulins permettait déjà l'aliénation « *pour la nécessité de la guerre* ».

Le code de 1827

La « règle de l'inaliénabilité » n'avait donc pas à figurer dans le Code forestier de 1827.

Reportons-nous à l'exposé des motifs du Code forestier présenté par Martignac ⁽²⁰⁾ devant la chambre des députés le 29 décembre 1826. Nous limiterons les citations de ce texte, très moderne d'esprit et qui mériterait d'être mieux connu, à ce qui se rapporte à l'aliénation.

En premier lieu, Martignac n'hésite pas, dans le contexte politique de la Restauration, à rappeler l'œuvre, certes incomplète, de la Constituante, en reprenant *expressis verbis*, les termes mêmes du titre XV-IV de la loi du 29 septembre 1791 cités ci-dessus :

« La loi du 29 septembre 1791 établit quelques règles générales sur le régime des bois de l'État ; quelques dispositions timides et incomplètes sur ceux des communes, et des établissements publics ; elle créa une administration nouvelle et en détermina le mode des poursuites à exercer pour les délits forestiers.

Cette organisation, quoique faite avec soin, était néanmoins imparfaite ; elle ne pouvait être que le prélude d'une législation forestière. Ses auteurs le reconnurent, car ils annoncèrent dans le dernier article qu'il serait fait incessamment une loi sur les aménagements ainsi que pour fixer les règles de l'administration, et que jusque là, l'ordonnance de 1669 et les autres règlements en vigueur continueraient d'être exécutés en tout ce à quoi il n'était pas dérogé.

[...]

L'administration à qui est confiée notre richesse forestière a fait des efforts pour la conserver et l'accroître... » ⁽²¹⁾.

(18) Dans l'ouvrage cité plus haut, Jean-Marie Ballu donne le détail de ces lois d'aliénation du XIX^e siècle, p. 128 et 129, question 122 « *Quelles lois d'aliénation des forêts publiques ?* ».

(19) Jean-Marie Ballu, *op. cit.* p. 128 et 129. La loi du 25 mars 1817 précède de quelques jours l'ordonnance du 17 mai 1817 qui, selon la formulation des mémoires de Mathieu Molé (tome II, p. 383), « *réunissait l'administration des forêts à celle des domaines* » ; étant précisé qu'« *on consola le vieux Bergon, depuis si longtemps directeur général des forêts, par le cordon de la Légion d'honneur.* »

(20) Jean-Baptiste de Martignac (1778-1832) est alors Directeur général de l'enregistrement et des domaines (auxquels vient d'être rattachée l'administration forestière). Il est ensuite président du Conseil des ministres du 4 janvier 1828 au 8 août 1829.

(21) *Commentaires sur le code forestier, par MM. Coin-Delisle et Frédérick*, 1827, p. 4. Ce propos de Martignac est recoupé par une remarque que l'on trouve dans l'ouvrage du CNRS, *Les eaux et forêts du 12^e au 20^e siècle*, dont le livre III couvrant la période 1789-1820 a été rédigé par Mme Marie-Noëlle Grand-Mesnil archiviste-paléographe, p. 419, à propos du descriptif des forêts objet des lois d'aliénation du début de la Restauration, « *les bois ainsi décrits ne présentent absolument pas les signes de dégradation que les auteurs du XIX^e siècle croyaient reconnaître dans tous les bois non abattus à la Révolution... ces descriptions de bois en coupes réglées à 25 ans, ces comptages de baliveaux et de modernes, donnent une image assez encourageante de ce que l'on appelait pas encore le taillis sous futaie...* ». Plus loin, p. 433, une autre phrase relève « *le concert de jérémiades que les écrits de la première moitié du XIX^e siècle contiennent sur le sujet des "dévastations" révolutionnaires en forêt* ».

Ensuite, Martignac rappelle, de façon brève et concise, les principes fondamentaux de séparation des pouvoirs :

« Un grand nombre de dispositions de cette nature se trouvent dans l'ordonnance de 1669, et même dans la loi du 29 septembre 1791, mais il est facile d'en reconnaître les causes. En 1669, le pouvoir législatif et la haute administration de l'État étaient réunis dans la personne du roi. Au mois de septembre 1791, l'Assemblée législative avait déjà usurpé une partie considérable du pouvoir exécutif au préjudice de l'autorité royale. Il était simple et naturel alors, que, dans ces deux actes, les dispositions législatives fussent confondues avec les mesures administratives et de pure exécution.

