

Présentation historique de la législation forestière française

François LORMANT
Docteur HDR en Histoire du Droit, Ingénieur de recherches
Institut François Gény, Université de Lorraine

La forêt n'est ni un musée de la nature, ni une carrière de bois, mais au contraire un espace et une ressource, multiples : elle est patrimoine, un territoire de production, un système de régulation, un espace de santé et de loisirs et le cadre de vie d'une faune variée et parfois chassée. Enfin, elle est une réalité géographique, spatiale, structurante. La forêt est juridiquement un espace soumis au droit de propriété (propriété publique ou privée, et non un *res nullius*). Elle est cultivée, aménagée. C'est également une ressource économique valorisée et un patrimoine naturel protégé par le Droit.

L'Histoire du Droit, c'est à la fois l'histoire des institutions juridiques dans leur ensemble et l'histoire des hommes qui vivent le Droit. Discipline charnière des sciences humaines et sociales, nous ne pouvons donc pas comprendre l'une sans envisager l'autre. Parmi les nombreux domaines de la Science Juridique, le Droit forestier occupe une place particulière. La discipline recouvre l'ensemble des règles de Droit écrites ou non – usages, coutumes – régissant les rapports des hommes et de la forêt – et le bois – en général. Le Droit forestier combine une double articulation : il met en place des règles et des principes d'administration et de gestion de la forêt propres à favoriser la croissance des arbres et la fourniture régulière de bois, ce qui impose de prendre en considération plusieurs dizaines voire centaines d'années. D'autre part, il implique de la part de ses acteurs – actifs qui font le Droit et/ou l'appliquent ; et passifs qui vivent le Droit et/ou le subissent – la connaissance juridique, technique, et la prise en compte des contraintes humaines, politiques, historiques ou climatiques, qui imposent des adaptations régulières. Le passage du temps sur le Droit, sur son évolution et sur son adaptation aux circonstances est ce qui intéresse tout particulièrement l'historien du Droit.

Forêt nourricière, espace cynégétique, ressource matérielle indispensable à l'installation humaine, la forêt est depuis toujours au centre des préoccupations du pouvoir, car « elles manifestent la puissance des princes et sont inséparables de leur assise territoriale et de leur ressource financière ». Tiré des mots latins forestis, sylva, le terme de forêt signifie pour le dictionnaire Littré, « un vaste terrain planté de bois ». Par nécessité, les organismes techniques de statistique, de foresterie (Ministère de l'Agriculture), de sylviculture (ONF), ou encore le service du cadastre, ont créé des modèles quantitatifs et qualitatifs en multipliant le nombre des variables, pour l'évaluation de la superficie boisée française. Elle varie ainsi aujourd'hui de 14 300 000 hectares pour l'Inventaire Forestier National (IFN) à 15 200 000 hectares pour le service du cadastre. La France est aujourd'hui un des pays les plus boisés d'Europe. Cependant, il s'en est fallu de peu pour qu'il n'en soit pas ainsi. Les forêts françaises sont ce que les hommes du passé ont voulu qu'elles soient, d'une part nombreuses et fournies, d'autre part d'accès facile pour l'exploitation ou la découverte...

1. Avant l'Ordonnance de 1669 sur le fait des eaux et forêts

Des *capitulaires carolingiens du IXe siècle* (sur les droits d'usage) à l'*ordonnance de Brunoy de 1346*, en passant par l'*ordonnance française sur le fait des eaux et forêts de 1669*, l'abondante *législation révolutionnaire* et le *Code forestier de 1827*, les règles forestières poursuivent un objectif identique : mettre sur pied une administration et une organisation forestière capable de gérer la forêt, de fournir le maximum de bois (bois de chauffage, bois d'œuvre, bois de merrains et bois de service), tout en préservant le maintien et le renouvellement des forêts (donc en faisant de la gestion et du développement durable !), en interdisant particulièrement les défrichements excessifs et les abus de droits d'usage des populations riveraines des massifs : droit au bois et aux produits de la forêt, droit de pâturage... De Philippe Auguste à Louis XIV, en passant par Charles V et François 1^{er}, le pouvoir royal est de plus en plus fort et centralisateur. Progressivement, les notions de puissance publique, d'intérêt général, se diffusent aux travers d'ordonnances royales, qui se substituent au droit coutumier (tout en en tirant l'essentiel). La mise en œuvre de ces ordonnances forestières se fait initialement au

