

1807 : l'achèvement de la révolution administrative et judiciaire des forêts françaises

François LORMANT

Docteur en Droit, ingénieur d'études

Centre Lorrain d'Histoire du Droit, Université Nancy 2

La réglementation forestière apparaît très tôt comme une des préoccupations majeures des princes, afin de disposer du bois nécessaire à la construction, au chauffage des populations et aux besoins industriels : forges, faïenceries, verreries, fonderies et salines, notamment en Lorraine. À côté des normes de gestion, ils instaurent des règles d'administration, d'exploitation et au-delà de surveillance des forêts et de répression des délits. Les dispositions majeures en ce domaine sont en France l'*Ordonnance sur le fait des eaux et forêts* d'août 1669¹ et dans les duchés de Lorraine et de Bar par le *Règlement général des eaux et forêts* de 1707². Sous la Révolution, l'administration forestière est remplacée par la *Conservation Générale des forêts* (loi du 29 septembre 1791)³, qui supprime définitivement les maîtrises. Cependant, dès le 14 janvier-11 mars 1792⁴, cette réforme est suspendue : les hommes comme les règles de l'Ancien Régime demeurent en place. En effet, au printemps 1792, les priorités ne sont pas à l'organisation des règles forestières mais plutôt à la défense du territoire. De plus, une des questions principales n'est pas encore tranchée : faut-il ou non inclure les forêts et les bois dans les ventes de biens nationaux ? Malgré quelques tentatives de réorganisation de l'administration forestière, les projets de code forestier en l'an IV, l'an V et en l'an VII⁵ demeurent sans lendemain. Pourtant, les besoins en bois demeurent en

¹ « Edit de Saint-Germain-en-Laye d'août 1669 portant règlement général pour les eaux et forêts ». ISAMBERT, *Recueil général des anciennes lois françaises depuis l'an 420 jusqu'à la Révolution de 1789*, tome 18, pp. 219-311.

² *Ordonnance de SAR sur l'administration de la justice donnée au mois de novembre 1707*, remaniant le Règlement général des Eaux et Forêts d'août 1701. Archives Départementales de Meurthe et Moselle, 8° GII 11

³ Décret des 15 septembre (20 août, 2, 3 et)-29 septembre 1791. *Recueil des lois relatives à l'administration des forêts nationales, imprimé par ordre du Directoire Exécutif*. Paris, thermidor an X, pages 71 à 99. (ou) DUVERGIER, Jean-Baptiste, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'Etat, de 1788 à 183 inclusivement, publiée par les éditions officielles du Louvre, l'Imprimerie Nationale, le Bulletin des lois*. Paris, 1834, chez A. Guyot et Scribe libraires-éditeurs., Tome 3, pp. 271-286.

⁴ « Décret du 14 janvier-11 mars 1792 qui sursoit à la nomination aux places de la nouvelle administration forestière ». Jean-Baptiste DUVERGIER, *Op. cit.*, Tome 3, page 47.

⁵ Pierre WEYD, « Le projet de code forestier de l'an IV ». *Revue des Eaux et Forêts*, tome 44, année 1905, pp. 545-559 ; « Le projet de code forestier de l'An VII ». *Revue des Eaux et Forêts*, année 1912, tome 51, pp. 71-84.

perpétuelle croissance, notamment pour satisfaire les demandes de bois de construction pour l'armée ou les industries.

La loi du 16 nivôse an IX (16 janvier 1801)⁶ crée l'*Administration Générale des forêts*⁷, parachevant ainsi le travail législatif entrepris dix ans plus tôt par la Constituante. L'influence du Premier Consul sur ce texte semble manifeste lorsque l'on lit par exemple cet extrait de l'*exposé de la situation de la République* du 22 novembre 1801 « La propriété la plus précieuse de la République, les forêts nationales, ont été confiées à une administration qui tout entière à cet objet unique, y portera des yeux plus exercés, des connaissances plus positives et une surveillance plus sévère »⁸.

Constamment sous l'œil du Premier Consul puis de l'Empereur, la nouvelle administration forestière évolue peu à peu, se perfectionne et atteint son apogée en 1807. Cette année marque en effet la fin très nette des ajustements et retouches nécessaires que nous allons présenter. Les Eaux et forêts disposent alors d'une administration forestière centralisée, cohérente et efficace.

1) La loi du 16 nivôse an IX (6 janvier 1801) et la création de l'Administration Générale des Forêts

La loi du 16 ventôse an IX (6 janvier 1801) met en place une nouvelle administration forestière sous le nom d'*Administration générale des forêts*. Ce texte de dix articles reprend toutes les dispositions législatives et réglementaires des dix années précédentes, qui fixent les règles d'administration et de gestion des forêts et des bois nationaux (loi des 15-29 septembre

⁶ Jean-Baptiste DUVERGIER, *Op. cit.* Tome 12, pp. 354-355.

⁷ Ce texte s'inspire des travaux de Nicolas-Jean-Marie ROUGIER de la BERGERIE (1784-1857). Passionné d'agronomie, il publie en 1788 des *Recherches sur les abus qui s'opposent à l'agriculture*. Président du directoire du district de Saint-Fargeau, il est élu en 1791 par le département de l'Yonne à la Législative. Après la séparation de l'Assemblée, il revient à l'agronomie et au dessèchement des marais. Rallié à Bonaparte, il est nommé préfet de l'Yonne le 18 ventôse an VIII. Il y encourage l'agriculture et est élu correspondant de l'académie des sciences pour la section d'économie rurale. Baron d'Empire le 25 mars 1810, il se retire le 12 mars 1813. Préfet de la Nièvre pendant les Cent Jours (fonction qu'il abandonne à son fils), il se consacre ensuite à l'agronomie, publiant en 1815 une *Histoire de l'agriculture française* et un *Cours d'agriculture pratique* en 8 volumes, paru entre 1819 et 1822.