Aujourd'hui, il ne peut en être ainsi : la limite est clairement tracée entre les pouvoirs par nos institutions.

La loi devra intervenir partout où il s'agit de la propriété appartenant à l'État et qui ne peut être aliénée sans elle ⁽²²⁾... ».

Donc, dans le régime institutionnel de la Restauration qui intègre un des acquis fondamentaux de la Révolution, l'application du principe de la séparation des pouvoirs, l'inaliénabilité des biens de l'État est garantie, puisque tout ce qui relève de l'État relève de la loi. Martignac revient d'ailleurs plus loin sur la limite de cette règle :

« Les bois de l'État eux-mêmes n'ont pas été préservés de toute atteinte. Des circonstances extraordinaires ont fait ordonner des coupes extraordinaires, et des besoins impérieux ont obligé à des aliénations. » ⁽²³⁾ L'allusion aux aliénations de 1814 et 1817 est directe.

Il y aura encore quelques aliénations, certes beaucoup moins importantes, sous la monarchie d'Orléans, puis sous le Second Empire. Dans ce dernier cas, les aliénations portèrent sur les massifs de moins de 150 hectares et leur produit fut réaffecté à des actions forestières, en particulier de reboisement en montagne.

Les textes contemporains

La loi du 11 septembre 1790 (amendée en l'an IV) reste en vigueur sous sa forme et dans sa rédaction d'origine, jusqu'au décret 57-1336 du 28 décembre 1957 *« portant réforme... et codification sous le nom de Code du domaine de l'État, des textes législatifs applicables à ce domaine »*. Les dispositions en vigueur en matière d'aliénation de forêts domaniales depuis 1790 deviennent donc l'article 104 de ce nouveau code :

« §8 forêts

Art. 104 : Les bois et forêts domaniaux ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi. Toutefois, il peut être procédé, dans la forme ordinaire, à la vente des bois domaniaux d'une contenance moindre de 150 hectares qui ne pourraient pas supporter les frais de garderie et qui ne sont pas nécessaires pour garantir les bords des fleuves, torrents et rivières et sont séparés et éloignés d'un kilomètre au moins des autres bois et forêts d'une grande étendue. » ⁽²⁴⁾

L'article 148 du même décret comporte donc l'abrogation explicite tant de la loi du 11 septembre 1790, que de sa modification par la loi du 2 nivôse an IV.

⁽²²⁾ *Ibidem*, p. 6 et 7.

⁽²³⁾ *Commentaires sur le code forestier, par MM. Coin-Delisle et Frédéric, 1827, p. 10.*

⁽²⁴⁾ Le principe et l'exception viennent directement de la loi de 1790 ; la référence aux frais de garderie reprend une idée de l'assemblée des notables de 1787.

Le décret n° 62-298 du 14 mars 1962 « portant modification du Code du domaine de l'État » limite sur ce point la modification à la numérotation, dans une rédaction inchangée. L'article 104 devient l'article L. 62 du Code du domaine.

Dernier avatar, l'article L. 62 du Code du domaine est devenu l'article L. 3211-5 du Code général des propriétés des personnes publiques (CG3P) par l'ordonnance du 21 avril 2006.

« Article L. 3211-5 :

Les bois et forêts de l'État ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, l'État peut dans les conditions précisées par décret en Conseil d'État procéder à la vente des bois et forêts qui satisfont aux conditions suivantes :

1° Être d'une contenance inférieure à 150 hectares ;

2° N'être nécessaires ni au maintien et à la protection des terrains en montagne, ni à la régularisation du régime des eaux et à la protection de la qualité des eaux, ni à l'équilibre biologique d'une région ou au bien-être de la population ;

3° Et dont les produits tirés de leur exploitation ne couvrent pas les charges de gestion.