travers de l'Administration royale à caractère général (baillis ou sénéchaux) puis au travers d'une administration plus spécifique : l'Administration forestière. En effet, à mesure que l'étendue des forêts du domaine royal augmente, que le bois devient une matière première recherchée sur le plan économique et sur le plan stratégique (Marine et fortification), le besoin d'une administration plus spécialisée pour la gestion de ce domaine, se fait sentir. C'est tout au début du XIII^e siècle qu'on voit apparaître une telle administration, qui enlève progressivement à la compétence des baillis, la matière des Eaux et Forêts et aux tribunaux ordinaires, la poursuite des délits commis en forêts. Les *ordonnances* de 1219 et 1223 mentionnent pour la première fois des « Maîtres des eaux et Forêts ». L'*ordonnance de Brunoy* en 1346 retire définitivement toute compétence aux baillis et organise l'Administration forestière. La place de la forêt dans la vie des hommes, le poids du domaine royal : forêts et rivières, dans la gestion des territoires : « aménagement du territoire », ne peuvent en effet que donner une place importante à la réglementation forestière et à l'administration forestière royale.

Dès le Xe siècle, la propriété forestière se répartit entre le Roi et les seigneurs. Le domaine royal est d'environ 200 000 hectares sous Saint-Louis (Louis IX, 1226-1270), à peine plus en 1789 ; le domaine seigneurial d'environ 700 000 hectares. À partir des XII^e et XIII^e siècles, l'Eglise devient également un riche propriétaire terrien et forestier : on estime qu'à la révolution française, 800 000 hectares de forêts ecclésiastiques deviennent « nationales ». Enfin, la propriété forestière communale se développe à partir du XVI^e siècle : elle est ainsi d'1 500 000 hectares en 1789¹. À chaque stade de son ascension politique – de suzerain à souverain, à l'issue de la période féodo-vassalique –, le pouvoir royal codifie un certain nombre de règles de gestion de la forêt, qu'elles concernent le plan technique, juridique ou administratif. Dès l'origine, le souci du propriétaire forestier, fut-il le Roi, est de gérer les droits d'usage qui concernent une grande partie de la population. Cette gestion se fait conformément à des coutumes locales, orales à l'origine et remontant souvent à la période gallo-romaine mais qui progressivement font l'objet de chartes écrites au XIII^e et XIV^e siècles et même encore au XV^e siècle (Huffel).

Durant l'Ancien Régime, les officiers et autres *gens des eaux et forêts* ne gèrent initialement que les forêts royales (cf. *Ordonnance de Brunoy* de 1346). Mais peu à peu, parallèlement à l'individualisation de services forestiers destinés à la gestion du domaine royal, il y a formulation progressive de règles de gestion qui s'imposent à tous les propriétaires, au nom de *l'intérêt public* – et donc de la conservation du patrimoine – : 1) par exemple l'interdiction de défricher les bois à moins de six lieues de la Seine et de ses affluents, imposée aux propriétaires particuliers (ordonnance de 1520) ; 2) l'obligation de constituer une « réserve » de 30 baliveaux par hectares et d'un 1/3 de la superficie pour croître en futaie (ordonnance de 1597). Avec Louis XIV et Colbert, la législation forestière est entrée dans une nouvelle phase centralisatrice. Un *arrêt du Conseil du 15 octobre 1661* ordonne ainsi « la clôture et le règlement des forêts du domaine royal », ce que l'on va appeler la *grande réformation* : cet arrêt réorganise le fonctionnement de l'administration, le recrutement et la formation des forestiers, etc.. Un édit de 1667 supprime tous les offices de grands maîtres remplacés par des commissions et limite les services d'une maîtrise à un maître, un lieutenant, un procureur, un garde marteau et un greffier. Surtout, avec l'*Ordonnance sur le fait des eaux et forêt* du 13 août 1669², les forêts sont véritablement perçues comme une ressource imposant une organisation et des règles de gestion et d'exploitation

¹ De nos jours, la forêt se répartit entre deux grandes masses : 75 % de forêts privées et 25 % de forêts publiques – sauf en Lorraine où la répartition est de 50-50 –, soit environ 15 000 000 d'hectares.