⁸ *Exposé de la situation de la République*, Paris, 22 novembre 1801 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1801/novembre_02.htm.

1791, décret du 14 mars 1792, ...) et sur l'administration et la gestion des forêts qu'elle ne supprime pas expressément⁹.

A. Les dispositions majeures de la loi de 1801

L'article premier distingue les bois et les forêts relevant de la régie de l'enregistrement et du domaine, confiés à cinq administrateurs en poste à Paris. Ces administrateurs ont sous leurs ordres des *conservateurs*, des *inspecteurs*, des *sous-inspecteurs*, des *gardes généraux*, des *gardes particuliers* et des *arpenteurs* (article deux). Mais les questions financières relèvent de la Régie de l'enregistrement.

L'article trois établit les effectifs maximum des différentes catégories d'agents forestiers, assurant par commission une responsabilité dans l'administration forestière. Dans une acception plus étroite, le terme d'agent forestier ne désigne que les inspecteurs, les sous-inspecteurs et les gardes généraux des forêts. Les conservateurs et les inspecteurs principaux étant les agents supérieurs des forêts, les gardes particuliers relèvent de la catégorie des gardes forestiers¹⁰.

L'article quatre fixe le maximum des traitements annuels à 10.000 francs pour les administrateurs, 6000 pour les conservateurs, 3500 francs pour les inspecteurs, 2000 pour les sous-inspecteurs, 1200 pour les gardes généraux et 500 francs pour les gardes principaux. Les agents et gardes perçoivent désormais un traitement net et annuel¹¹. Pour les gardes forestiers communaux, les traitements sont payés par les municipalités. Elles y pourvoient par la vente

⁹ Pour ce qui concerne le régime des bois, depuis 1791, la soumission au *régime forestier*, s'applique: aux forêts et bois appartenant à l'ancien domaine de la couronne et des apanages, et ceux possédés jusqu'en 1790 par les bénéficiaires, corps et communautés ecclésiastiques séculiers et réguliers, et généralement tous les bois qui font ou pourront faire partie du domaine national (article 1, Titre I, loi du 29 septembre 1791) ; aux bois tenus de l'ancien domaine de la couronne, à titre de concession, engagement, usufruit ou autre titre révocable (article 2) ; aux bois possédés en gruerie, grairie, ségrairie, tiers et dangers ou indivis entre la Nation et des communautés (article 3) ; aux bois possédés par les maisons d'éducation et de charité, par les établissements de mainmorte étrangers, et par l'ordre de Malte (article 5) ; aux bois des communautés d'habitants.

De même, une circulaire du 1er jour complémentaire an IX (17 septembre 1801) précise : « Les conservateurs remplacent les ci-devant Grands Maîtres et les inspecteurs succèdent aux ci-devant maîtres particuliers, au pouvoir judiciaire près qu'elles ont cessé d'avoir depuis 1790. Les ordonnances et instructions qu'ils reçoivent leur sont adressés par l'administration centrale avec laquelle ils correspondent immédiatement. Au surplus, rien n'est changé aux attributions que la loi du 29 septembre 1791 et les lois précédentes avaient accordé aux administrations départementales que vous remplacez ».

¹⁰ Jacques-Joseph BAUDRILLART, *Nouveau manuel forestier à l'usage des agens (sic) forestiers de tous grades, des arpenteurs, des gardes des bois... etc., traduit de l'allemand et adapté à notre système d'administration...*, Paris, Arthus-Bertrand, 1808. L'auteur distingue la catégorie des officiers forestiers, constituée par les inspecteurs et les sous-inspecteurs, de celle des gardes forestiers, regroupant les gardes impériaux, les gardes des communes, hospices et autres établissements publics, les gardes des forêts particulières.

¹¹ Auparavant, les officiers des maîtrises étaient rémunérés par des gages ainsi que par des vacations.

d'une portion d'affouage. Pour les communes ne disposant pas d'affouages suffisants, elles y pourvoient par des centimes additionnels¹². Contrairement aux agents forestiers, les arpenteurs sont rémunérés à la vacation (art 5). Ce sont les seuls employés forestiers qui sont payés à la tâche. La loi du 16 nivôse an IX (6 janvier 1801) fixe leurs rétributions à deux francs par hectare de bois arpentés et à un franc cinquante par hectare de bois dont ils assurent le récolement. Ces sommes leur sont payées sur les fonds déposés par les adjudicataires des coupes dans les caisses des receveurs des domaines pour les bois domaniaux et dans celles des receveurs des finances pour les bois des communes.

L'article six fixe les dépenses budgétaires de fonctionnement de la nouvelle administration. Elles ne doivent pas excéder cinq millions, en plus des quatre millions sept cent quatre vingt dix huit mille francs prévus pour les traitements des agents hors rémunération des arpenteurs. En outre, une somme de cinquante mille francs est destinée aux encouragements.

La loi prévoit enfin dans son *article sept* que les agents forestiers prêtent serment avant d'entrer en fonction et exercer leurs attributions, avec enregistrement aux greffes du tribunal de leur résidence. Comme les autres catégories de personnel de la Régie de l'enregistrement et des domaines, les agents forestiers bénéficient d'un système de fonds de retraite mutualiste, constitué par un prélèvement sur les traitements (article huit).