Par dérogation aux dispositions du premier alinéa, les bois et forêts de l'État compris dans le périmètre d'une déclaration d'utilité publique sont cédés conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article L. 12-4 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique dans les conditions précisées par décret en Conseil d'État⁽²⁵⁾. »

Dans son ouvrage *Législation et politique forestières*, l'ingénieur général Meyer évoque une question intéressante : la Constitution du 4 octobre 1958 énumère limitativement le champ de la loi en son article 34. L'éventuelle aliénation de forêts domaniales n'ayant pas été inscrite dans les matières énumérées à l'article 34, « il a été prétendu que ... désormais un décret suffisait pour autoriser les aliénations domaniales⁽²⁶⁾ », s'inquiète-t-il. La question s'est posée à l'occasion de la cession du massif domanial du "domaine de la Marta", d'une contenance de 1 032 hectares à la commune de La Brigue dans les Alpes-Maritimes. Il s'agissait d'une régularisation à la suite de la rectification de frontière survenue entre la France et l'Italie par le traité de paix de 1947. Un texte de loi avait été préparé en 1958 pour autoriser cette cession. Après la promulgation le 4 octobre 1958 de la nouvelle Constitution, il est décidé d'autoriser cette cession par un simple décret. Lors de son examen, le Conseil d'État par avis du 23 avril 1959 rejette ce projet sur le seul fondement de l'article 104 du Code du domaine qui prévoit une loi. On doit donc reprendre un texte législatif, c'est la loi 60-772 du 30 juillet 1960, adoptée d'ailleurs sans débat⁽²⁷⁾. Dans son rapport devant l'Assemblée nationale, M. Palmero expose :

« La vente est désormais parfaite à l'égard de la commune, mais son effet, en ce qui concerne l'État reste subordonné à l'approbation de l'autorité compétente pour autoriser l'aliénation.

(25) Cette nouvelle rédaction du CG3P conserve sur le fond l'essentiel des dispositions antérieures, en vigueur depuis 1790, toutefois la référence à « l'éloignement de plus d'un kilomètre » d'un massif « d'une grande étendue » a été supprimée, mais il est renvoyé à des « conditions précisées par décret en Conseil d'État », ce qui montre un souci de strict encadrement de cette dérogation. La condition de distance devrait donc se retrouver dans ce décret d'application qui à ce jour ne paraît pas avoir été pris.

(26) Berger-Levrault, Paris, 1968, p. 48 et suivantes.

(27) Vote le 7 juin 1960 à l'Assemblée nationale, puis au Sénat le 21 juillet sur rapport de M. Hugues.

Dans son ouvrage, l'ingénieur général Meyer donne une version plus "avantageuse" mais inexacte de cette affaire, somme toute mince, « l'administration des Eaux et Forêts a réussi à faire admettre par le Conseil d'État en 1959 et par le Parlement en 1960 (loi 60-772 du 30 juillet 1960) le caractère législatif de cette mesure et la nécessité de la loi en la matière. » Par contre, il souligne à juste titre que, lors de la révision du Code du domaine de mars 1962, cette disposition a été maintenue.

Cette approbation n'est pas encore intervenue, car le Conseil d'État, saisi par le secrétariat général du Gouvernement d'un projet de décret relatif à l'approbation de la vente du 11 février 1959, a estimé au cours de sa séance du 23 avril 1959, qu'il ne pouvait donner un avis favorable à l'adoption de ce projet.

Bien que l'article 34 de la Constitution ne semble pas ranger l'approbation d'une aliénation parmi les matières réservées à la loi, la Haute Assemblée, tout en admettant le principe du projet, a considéré que les dispositions du premier alinéa de l'article L. 104 du code du domaine, aux termes duquel « les bois et forêts domaniaux ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi » demeurent en vigueur tant qu'elles n'ont pas été abrogées. ⁽²⁸⁾ »

*

**

Au terme de ces réflexions deux constatations peuvent être faites :

— la règle de l'inaliénabilité a traversé les siècles ; les dispositions en vigueur en 2009 reprennent pratiquement mot à mot le texte de 1790 ;

— il existe une différence de fond entre l'inaliénabilité d'Ancien Régime, assimilée à une loi fondamentale, reprise dans le serment du sacre, dont il pourrait être dit de façon anachronique qu'elle est de niveau constitutionnel ⁽²⁹⁾, et depuis la Révolution, l'inaliénabilité contemporaine qui confie au législateur, déléataire de la Souveraineté populaire, la décision d'aliénation, ce qui reste cependant un niveau élevé de la norme juridique.

Il apparaît qu'il serait à tout le moins opportun de prévoir dans le Code forestier un article de renvoi avec le CG3P pour y rappeler cette règle.