² L'*ordonnance du 13 août 1669*, prise par Louis XIV sur le rapport de Colbert, constitue la première grande loi sur la forêt. Sa première partie traite du « Service des officiers », la seconde des « Coupes et produits divers, la quatrième de la « Police et conservation des forêts, eaux et rivières », la cinquième de « questions diverses » (routes et chemins, marche-pieds des rivières, péages, travers), plus chasse et pêche, la sixième des « tarifs des Peines, amendes, restitutions ». La troisième partie de cette ordonnance, la plus importante politiquement, précise, encore plus clairement que l'Ordonnance de mars 1515 de François 1^{er}, la *mainmise du service royal sur le contrôle des forêts ecclésiastiques, des paroisses, des communautés et même des bois des particuliers*, avec un *droit de visite permanent* et *certaines contraintes* ayant trait, par exemple, à la réglementation du nombre de réserves à maintenir, tant pour les taillis que les futaies, les âges des coupes, la vente des bois.

particulières, que l'on qualifie encore de nos jours de « régime forestier »³. Les forêts en relevant sont astreintes à un régime obligatoire de planification de leur gestion qui intègre les interventions directement liées à la gestion courante (interdiction de coupes, limitation du passage des véhicules...). L'ordonnance d'août 1669 pourrait tirer quelques influences de l'expérience lorraine. En effet, l'administration forestière des duchés de Lorraine et de Bar se construit lentement à partir du XIIe siècle : les duchés sont devenus indépendants en 1045 – avec Gérard d'Alsace, premier duc héréditaire – par l'abandon commun de leurs vellétés sur ces terres par les souverains des Saint-Empire romain germanique et de France. Les duchés comptent une surface boisée très importante, semblant quasi illimitée. La volonté constante des ducs est d'organiser leurs domaines pour en tirer le maximum de revenus à partir des ressources locales au premier rang desquelles se trouvent les forêts. Elles sont ainsi utilisées dans la fabrique du sel, des faïences, du fer et dans la première industrie lorraine au XVe siècle : la verrerie⁴ – les salines les supplanteront au XVIIe siècle⁵ –. La gruerie est la première administration ducal spécifiquement chargée de l'administration et de la répression des infractions forestières commises à l'encontre des propriétés ducal. Elle s'appuie sur des officiers et des gardes. Premier des officiers, le gruyer est le chef du service. Il détient une triple compétence d'administrateur, de comptable et de juge. Administrateur, il a un pouvoir de décision et d'exécution pour la gestion des forêts, sous l'autorité et le contrôle de ses supérieurs. Agent comptable, il perçoit les revenus du domaine, paie les dépenses autorisées et dresse chaque année son compte de gestion où figurent toutes les opérations auxquelles il a participé. Le gruyer a enfin des attributions judiciaires : avec les autres officiers de la gruerie, il forme une juridiction spéciale, seule compétente en matière de délits forestiers commis dans les forêts ducal. Bien que chef de la gruerie, il est placé sous le regard du contrôleur, dont la mission est de surveiller et de contrôler tous les actes d'administration, particulièrement la comptabilité du gruyer. La gruerie dispose encore d'un garde marteau, effectuant le martelage des arbres à couper ou à conserver, et d'un l'arpenteur juré, également qualifié du titre de premier forestier de la gruerie, chargé d'asseoir les coupes et de les diviser par lots. À côté de ces officiers, la gruerie comprend également un personnel subalterne en nombre variable selon l'étendue de la circonscription, composé des gardes à cheval et des sergents gardes à pied, qui assure les missions de surveillance et de constat des délits. Leur nomination relève de la compétence exclusive du supérieur hiérarchique des gruyers : le grand gruyer.