Pour éviter toute interruption dans la surveillance des forêts malgré les réformes administratives et la mise en place du nouveau personnel, la loi prévoit que les agents de « l'ancienne administration forestière » cesseront leurs fonctions au moment où ceux établis par la loi de 1801 rejoignent leur affectation (article neuf)¹³. Cette disposition autorise ainsi une nomination sans précipitation de personnes compétentes et permet également d'anticiper d'éventuelles modifications législatives. Ce même article enjoint aux agents forestiers en poste lors de leur remplacement par ceux nouvellement nommés de remettre, sous bref inventaire, les marteaux, plans, titres et papiers de l'administration, dont ils sont propriétaires.

Le dixième et dernier article de la loi précise que toutes les dispositions de lois et règlements sur les bois et le régime forestier auxquels il n'est pas dérogé par la présente, continueront d'être exécutés jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné. En conséquence, le nouveau système maintient l'Ordonnance sur le fait des eaux et forêts d'août 1669 et

¹² Loi du 22 mars 1806 concernant l'attribution donnée aux agents supérieurs de l'administration forestière pour la poursuite des délits commis dans les forêts. Jean-Baptiste, DUVERGIER, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, ... Op. cit*, Tome 15, pp. 314-315.

¹³ Cette idée de continuité malgré les modifications législatives est encore illustrée par cet extrait de la circulaire n°9 du 23 prairial an IX (12 juin 1801) sur les opérations préliminaires aux ventes de bois : « Il ne faut pas que le service soit un seul moment interrompu ».

suivantes, ainsi que les dispositions modificatives prévues par les lois du 29 septembre 1791 et suivantes.

La loi du 16 nivôse an IX (6 janvier 1801) est complétée par plusieurs décrets, en particulier celui du 15 germinal suivant (5 avril 1801) qui règle l'uniforme des administrateurs et des agents forestiers¹⁴ : ils portent tous un habit à revers et pantalon de drap vert, gilet chamois et chapeau français (article un). La couleur verte de l'habit respecte la tradition. L'habit comporte en outre une broderie en argent, bordée de feuilles de chênes et variant selon le grade (article trois). Tous les uniformes portent des boutons de métal blanc gravés avec l'inscription *forêts* et le chiffre *R.F.* (article six) et les gardes particuliers portent une bandoulière, symbole d'autorité républicaine (article sept), avec les mots de *République française- Forêts nationales*. Enfin, en vertu de l'article premier du décret, les administrateurs et les agents forestiers de l'Administration Générale des forêts sont armés. En 1805, le terme « forêts nationales » est remplacé par celui de « forêts impériales ».



Equipement forestier (début XIXe siècle) (photo Conservatoire régional de l'Image)

L'administration générale des forêts de nivôse an IX n'est donc pas une nouvelle administration des forêts au sens strict, mais bien la digne héritière de ses devancières, dont elle reprend explicitement les dispositions et autres règles d'administration et de gestion.

¹⁴ Ce texte est ensuite complété par la circulaire n°5 du 17 floréal an IX (7 mai 1801) sur le même sujet. BAUDRILLART, *Mémorial forestier*, tome 4, page 31.

B. La mise en place des nouveaux agents forestiers

L'arrêté du 2 pluviôse an IX (22 janvier 1801) nomme les cinq Administrateurs Généraux des forêts. Il s'agit de Joseph-Alexandre Bergon¹⁵, François Guéhénneuc¹⁶, Constant Joseph Gossuin¹⁷, Chauvet, et Allaire¹⁸.

Ces administrateurs siègent d'abord à l'*Hôtel de l'Administration*, rue Neuve Saint Augustin, n°23 à Paris. puis à la *Maison de l'Administration*, quai Voltaire. Outre les cinq administrateurs généraux des forêts, l'administration générale des forêts comprend 28 conservateurs¹⁹, 171 inspecteurs, 258 sous-inspecteurs, 421 arpenteurs, 452 gardes généraux et 7030 gardes particuliers. En 1807, 31 conservateurs, 165 inspecteurs, 261 sous-inspecteurs, 478 arpenteurs, 479 gardes généraux et 7115 gardes particuliers. Cet ensemble d'agents forestiers représente alors 12% du nombre total des agents de l'État²⁰.

¹⁵ Joseph-Alexandre, Comte BERGON (1741-1824). Après des études de droit, il entre dans l'administration des intendances de Louis XV. En 1767, il est secrétaire de l'intendance d'Auch. En 1788, il est nommé 1er commis des mines, dépendant du ministère des finances. La même année, il est nommé à la surveillance de la Ferme Générale. En 1790, il est nommé à la Régie des Traités, puis l'année suivante, à la suite de la suppression de la Ferme et du Contrôle Général des Finances, il devient le 1er commis chargé des Domaines. Entre 1795 et 1798, il est le Directeur de la correspondance à la Régie des droits d'enregistrement. En 1802, il devient l'un des cinq administrateurs généraux des forêts. De 1805 à 1817, il est le Directeur Général de l'Administration des forêts, sauf durant la 1ère Restauration et les Cent Jours où il est remplacé par le Comte Guehenneuc, comme lui ancien administrateurs général des forêts nommé en 1801. Bergon est enfin nommé conseiller d'État en 1806 et Comte d'Empire en 1811.