Par ailleurs, la notion d'« *accessoires des forêts* », routes et maisons forestières clairement développée par l'ingénieur général Meyer ⁽³⁰⁾, reprise le 1^{er} avril 1983 par une instruction interne de l'ONF relative aux maisons forestières mériterait d'être explicitée. Dans cette instruction, Mme Nauwelaers, maître des requêtes au Conseil d'État, alors directrice économique et financière de l'ONF, écrivait :

« Les terrains d'assiette des bâtiments édifiés en forêt sont, à l'origine, des terrains forestiers. Ils ont été considérés, de tous temps, comme des "accessoires" de la forêt. Certains immeubles bâtis ou terrains à bâtir situés en lisière, considérés comme étant "hors forêt", ont été transférés en toute propriété à l'Office.

Tous les autres immeubles bâtis situés à l'intérieur du périmètre sont, sauf de rares exceptions, inaliénables au même titre que les terrains boisés dans lesquels ils se trouvent enclavés (article L. 62 du Code du domaine de l'État).

C'est précisément en vertu de ce principe d'inaliénabilité que lesdits immeubles n'ont pas été transférés en toute propriété à l'Office. On leur a donc appliqué la procédure de remise en dotation prévue à l'article R. 81 (dernier alinéa) du Code du Domaine de l'État. »

Depuis, l'ONF est revenu sur cette position traditionnelle. Ce point d'interprétation de la loi devrait être tranché. Une disposition réglementaire le fixerait ensuite.

Enfin la question peut être posée de savoir si les dispositions de la Charte de l'environnement ne consolident pas la règle de l'inaliénabilité.

⁽²⁸⁾ Les trois dernières lignes soulignées de cette citation du rapport de M. Palmero sont l'exacte reprise des termes de l'avis du Conseil d'État du 23 avril 1959.

⁽²⁹⁾ « une loi fondamentale, en tant qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une constitution non écrite », p. 58 de *La règle de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne*, par Anne Rousselet (1997).

⁽³⁰⁾ *Op. cit.*, p. 41.

L'arrêt du Conseil d'État CE 91549 procède dans ses considérants à une distinction entre les missions de service public administratif de l'ONF, et son activité industrielle et commerciale. Il s'agissait de savoir si le contrat d'approvisionnement de la scierie de Sougy dans la Nièvre, dont le principe était contesté par un "groupement" de scieurs créé pour les besoins de la cause, relevait ou non du juge administratif. *« Le litige dont ce tribunal (le tribunal administratif de Paris) était saisi ne concernait pas l'activité de protection, de conservation et de surveillance de la forêt qui relève de la mission de service public administratif dévolue à l'office ; qu'il n'était pas détachable de son activité de service public industriel et commercial chargé de la gestion du domaine forestier et de l'équipement des forêts ; que dans ces conditions, c'est à bon droit que les premiers juges ont estimé que la demande du groupement ressortissait à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire. »*

Cette distinction confirme bien ce qui a été depuis plus de deux siècles la base de l'argumentation pour conserver à la Nation le domaine forestier hérité de l'Ancien Régime, à savoir, au-delà de la simple gestion courante, l'existence de missions de service public incombant à la gestion de ce domaine. Dans ces conditions, on peut se demander si une loi d'aliénation de forêts domaniales ne serait pas soumise désormais à un contrôle de constitutionnalité par l'effet de l'article 6 de la Charte de l'environnement ⁽³¹⁾. *« Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social. »*

Georges-André MORIN
Ingénieur général du GREF
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AGRICULTURE,
DE L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX
251, rue de Vaugirard
F-75732 PARIS CEDEX 15
(georges-andré.morin@agriculture.gouv.fr)

Remerciements

Ces remerciements s'adressent tout d'abord à Messieurs Dumas et Boaretto, inspecteurs généraux des finances, et Olivier Martin de Lagarde, inspecteur général de l'agriculture, avec lesquels j'ai eu l'opportunité de "défricher" ces questions, lors d'une récente mission consacrée aux maisons forestières. La méconnaissance surprenante constatée à différents niveaux de responsabilité de la règle de l'inaliénabilité des forêts domaniales m'a incité à en rechercher l'origine et l'historique. Des indications précises du professeur Michel Humbert (université de Paris Panthéon-Assas, centre d'étude de l'histoire du droit) m'ont aidé pour la recherche du texte originel de l'Édit de Moulins. Le professeur Martres (université de Bordeaux-Montesquieu) et sa collaboratrice Madame Laurence Roux, Mademoiselle Pugin au centre de documentation de la DGFAR, M. d'Anglès d'Auriac au service des archives de l'Assemblée nationale m'ont également facilité l'accès à la documentation nécessaire à ce travail, ainsi que Madame Guilhemsans, directrice des affaires juridiques du ministère de l'Agriculture.