Entre 1633 et 1697, les armées du Roi de France envahissent les duchés souverains de Lorraine et de Bar et les rattachent au royaume. Dès lors, l'organisation de l'administration forestière lorraine est peu à peu « francisée », au regard de l'*Ordonnance sur le fait des eaux et forêts du 13 août 1669*. En 1681, Louis XIV supprime les grueries lorraines et barroises, les placent sous la juridiction de la Maîtrise royale des eaux et forêts de Metz et nomme le 28 août 1685 « trois commissaires Députés sur le fait des eaux et forêts dans les duchés de Lorraine et de Bar » : chargés de visiter toutes les forêts des duchés, ils donnent leur avis sur les aménagements nécessaires (coupes, plantations) et sur l'organisation administrative (réorganisation des ressorts de compétences, formation et nomination des titulaires). En 1697, après la signature du *Traité de Ryswick* le 30 octobre 1697, le duc Léopold est rétabli dans ses duchés de Lorraine et de Bar. Il remet en place les institutions lorraines et réorganise l'administration forestière en supprimant les maîtrises particulières et en rétablissant les anciennes

³ Il est applicable aux forêts appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou à des établissements publics et d'utilité publique. Le régime forestier impose plusieurs contraintes aux collectivités propriétaires : préservation du patrimoine forestier ; obligation d'appliquer un aménagement forestier approuvé par le propriétaire ; vente des bois conformément aux récoltes programmées ; mettre en place un accueil du public ; respecter l'équilibre de la faune et de la flore. L'Office national des forêts est le seul gestionnaire autorisé à mettre en œuvre le régime forestier, en partenariat avec le propriétaire public. Une aide financière de l'État est accordée pour la mise en application du régime, par le biais d'un versement compensateur versé à l'ONF. Celui-ci représente 85 % du financement du régime, les 15 % restant étant assurés par les frais de garderie versés par le propriétaire sur la base des recettes tirées de la forêt.

⁴G. ROSE-VILLEQUEY, *Verre et verriers de Lorraine, au début des temps modernes*, PUF, Paris, 911 pages.

⁵F. LORMANT, « Du bois au charbon dans les salines lorraines », in Hamon M., (Dir.), *Le travail et les hommes au XVIIIe siècle*, Actes du 127ème Congrès National des Sociétés Historiques et Scientifiques, Nancy, 15-22 avril 2002, Editions électroniques du CTHS, Paris, 2006, pp. 359-369.

grueries (édit du 31 août 1698). Il s'appuie sur l'autorité de la Cour souveraine de Lorraine et Barrois – établie en 1634 par le duc Charles IV, pendant les années d'occupation française – et promulgue le *Règlement Général des Eaux et Forêts en août 1701*, remanié en novembre 1707 (puis en 1724). En effet, il apparaît indispensable au duc de rechercher « les moyens de remédier aux désordres qui pendant le cours des guerres, se sont introduits dans la régie et l'administration de nos eaux et forêts, et dans celles de nos vassaux et sujets ». Ce code forestier lorrain restera en vigueur en Lorraine jusqu'à la Révolution, même après la réunion des duchés à la France le 23 février 1766 – soit 15 jours à peine après la mort le 8 février 1766 du duc Stanislas Leszczyński, selon les termes de la convention de Meudon signé en 1736 qui confiait les duchés au roi de Pologne détrôné, père de Marie Leszcynska, l'épouse de Louis XV –. Tout en intégrant les anciennes ordonnances lorraines sur cette matière, Stanislas s'inspire de l'*Ordonnance sur le fait des eaux et forêts* de Louis XIV d'août 1669. Contrairement à l'organisation française des maîtrises particulières regroupées en un département forestier à la tête duquel est placé un Grand Maître, le département forestier lorrain se compose de grueries avec à leur tête un *commissaire général réformateur* qui n'est donc pas officier et qui est donc nommé et révocable *ad nutum*. En matière forestière, la juridiction d'appel est aussi spécifique : le rôle de la Table de Marbre est dévolu à la Chambre des Comptes de Nancy pour le duché de Lorraine et à celle de Bar-le-Duc pour le duché de Bar. Par un *édit de 1747*⁶, Stanislas rétablit les maîtrises, appliquant ainsi en Lorraine l'organisation en vigueur dans le reste de la France. Pour autant, il maintient le *Règlement Général de 1701* (revu en 1707 puis en 1724), le texte de l'*Ordonnance* d'août 1669 devenant une simple règle supplétive. Désormais, les maîtres particuliers, « officiers choisis, qui par la finance et le produit de leurs charges se trouvent en état de se donner en entier à leurs fonctions et à l'exécution des règlements faits et à faire pour les eaux et forêts », ne traitent plus que de la gestion des eaux et forêts. En fonction de la qualité de leur propriétaire, se distinguent plusieurs catégories de forêts. Certaines sont *domaniales* et appartiennent au duc de Lorraine. Elles relèvent alors exclusivement de la gruerie. D'autres sont *patrimoniales* et relèvent de modalités d'organisation et de gestion particulières, avec un droit de regard important de la gruerie, similaire au système du « régime forestier » contemporain. Parmi les forêts patrimoniales, distinguons entre celles des communautés laïques et religieuses, de celles des seigneurs et des particuliers. Enfin, deux catégories particulières de forêts existent : *celles affectées aux salines*, et les bois réservés à la *Marine royale*.