¹⁶ François-Scholastique, Comte GUEHENNEUC (1759-1840). Employé de l'administration des hôpitaux à la fin de l'Ancien-Régime, il sert ensuite dans celle des eaux et forêts en remplacement du comte BERGON. Son fils est aide de camp de Napoléon, sa fille est la femme du maréchal Lannes. C'est ainsi qu'il devient sénateur en 1810 puis Comte d'Empire la même année. Il vote la déchéance de l'Empereur mais ne devient pas Pair de France sous Louis XVIII.

¹⁷ Constant Joseph César Eugène GOSSUIN (1758-1827). Administrateur des domaines et des forêts du duc d'Orléans, il entre au Directoire puis à la Législative comme député du département du Nord. Membre du Conseil des Cinq Cent puis du Corps Législatif, il devient Administrateur Général des forêts à partir du 8 pluviôse an IX (28 janvier 1801).

¹⁸ Dans l'état actuel de nos recherches, nous n'avons pas trouvé d'information sur les administrateurs Chauvet et Allaire.

¹⁹ L'arrêté des consuls du 6 pluviôse an IX (26 janvier 1801) fixe le nombre, l'arrondissement et la résidence des agents forestiers. Au total, la France ramenée à ses frontières d'avant 1792 est divisée en 25 conservations, auxquelles s'ajoutent celles de Coblenze pour les départements de la rive gauche du Rhin et celles des départements des Bouches-du-Rhin et du Simplon à partir de 1810, soit un total de 28 conservations. Le 4 ventôse an IX (25 février 1801), un arrêté fixe la liste des conservateurs des forêts, ainsi que leur lieu de résidence et l'étendue de l'arrondissement forestier dépendant de chaque conservation.

²⁰ Les départements de la Meurthe, de la Meuse et des Vosges constituent la 21^{ème} conservation forestière. Le conservateur des forêts, qui réside à Nancy, est Jean-Louis SCHMITS ou SMITH (1758-1819). Avocat, il est élu député du tiers état de Château-Salins (1789). Président du Conseil du département de la Meurthe, il est nommé conservateur des eaux et forêts de la 21ème conservation forestière dont le siège est à Nancy le 4 ventôse an IX (25 février 1801). Député de la Meurthe (de 1815 aux Cent Jours). Baron de l'Empire (1813). Membre titulaire de l'Académie fondée par Stanislas (1804 à 1815).

Une circulaire du 1er germinal an IX (22 mars 1801)²¹ fournit les instructions relatives à la formation des arrondissements forestiers des gardes généraux et particuliers. Elle estime qu'un garde particulier peut aisément surveiller seul jusqu'à 600 hectares de forêts en massif et au moins 250 hectares de bois épars²². De même, un garde général pouvant avoir sous ses ordres au moins 20 gardes particuliers, son ressort est donc fixé approximativement à 8500 hectares au plus lorsque les triages des gardes particuliers sont contigus et à la moitié dans l'autre cas, ce qui donne un moyen terme de 6375 hectares.



Plaque de la 28^e conservation (Aisne, Oise et Somme) en 1801 (photo CLHD)

Un arrêté des consuls du 18 messidor an X (7 juillet 1801)²³, complète la liste des forêts et bois soumis au régime forestier par les arbres des grandes routes et des canaux. Ils sont désormais sous la surveillance de l'administration générale.

²¹ Circulaire de l'administration des forêts n°3 du 1er germinal an IX (22 mars 1801). BAUDRILLART, *Mémorial forestier*, tome 1, p. 394.

²² Soit en moyenne 425 hectares, pour un garde particulier.

²³ Jean-Baptiste DUVERGIER, *Op. cit.*, Tome 12, p. 244.

2) Le centralisme administratif et l'Administration Générale des Forêts

L'administration forestière vient désormais *se poser* sur l'administration générale : chaque conservation forestière est ainsi formée de plusieurs départements²⁴, lui-même placé sous l'autorité d'un préfet omnipotent, « empereur aux petits pieds »²⁵, rouage central et moteur de l'organisation administrative, établi par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) sur l'administration locale²⁶.

A. Les préfets et les forêts

En bon administrateur, tout émane du préfet et tout remonte à lui. Il est ainsi particulièrement chargé de l'application des lois, et notamment forestières. Sa connaissance en ce domaine est facilitée par le fait que dès sa mise en place, le préfet est chargé de rédiger un rapport sur l'état de son département.

Nous disposons ainsi notamment du *Mémoire statistique pour le département de la Meurthe*²⁷, du *Mémoire statistique du département de la Moselle*²⁸ et du *Tableau statistique du département des Vosges*²⁹. L'étude détaillée des mémoires statistiques révèle les nombreuses particularités des forêts en Lorraine au début de l'Empire³⁰. Avec les départements de la

²⁴ Chaque conservation forestière est composée d'un nombre variable de département : deux pour la Corse, trois pour la Lorraine (Meurthe, Vosges et Meuse), cinq pour la région parisienne (Seine, Seine-et-Oise, Eure-et-Loir, Seine-et-Marne)...

²⁵ ... « Les préfets, avec toute l'autorité et les ressources locales dont ils se trouvaient investis, étaient des empereur au petit pied, et comme ils n'avaient de force que par l'impulsion première dont ils n'étaient que les organes, qu'ils ne tenaient nullement au sol qu'ils régissaient, ils avaient tous les avantages des anciens agents absolus, sans aucun de leurs inconvénients ». Emmanuel de Las Cases, *Mémorial de Sainte-Hélène*, éditions Seuil, 1968, Points, chapitre 11, pages 1445 et suivantes.