(31) L'arrêt rendu par la section du contentieux du Conseil d'État n° 297931, commune d'Annecy, le 3 octobre 2008 est le premier à confirmer « ... l'ensemble des droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétences respectifs. »

BIBLIOGRAPHIE

- BADRÉ (L.). — Histoire de la forêt française. — Paris : Arthaud, 1983. — 312 p.
- BALLU (J.-M.). — 250 réponses aux questions des amoureux de la forêt. — Paris : Éditions du Gerfaut, 2006. — 272 p.
- COIN-DELISLE, FRÉDÉRICH. — Commentaires sur le code forestier. — Paris : Pelicier et Chatet, 1827. — 416 p.
- CNRS. — Les eaux et forêts du 12^e au 20^e siècle. — Ouvrage collectif. — Paris : Éditions du CNRS, 1987. — 767 p.
- HUFFEL (G.). — Histoire des forêts françaises de l'origine jusqu'à la suppression des Maîtrises des Eaux et Forêts. — Nancy : École nationale des Eaux et Forêts, 1925. — 178 p.
- JOURDAN, DECRUSY, ISAMBERT. — Recueil des anciennes lois françaises depuis 420 jusqu'à la révolution de 1789. — Paris : Belin-Leprieur, 1821-1833. — 29 volumes.
- FRANCE. CONSEIL D'ÉTAT. — Arrêt n° 91549. Lecture du 29 avril 1994. — 2 p. (mentionné dans les tables du recueil Lebon).
- LAUBADÈRE (A. de). — Traité élémentaire de droit administratif. — Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1970. — T. II, p. 200, § 363.
- MEYER (F.). — Législation et politique forestières. — Paris : Berger-Levrault, 1968. — 300 p.
- MOLÉ (M.). — Mémoires par le marquis de Noailles. — Paris : Champion, 1922.
- RONDONNEAU (L.). — Code forestier ou Recueil des lois, arrêtés, décrets et avis du Conseil d'État, etc. depuis de l'an IX jusqu'à ce jour / Garnery, Rondonneau et Declé. — Paris, juillet 1810. — 232 p.
- Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799. — Paris : Henri Plon, 1855 à 1863.
- ROUSSELET (A.). — La Règle de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne. — Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1997.

DE L'INALIÉNABILITÉ DES FORÊTS DOMANIALES (Résumé)

Introduite dans le serment du sacre par Charles V, formalisée dans l'édit de Moulins en 1566, reprise dans l'ordonnance des Eaux et Forêts de 1669, puis confirmée par la loi du 11 septembre 1790, intégrée dans le Code des domaines créé en 1957, article 104 devenu l'article L. 62 en 1962, puis enfin transférée en 2006, au nouveau Code général de la propriété des personnes publiques, article L. 3211-5, la règle de l'inaliénabilité est, et reste, un principe de base du statut du domaine forestier de l'État.

Ce principe posé depuis six siècles, énoncé en des termes pratiquement inchangés depuis 1790, confirme, par-delà la gestion courante, les missions de service public incombant à la gestion du domaine forestier de l'État. Il paraît conforté par l'article 6 de la Charte de l'environnement « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

THE INALIENABILITY OF PUBLICLY OWNED FORESTS (Abstract)

Introduced in his coronation oath by Charles the 5th, and formalised in the Moulins edict in 1566, taken into the Water and Forestry Order of 1669, and confirmed by the law of 11 September 1790, incorporated into the Public Estate Code established in 1957, article 104 later to become article L. 62 in 1962, and finally transcribed in 2006 into the new General Code on the Property of Public Entities, article L. 3211-5, the rule of inalienability is and remains a basic principle for the status of the state-owned forests.

This principle has been laid out for six centuries and reaffirmed practically word for word since 1790. It confirms, beyond day-to-day administration, what the public service assignments are in the area of State forest management. It has been reinforced by article 6 of the Environmental Charter: *Public policies must promote sustainable development. For this purpose they reconcile protection and development of the environment with economic development and social progress.*