3. La Révolution française et la naissance de l'administration forestière moderne

Totalement inadaptée au droit public nouveau, l'administration forestière éclate en 1789, au moment de la Révolution française. L'histoire du régime forestier reflète assez fidèlement les changements successifs de la situation politique du pays et peut se diviser en trois grandes périodes : de 1789 à 1792, nous assistons à une « révolution administrative », qui renverse l'ordre social ancien et crée des institutions nouvelles telle la *Conservation Générale des forêts*, instituée par le décret des 15-29 septembre 1791⁷. L'administration forestière nouvelle supprime définitivement les maîtrises des eaux et forêts. La loi dispose néanmoins que sur tous les points auxquels elle ne déroge pas expressément, elle maintient les règles posées par l'Ordonnance Générale sur le fait des eaux et forêts d'août 1669 et les autres règlements encore existants. Si la loi de 1791 annonce bien la publication prochaine d'un texte général plus complet, destiné à fixer entièrement les règles administratives, le législateur se borne à prendre les seules dispositions ponctuelles embrassant la législation pénale, sans lien de coordination véritable. La nouvelle administration reste cependant suspendue aux décisions de l'Assemblée sur la vente et la conservation des forêts nationales. Dès le mois de mars 1792⁸, cette

⁶ *Édit du roi portant création des sièges et maîtrises des eaux et forêts de Lorraine et Barrois de décembre 1747*, Recueil des Ordonnances de Lorraine, t. VII, pp. 177-180.

⁷ 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) J.B. DUVERGIER, *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.

⁸ « Décret du 14 janvier-11 mars 1792 qui sursoit à la nomination aux places de la nouvelle administration forestière ». J.B. DUVERGIER, *Op. cit.*, Tome 3, page 47.

réforme est cependant suspendue : les hommes comme les règles de l'Ancien Régime sont invités à rester en fonction jusqu'à leur remplacement. 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 ?

Le système s'effondre alors quasi entièrement et il se produit une sorte de vide juridique et institutionnel d'autant plus regrettable que le discours révolutionnaire encourage toutes les audaces. Ainsi, sous couvert d'usurpation féodale, chacun agit à sa guise et il suffit qu'une forêt fasse partie de l'ancien domaine royal pour encourager des villages entiers à se livrer aussitôt au pillage. De plus, si les anciens officiers des eaux et forêts restent provisoirement en fonction comme il leur est prescrit par le décret de 1792, ils sont pour le moins découragés, annihilés, regardés avec défaveurs, déconsidérés et souvent impayés. Le prix élevé du bois, l'incertitude de l'avenir, les besoins immédiats à satisfaire, la crise monétaire... incitent les propriétaires à jouer de la cognée sans discernement. Cette période chaotique perdure jusqu'au décret du 4 brumaire an IV (25 octobre 1795). Les forêts nationales sont alors rattachées à la Régie de l'enregistrement et du domaine dépendant du ministre des finances, preuve s'il en est, de la volonté de conserver ce patrimoine forestier. Jusqu'en 1799, la situation politique et militaire empêche le gouvernement de s'occuper réellement des forêts. Des projets de Code forestier sont pourtant établis en l'an IV, l'an V et en l'an VII⁹, mais ils demeurent sans lendemain. Pourtant, les besoins en bois demeurent en perpétuelle croissance, notamment pour satisfaire les demandes de bois de construction pour l'armée ou les industries. De plus, au-delà d'être une richesse naturelle, les forêts et les bois représentent une ressource financière indispensable à la stabilité de la Nation, comme le déclare le 1^{er} consul¹⁰ : « 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 »¹¹.