²⁶ Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) sur la division du territoire français et l'administration. Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances,...* Op. cit, Tome 12, pages 78-116. L'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) énonce : « Le préfet sera seul chargé de l'administration ». Il hérite donc de tous les pouvoirs de l'ancienne administration du département. Omnipotent, il communique avec Paris par le télégraphe. Il est l'agent le plus typique et le plus efficace de la centralisation napoléonienne. Il correspond sans intermédiaire avec les ministres : le préfet ne connaît que le ministre ; le ministre ne connaît que le préfet. Il exerce son action par l'intermédiaire des sous-préfets et des maires, qui lui sont étroitement subordonnés.

²⁷ Jacques-Joseph MARQUIS, *Mémoire statistique du département de la Meurthe, adressé au ministre de l'intérieur d'après ses instructions*. Paris, imprimerie nationale, an XIII, 231 pages.

²⁸ COLCHEN, *Mémoire statistique du département de la Moselle*. Paris, Imprimerie nationale, an XI, 196 pages.

²⁹ Zacharie Henry DESGOUTTES, *Tableau statistique du département des Vosges*. Paris, Imprimerie des sourds muets, an X, 111 pages.

³⁰ Voir par exemple notre étude : « Les forêts vosgiennes sous l'Empire : aperçu de la saturation dans le Tableau statistique du département des Vosges ». *L'empire dans les Vosges et à Plombières*. (Actes de la journée

Meuse et des Vosges, la Meurthe forme désormais la 21^{ème} Conservation forestière. Celle-ci est importante car le département est l'un des plus boisés de la République : plus du quart de son territoire est couvert de forêts. Ainsi, d'après les calculs entrepris par Marquis, la superficie du département est de 6435 kilomètres carrés, dont 1900 sont couverts de forêts et de bois, représentant exactement 448 810 arpents des eaux et forêts ou 190 700 hectares. Selon les observations du préfet publiées en l'an XIII, un vandalisme déplorable a détruit la quasi-totalité des arbres champêtres qui ornaient auparavant les coteaux et une grande partie de ceux qui bordaient les grands chemins : il ne subsiste ainsi que 20 000 de ces derniers, sur une étendue de 205 lieues³¹ de routes entretenues. Les conséquences de ces dégradations « seront longues à réparer »³².

Dans les Vosges, la situation est similaire : les forêts sont dégradées, globalement en mauvais état. Leur superficie demeure encore importante et permet d'assurer une fourniture suffisante aux besoins humains. Le constat est donc alarmiste et nécessite l'intervention rapide et efficace du gouvernement. Marquis conclut donc que « si la nouvelle administration forestière est dirigée par des règlements sages, tels que l'on doit les attendre du gouvernement actuel, cette partie si précieuse de l'économie publique connaîtra bientôt l'équilibre avec les besoins du marché. L'intérêt public exige de soumettre les bois des particuliers aux règlements généraux et de les faire administrer par les conservateurs. Il serait sage de la part du gouvernement d'examiner ainsi jusqu'à quel point le droit de propriété pourrait se concilier avec cet ordre de choses »³³.

B. Napoléon et les forêts

Au début de 1805, de nouveaux ajustements sont nécessaires. Napoléon constate que l'administration forestière ne remplit pas pleinement son rôle : le 29 avril 1805, il écrit à Fouché « que les forêts sont mal administrées »³⁴. Quelques jours plus tôt, Napoléon annonce au ministre des Finances qu'il a lui-même destitué un inspecteur des forêts, au motif que c'est un mauvais sujet dont tout le monde se plaint dans le département. Dès lors, l'Empereur

d'études vosgiennes de Plombières, 25-26 septembre 2004). Mirecourt, Imprimerie de la Plaine des Vosges, 2005, pp. 149-168.

³¹ Une lieue est la distance qu'un homme peut parcourir à pieds pendant une heure de marche. Une lieue de Lorraine vaut 1750 toises, ou 5003, 25 mètres. 205 lieues valent donc un peu plus de 1025 kilomètres.

³² Jacques-Joseph MARQUIS, *Op. cit.* page 19.

³³ Jacques-Joseph MARQUIS, *Op. cit.* page 23.

³⁴ Lettre de Napoléon Ier à M. Fouché, le ministre de la police, Stipinigi (Italie) le 29 avril 1805 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1805/avril_01.htm

demande à Gaudin de prendre les mesures pour que les agents de l'administration remplissent mieux leurs fonctions et soient mieux choisis³⁵.



Plaque de la 22^e Conservation (Départements de la Moselle, des Forêts et des Ardennes) (1805)

Le 18 juillet 1805, Napoléon écrit encore au comte Pierre-François Réal, conseiller d'Etat chargé du 1^{er} arrondissement de la police générale, pour le féliciter de son rapport fait au ministère de la police sur les délits forestiers de Fontainebleau. Dès lors, il le charge de constituer un règlement pour l'administration des forêts de la Couronne³⁶, en lui précisant notamment le nombre d'inspecteur nécessaire pour chaque ressort, l'étendue de ceux-ci, la fréquence des tournées à faire. La volonté de l'Empereur est que cet essai d'organisation serve « pour l'organisation générale des forêts de l'Empire, où il se commet toutes sortes d'abus par défaut d'organisation générale. Que peut faire en effet, un conservateur qui a cinq ou six départements sous son administration ? Des inspecteurs et sous-inspecteurs ont des forêts tellement éloignées qu'ils ne peuvent les voir que deux fois par an »³⁷.