La loi du 16 ventôse an IX (6 janvier 1801)¹² met en place l'administration forestière moderne, très opportunément placée dans les compétences du Ministère des finances. Ce texte de seulement dix articles, reprend toutes les dispositions législatives et réglementaires des dix années précédentes, en s'appuyant particulièrement sur la loi des 15-29 septembre 1791¹³. *L'article premier* distingue ainsi 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

⁹ P. 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.

¹⁰ Exposé de la situation de la République, Paris, 22 novembre 1801 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1801/novembre_02.htm

¹¹ Voir aussi, F. LORMANT, « La politique de la forêt sous le Consulat et l'Empire », *Napoleonica. La revue*, n°1, mai-août 2008 (33 pages) (www.napoleonica.org)

¹² J. B. DUVERGIER, *Op. cit.* Tome 12, pp. 354-355.

¹³ 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 ».

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 forestiers. *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 annuel¹⁴. Pour les gardes forestiers communaux, les traitements sont payés par les municipalités. Elles y pourvoient par la vente d'une portion d'affouage. Pour les communes ne disposant pas d'affouages suffisants, elles y pourvoient par des centimes additionnels¹⁵. 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'anciennes administration forestière » cesseront leurs fonctions au moment où ceux établis par la loi de 1801 rejoignent leur affectation (article neuf)¹⁶. 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 les textes suivants, ainsi que les dispositions modificatives prévues par les lois du 29 septembre 1791 et suivantes¹⁷.

¹⁴ Auparavant, les officiers des maîtrises étaient rémunérés par des gages ainsi que par des vacations.

¹⁵ 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. J.B. DUVERGIER, *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, ... Op. cit.*, Tome 15, pp. 314-315.

¹⁶ 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 ».

¹⁷ 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 forestiers : 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 ». 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.

L'administration générale des forêts établie en 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. L'administration forestière vient désormais *se poser* sur l'administration générale : chaque conservation forestière est ainsi formée de plusieurs départements¹⁸, lui-même placé sous l'autorité d'un préfet omnipotent, « empereur aux petits pieds »¹⁹, rouage central et moteur de l'organisation administrative, établi par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) sur l'administration locale²⁰. 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. A ce sujet, le nouveau préfet du département de la Meurthe écrit : « 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 »²¹.

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 ainsi à Fouché « que les forêts sont mal administrées »²² ; 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 Couronne²³, 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 »²⁴. 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 Bergon²⁵, l'un des cinq anciens

¹⁸ 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)...

¹⁹ ... « 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.

²⁰ Loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) sur la division du territoire français et l'administration. J.B. 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.

²¹ J. J. MARQUIS, *Mémoire statistique du département de la Meurthe, adressé au ministre de l'intérieur d'après ses instructions*. Paris, imprimerie nationale, an XIII, page 23.

²² 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

²³ Lettre de Napoléon Ier à M. Réal, Saint-Cloud le 18 juillet 1805 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1805/juillet_01.htm

²⁴ Lettre de Napoléon Ier à M. Réal, Saint-Cloud le 18 juillet 1805 : www.histoire-empire.org/correspondance_de_napoléon/1805/juillet_01.htm

²⁵ J. A., Comte BERGON (1741-1824). De 1805 à 1817, il est le Directeur Général de l'Administration des forêts, sauf durant la 1^{ère} Restauration et les Cent Jours où il est remplacé par le Comte Guehenneuc, comme lui

administrateurs général des forêts nommés le 2 pluviôse an IX (22 janvier 1801)²⁶. Enfin, un 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 centrales²⁷. Au final, entre 1801 et 1814, 266 décrets, circulaires, ordonnances, décisions des consuls puis de l'empereur traitent d'organisation forestière et finissent de bâtir l'administration forestière moderne. Les règles fixées en janvier 1801, si elles reprennent les grands principes posés en 1791 – mais abandonnés dès l'année suivante –, constituent dès lors les bases de la législation forestière actuelle, puis organisée définitivement en 1827, sous Charles X. La Révolution du Droit et de la justice forestière est alors achevée.

4. Du Code forestier de 1827 à aujourd'hui

Le *Code forestier* de 1827 est la synthèse des administrations forestières nées de la Révolution française. Il consacre la soumission des forêts et bois au *régime forestier*, prescription générale de conservation et de protection de la forêt, au nom de l'intérêt public. Le code se propose de « concilier les besoins de tous avec les droits de chacun » et « de ne soumettre l'indépendance de la propriété privée qu'à des restrictions commandées par un intérêt général évident ». Il précise que « la conservation des forêts est l'un des premiers intérêts des sociétés » notamment du fait qu'elles « protègent et alimentent les sources et les rivières » et « exercent sur l'atmosphère une heureuse et salubre influence ». Il consacre le retour au droit commun : les principes libéraux (tirés des physiocrates) sont maintenus (par exemple, la limitation des restrictions au droit de propriété), mais leur portée est strictement limitée. En s'inspirant de l'ordonnance de 1669, ce code prévoit entre autres : la soumission des bois communaux au régime forestier ; la restriction des droits d'usage dans les forêts domaniales ; la remise en ordre des délimitations et bornages ; la réglementation des coupes et des défrichements ; l'interdiction du pâturage ; l'obligation d'aménagement pour les forêts soumises ; etc. En revanche, le Code forestier ne prévoit que peu d'obligations pour les forêts privées, à l'exception notable des défrichements qui restent soumis à autorisation, ce qui constitue déjà une entrave à la propriété forestière, au nom de l'intérêt public... Il donne des armes juridiques nouvelles aux forestiers et renforce leurs pouvoirs : les conservateurs des eaux et forêts définissent eux-mêmes la politique forestière à mener en s'appuyant sur la loi mais aussi sur la science pour imposer leur vision des choses. Le Code forestier de 1827 était pour partie toujours en vigueur en France, jusqu'à sa réforme totale par l'ordonnance du 26 janvier 2012²⁸. Le nouveau Code reprend « tous les principes fondamentaux, parfois dispersés au cours des ans dans un code devenu touffu et peu maniable »²⁹. Il

ancien administrateur général des forêts nommé en 1801. Bergon est nommé conseiller d'État en 1806 et Comte d'Empire en 1811.

²⁶ 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.

²⁷ Ils sont choisis parmi les anciens inspecteurs forestiers principaux. 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 fait 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... Cf. F. LORMANT : « 1807 : l'achèvement de la révolution administrative et judiciaire des forêts françaises », in *1807, l'apogée de l'Empire ?*, Actes du colloque de l'Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrasis, 23-24 mars 2007, Presses Universitaires de Valenciennes, 2010.

²⁸ Ordonnance n°2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, JO du 27 janvier 2012.

²⁹ Cf. G. A. MORIN, « La continuité de la gestion des forêts françaises de l'ancien régime à nos jours, ou comment l'Etat a-t-il pris en compte le long terme », *Revue française d'administration publique*, n° 124, août 2010.

résulte d'un long travail de clarification et de simplification du code forestier³⁰. Les auteurs³¹ du code rappellent que « la préoccupation de la conservation des forêts domaniales, de leur gestion soutenue et d'une exploitation inscrite dans la durée a toujours été au centre de la législation forestière »³². Ils ajoutent que « l'essentiel de la recodification intervient à droit constant, sous la réserve des modifications rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet »³³.

³⁰ « Une première refonte du code forestier intervient en 1952 (décret no 52-1200 du 29 octobre 1952 portant codification des textes législatifs concernant les forêts) puis une deuxième en 1979 (décret no 79-113 du 25 janvier 1979 portant révision du code forestier, la loi no 91-364 du 15 avril 1991 ayant ratifié les dispositions législatives annexées au décret de 1979 et abrogé le code de 1827). Trente ans plus tard, il apparaît que les réformes intervenues depuis lors, notamment les lois no 85-1273 du 4 décembre 1985 relative à la gestion, la valorisation et la protection de la forêt et no 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, se sont très imparfaitement inscrites dans le plan défini en 1979 et en ont alourdi la structure, ce qui a eu pour effet d'obscurcir les enjeux essentiels de toute politique forestière que sont la protection de l'affectation forestière des sols et le contrôle de la gestion. C'est pour remédier à ces faiblesses que le Gouvernement a été habilité, par l'article 69 de la loi no 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, à procéder par ordonnance, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, à la refonte du code forestier ». *Rapport au Président de la République sur l'ordonnance n°2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier*, JO du 27 janvier 2012, texte 30.

³¹ G.A. MORIN, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et François SIGNOLES, inspecteur général de l'agriculture.

³² *Rapport au Président de la République sur l'ordonnance n°2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, op. cit.*

³³ *Ibid.*