³⁵ Lettre de Napoléon Ier à M. Gaudin, le ministre des finances, Lyon le 11 avril 1805 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1805/avril_01.htm

³⁶ Lettre de Napoléon Ier à M. Réal, Saint-Cloud le 18 juillet 1805 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1805/juillet_01.htm

³⁷ Lettre de Napoléon Ier à M. Réal, Saint-Cloud le 18 juillet 1805 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1805/juillet_01.htm

Le 23 juillet 1805, dans une lettre à Gaudin, l'Empereur précise ses reproches : « Je ne puis qu'être mécontent de ce que vous ne me rendez aucun compte des délits qui se commettent dans les forêts et que vous ne me proposez point de sévir contre leurs auteurs (...). Par son extrême faiblesse, l'administration forestière n'est pas digne de ma confiance. Il faut que vous me proposiez une nouvelle administration plus ferme, plus surveillante et capable de réprimer les abus (...)»³⁸. Quelques jours plus tard, le 7 thermidor an XII (26 juillet 1805), un décret réforme l'administration générale des forêts. Désormais, elle devient une direction générale de l'administration, avec à sa tête un conseiller d'Etat avec le titre de *directeur général de l'administration des forêts*. Le directeur général est Joseph-Alexandre Bergon, l'un des cinq anciens administrateurs général des forêts nommés le 2 pluviôse an IX (22 janvier 1801). Le texte lui confère le droit de travailler seul avec le ministre des Finances et de lui proposer des rapports sur les objets à soumettre à la décision du gouvernement ou à celle du ministre. Il lui incombe de présider aux délibérations des cinq administrateurs réunis en conseil d'administration et d'approuver les délibérations et ordres généraux de service. Il présente les instructions générales à l'approbation du ministre des Finances et lui propose les noms des candidats conservateurs et inspecteurs. Après avis des administrateurs il nomme aux autres emplois.



Joseph-Alexandre, Comte BERGON (1741-1824). (Fondation Napoléon : www.napoleonica.org)

³⁸ Lettre de Napoléon Ier à M. Gaudin, le ministre de l'intérieur, Saint-Cloud, le 23 juillet 1805 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1805/juillet_02.htm

Le 21 août 1805, du camp de Boulogne, Napoléon écrit une nouvelle fois à Gaudin à propos des nominations aux emplois d'agents forêts. Il lui rappelle que « puisque les conservateurs, inspecteurs, sous-inspecteurs et gardes généraux ne peuvent entrer dans l'exercice de leurs fonctions qu'en vertu d'un brevet signé de moi, à l'avenir, vous devez me présenter que des hommes capables de remplir ces tâches »³⁹. Il lui précise également que les gardes particuliers seront choisis parmi les hommes qui ont servi et qui se sont le mieux montré. Dès lors, l'Empereur engage le ministre de la guerre à établir la liste de ceux qui réunissent à une instruction convenable une probité sûre.

Le décret du 16 frimaire an XIV (7 décembre 1805) nomme un *inspecteur forestier principal* pour chaque conservation des forêts. Le texte lui impose de résider au chef-lieu de la conservation des forêts, auprès du conservateur (article un). Il doit remplir les fonctions d'inspection des forêts de la conservation qui auparavant incombait au conservateur, en effectuant des visites, tournées et récolements que ce dernier lui prescrira (article deux). Dès lors, le conservateur se cantonne dans sa mission d'administration et de conservation des forêts de son ressort. Un second décret impérial du 23 mai 1806 crée douze *inspecteurs généraux de l'administration forestière*, chargés de faire des tournées et de s'assurer, auprès des agents de tous grades et de toutes régions, de la régularité du service et selon les besoins, d'en rendre compte aux autorités centrales. Ils sont choisis parmi les anciens inspecteurs forestiers principaux. Sont ainsi nommés, les sieurs Bertrand, Crepy, Castaing, Deliards, Dubois, Dagailler, Duteil, Gaston, Guy, Legrand-Lagrange, Marcotte et Sézille. Le décret-circulaire du 18 juin 1806 précise que leurs missions, en véritables *missi dominici impériaux* pour les forêts, sont d'observer, de surveiller les opérations forestières, sans pour autant pouvoir s'immiscer dans aucune d'entre elles. Néanmoins, leur nomination faite suite aux écarts relevés par la Cour des Comptes dans la comptabilité de l'Administration Générale des forêts : une différence de 300 000 de francs entre la recette des coupes de bois de l'an XIII déclarée par les administrateurs et la somme effectivement rentrée...

L'influence centralisatrice et perfectionniste de l'Empereur sur l'administration en général et l'administration forestière en particulier mérite d'être soulignée. Mais plutôt que de poursuivre un inventaire fastidieux, constatons qu'entre 1801 et 1814, 266 décrets, circulaires,

³⁹ Lettre de Napoléon Ier à M. Gaudin, le ministre de l'intérieur, Camp de Boulogne, le 21 août 1805 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1805/aout_02.htm).

ordonnances, décisions des consuls puis de l'empereur traitent d'organisation forestière. Par touches successives, celle-ci atteint son apogée en 1807.

3) Etat des lieux de l'activité législative et administrative entre 1789 et 1814

Entre le 3 novembre 1789 (Proclamation du Roi pour la Conservation des forêts) et le 11 juillet 1814 (Déclaration du Roi accordant une amnistie pour les délits commis dans les forêts de l'Etat et des communes et des établissements publics), pas moins de 303 textes, lois, décrets, arrêtés, circulaires, instructions, jugements du tribunal de cassation, etc., sont rendus en matière d'eaux et forêts⁴⁰. Tous ces textes sont fortement conditionnés par la période à laquelle ils sont rendus. En effet, dès les premières années du nouveau régime, des lois ou des décrets témoignent de l'activité législative et réglementaire des nouvelles assemblées. Au contraire, au début du XIXe siècle s'opère un très net transfert des compétences du pouvoir législatif au pouvoir exécutif : les textes émanent désormais très majoritairement des consuls (arrêtés) et des ministres (instructions et surtout circulaires).

A. Présentation générale des textes publiés

Entre 1789 et 1814, 75% des textes référencés ont une portée réglementaire, car issus de l'organe exécutif (Consuls, administrateurs généraux des forêts, ministres, ...). Ils organisent dans le détail le fonctionnement de l'administration forestière. Seulement 5,28% sont des lois ou des décrets :

Type de texte	Nombre	Pourcentage
Circulaires	152	50,16
Décrets	59	19,47
Jugements du tribunal de cassation	28	9,24
Arrêtés	23	7,6
Lois	16	5,28
Instructions	8	2,64
Avis en Conseil d'Etat	5	1,65

⁴⁰ Cf. Jean-Baptiste DUVERGIER, *Op. cit.*

Lettres du ministre	4	1,32
Proclamations du Roi	2	0,66
Règlements	2	0,66
Décisions du ministre	2	0,66
Déclaration du Roi	1	0,33
Rappel du droit	1	0,33
TOTAL	303	100

Les circulaires constituent de très loin les dispositions majoritaires. 234 intéressent l'administration générale des forêts, entre sa création en 1801 et la fin de l'Empire⁴¹. Dans notre inventaire, la première est la circulaire n°3 du 1^{er} germinal an IX (22 mars 1801). Elle donne des instructions relatives aux renseignements nécessaires pour parvenir à la formation des arrondissements forestiers. La dernière relevée, n°244, datée du 4 brumaire an XIII (26 octobre 1804), recommande l'emploi d'un instrument, dit *éperon forestier*, comme « propre à faciliter le repiquement (sic) des clairières ».

B. Répartition chronologique et quantitative des textes

A partir d'un tableau chronologique et quantitatif, remarquons que les eaux et forêts ne sont pas toujours au cœur de l'activité législative et réglementaire. Seulement 0,66% des textes parus en 1790 concernent les eaux et forêts, 7,26% en 1791. Les années suivantes se situent entre 0,33% et 3,96%. Les premières années de la Révolution, soit jusqu'à la fin de 1793, sont marquées par une intense activité législative pour construire la nouvelle société - construction de la France nouvelle, fin de l'Ancien Régime, crise économique et financière- et par la guerre -dans (Vendée notamment) et hors de nos frontières-. Dès lors, il est aisé de comprendre pourquoi les assemblées posent de grands principes (comme la loi du 15-29 septembre 1791), mais que les difficultés inhérentes contrarient leur mise en pratique.

⁴¹ Traité de Paris, 30 mai 1814.

a) Tableau général :

<u>Année civile</u>	<u>Nombre de textes rendus</u>	<u>Pourcentage</u>
1789	2	0,66%
1790	22	7,26%
1791	5	1,65%
1792	5	1,65%
1793	12	3,96%
1794	5	1,65%
1795	1	0,33%
1796	2	0,66%
1797	4	1,32%
1798	4	1,32%
1799	4	1,32%
1800	1	0,33%
1801	46	15,18%
1802	76	25,08%
1803	68	22,44%
1804	55	18,15%
1805	9	2,97%
1806	4	1,33%
1807	1	0,33%
1808	1	0,33%
1809	3	1%
1810	1	0,33%
1811	0	0
1812	0	0
1813	1	0,33%
1814	1	0,33%
<u>TOTAL</u>	303	100

A partir de ce tableau, il est intéressant de constater les années où l'activité législative est la plus importante, entre 1801 à 1807, 87,7% de tous les textes forestiers de notre échantillon sont pris.

b) Tableaux annuels entre 1801 et 1807 :

<u>Année</u>	<u>Type de texte</u>	<u>Nombre</u>	<u>Pourcentage</u>
1801	Circulaires	38	82,60
	Arrêtés	4	8,69
	Loi	1	2,17
	Instruction	1	2,17
	Lettre du ministre	1	2,17
	Jugement de la cour de cassation	1	2,17
<u>TOTAL</u>		46	100

Année	Type de texte	Nombre	Pourcentage
1802	Circulaires	46	60,52
	Jugements de la cour de cassation ⁴²	16	21,05
	Arrêtés	8	10,52
	Lois	2	2,63
	Lettre du ministre	1	1,31
	Rappel du droit	1	1,31
	Décision du ministre	1	1,31
	Lettre des administrateurs généraux des forêts	1	1,31
TOTAL		76	100

Année	Type de texte	Nombre	Pourcentage
1803	Circulaires	51	75
	Jugements de la cour de cassation	6	8,82
	Instructions	4	5,88
	Lois ⁴³	2	2,94
	Arrêtés	2	2,94
	Décisions du ministre des finances	2	2,94
	Avis du Conseil d'Etat	1	1,47
TOTAL		68	100

Année	Type de texte	Nombre	Pourcentage
1804	Circulaires	44	80
	Jugements de la cour de cassation	6	10,9
	Décrets	4	7,27
	Instruction	1	1,81
TOTAL		55	100

Année	Type de texte	Nombre	Pourcentage
1805	Décrets	7	77,8
	Arrêté	1	11,1
	Avis du Conseil d'Etat	1	11,1
TOTAL		9	100

Année	Type de texte	Nombre	Pourcentage
1806	Circulaires	4	100

Année	Type de texte	Nombre	Pourcentage
1807	Circulaire	1	100

⁴² Désormais, à côté des circulaires de l'administration des forêts, apparaissent les jugements (sic) de la cour de cassation ayant valeur de loi. Ils sont rendus à l'occasion de l'examen d'une question, lorsque la cour rend des décisions de principes, reconnues comme telles par le pouvoir exécutif qui décide de les publier en l'état. Le pouvoir normatif de la cour de cassation est très important, en dépit du principe de séparation de pouvoirs...

⁴³ A côté des circulaires, les lois représentent à peine 3% des textes publiés. 22% des textes sont rendus par le pouvoir exécutif (instructions, arrêtés) ou par le pouvoir judiciaire (cour de cassation, conseil d'état). Le pouvoir est donc bien exclusivement dans les mains du pouvoir exécutif : le premier consul !

80% des textes publiés et concernant l'organisation et l'administration des forêts sont donc des circulaires. A partir d'un texte général et volontairement bref, puisque ne comportant que 10 articles, le Consulat et l'Empire ont réussi à bâtir, par ajustements et retouches successives, une administration structurée, efficace et permettant enfin d'assurer au mieux les missions de l'administration forestière : fourbir du bois aussi bien aux besoins industriels (salines, verreries, fours à chaux, forges, ...), militaires (bois de marine et bois de construction), et des particuliers (chauffage). 266 textes en 7 ans, soit une moyenne de 38 textes par an, ou un plus de 3 textes par mois sur toute la période. La préservation des ressources et l'importance de la question forestière sont à ce prix.

Au travers du prisme du droit forestier, nous voyons que l'intervention active et préoccupée de Napoléon Bonaparte permet de mettre en place une véritable organisation administrative, imparfaite au départ et qui s'améliore petit à petit, attendue par tout le milieu forestier depuis 1791. L'année 1807 marque l'achèvement de la révolution administrative et judiciaire des forêts françaises, entreprise seize années plus tôt. Les mesures mises en place sous l'Empire servent ensuite de cadre général au Code Forestier qui voit le jour en 1827.

Annexe :

**Tableau des conservateurs, leur lieu de résidence et l'étendue
de l'arrondissement forestier dépendant de chaque conservation⁴⁴.**

Numéro	Noms du conservateur	Résidence du conservateur	Arrondissement de la Conservation
1ère	Perache-Franqueville	Paris	Seine, Seine-et-Oise, Eure-et-Loir, Seine-et-Marne
2ème	Belgrand	Troyes	Aube, Marne, Yonne
3ème	Goubbe	Rouen	Seine-Inférieure, Eure
4ème	Graham	Caen	Calvados, Orne, Manche
5ème	Parsy	Rennes	Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure, Finistère, Morbihan, Côtes-du-Nord
6ème	Delorme	Angers	Maine-et-Loire, Mayenne, Sarthe
7ème	Lecaulchoix	Orléans	Loiret, Loir-et-Cher, Indre-et-Loire
8ème	Dumont-La-Charnaye	Bourges	Cher, Nièvre, Indre
9ème	Mallet	Poitiers	Vienne, Deux-Sèvres, Vendée, Charente-Inférieure
10ème	Niepce	Moulins	Puy-de-Dôme, Cantal, Creuse, Allier, Haute-Vienne, Corrèze
11ème	Guyet-Laprade	Bordeaux	Gironde, Dordogne, Charente, Lot-et-Garonne, Lot
12ème	Bernadotte	Pau	Hautes- Pyrénées, Basses- Pyrénées , Gers, Landes
13ème	Dralet	Toulouse	Haute-Garonne, Tarn, Ariège
14ème	Marsol	Montpellier	Hérault, Aude, Pyrénées Orientales, Aveyron
15ème	Pagand	Nîmes	Gard, Ardèche, Lozère, Vaucluse
16ème	Huguet	Aix	Bouches-du-Rhône, Var, Basses-Alpes, Hautes-Alpes
17ème	Cullet	Grenoble	Isère, Drôme, Alpes-Maritimes, Mont-Blanc, Léman, Ain, Loire, Rhône
18ème	Junod	Dijon	Côte-d'Or, Saône-et-Loire, Haute-Marne
19ème	Monnot	Besançon	Doubs, Haute-Saône , Jura
20ème	Kolb	Colmar	Haut- Rhin et Bas-Rhin
21ème	Smith	Nancy	Meurthe, Meuse, Vosges
22ème	Durand	Metz	Moselle, Forêts, Ardennes
23ème	Lahorie	Liège	Ourte, Meuse-Inférieure, Sambre-et-Meuse
24ème	Aupepin	Bruxelles	Dyle, Jemmappe, Escault, Lys, Deux-Nèthes
25ème	Delattre	Douai	Somme, Oise, Aisne
26ème	Lévi	Ajaccio	Liamone, Golo
27ème	Vieville-Dessarts	Amiens	

⁴⁴ Arrêté du 4 ventôse an IX (25 février 1801), DUVERGIER, *Op. cit.*, tome 12, page 375.

La 28^e conservation est établie à Coblenze en 1805, pour les départements de la rive gauche du Rhin ; la 29^e, pour les états de Parme et de Plaisance ; les 30^{ème} et 31^{ème}, sont établies en 1810 respectivement pour les départements des Bouches-du-Rhône et du Simplon.