REPUBLIQUE FRANCAISE
MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORET
DIRECTION DE L'ESPACE RURAL ET DE LA FORET

Sous-Direction de la Forêt
1 ter, avenue de Lowendal
75700 PARIS
Tél: 49.55.52.38
Télécopie : 49.55.41.97

Circulaire
DERF/SDEF/ C.91/N° 3009

DATE : 9 juillet 1991
Classement :

Le Ministre de l'Agriculture
et de la Forêt
à

Objet : Travaux de débroussaillement.
Procédure des travaux d'office.
Rappel des règles d'accès aux propriétés.

Références : Code Forestier, modifié notamment par les lois
n° 85-1 273 du 4 décembre 1985
n° 87-565 du 22 juillet 1987
et par les décrets
n° 88-348 du 7 avril 1988
n° 88-1 147 du 21 décembre 1988

La mise en place en 1990 du fonds de préfinancement de ces travaux de débroussaillement effectués d'office a permis une application effective accrue des dispositions prévues aux articles L.322-1 et L.322-3 et -4 du Code Forestier et des procédures correspondantes, relatives aux travaux de débroussaillement d'office effectués par substitutions aux propriétaires défaillants en charge d'une obligation légale. Cette application a mis en évidence un certain nombre de difficultés relatives au respect du droit de propriété individuelle prévue par la Constitution et l'article 544 du Code Civil.

La présente circulaire a pour objet de faire un rappel du cadre législatif et réglementaire de ces travaux d'office et une mise au point sur les modalités pratiques de mise en oeuvre de ces procédures.

.../...

PLAN DE DIFFUSION

Pour exécution
MM. les Préfets de Région
MM. les Directeurs Régionaux de l'Agriculture et de la Forêt
MM. les Préfets de Département
MM. les Directeurs Départementaux de l'Agriculture et de la Forêt

Pour information
M. le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice
M. le Ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace
M. le Ministre de l'Economie et des Finances
M. le Ministre de l'Environnement
M. le Directeur Général de l'Office National des Forêts

1 - Obligation légale et servitude :

1.1 Limitation du droit de propriété :

L'article 544 du Code Civil et l'article L 211-1 du Code forestier cernent le cadre général de l'exercice et de l'étendue du droit de propriété en matière forestière.

Ces deux articles prévoient, chacun en ce qui le concerne, une faculté d'usage et de disposition absolue pourvu qu'on n'en fasse pas une utilisation prohibée par les lois et les règlements.

Il existe deux formes de limitation à cette faculté d'usage :

- les pouvoirs de police en vue d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques,

- les servitudes, c'est-à-dire les charges imposées sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un héritage appartenant à un autre propriétaire. Celles-ci, en application de l'article 639 du Code Civil, peuvent résulter, entre autres, des obligations imposées par la loi. Elles ont, selon les termes de l'article 649 du Code Civil, pour objet l'utilité publique ou communale, ou l'utilité des particuliers.

Les textes essentiels relatifs au débroussaillement s'inscrivent dans ce double contexte de servitudes et de pouvoirs de police.

1.2 L'obligation du débroussaillement :

Elle concerne respectivement :

- en application de l'article L 322-3 du Code forestier, c'est-à-dire dans les communes où se trouvent des bois inclus dans les massifs forestiers des régions de Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et les départements limitrophes,

  * les abords de constructions, chantiers, travaux, installations de toute nature sur une profondeur de 50 mètres, à la charge du propriétaire de l'installation et de ses ayant-droit,

  * les terrains concernés par l'urbanisation visés aux b, c, d de ce même article du code forestier, à la charge du propriétaire et de ses ayant-droit.

- en application de l'article L 322-1 du Code Forestier, c'est-à-dire dans tout département où le préfet juge nécessaire de prendre toutes mesures en vue de la prévention des incendies de forêt, les terrains jusqu'à une distance maximum de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers, ateliers et usines appartenant à l'intéressé ou à ses ayant-droit.

.../...

La limite de 50 mètres peut être portée à 100 mètres dans les communes où se trouvent des bois classés en application de l'article L 321-1 du Code Forestier ou inclus dans les massifs forestiers des régions de Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et les départements limitrophes.

Cette obligation doit être exécutée, à ses propres frais, par chacun des propriétaires ou ses ayant-droit.

1.3 Le débroussaillement chez autrui

1.3.1 les principes juridiques :

La situation la plus délicate est celle qui résulte du dépassement de la zone de débroussaillement sur la propriété voisine alors que celle-ci ne remplit pas les conditions des articles susvisés prescrivant le débroussaillement obligatoire

.En effet, lorsque le périmètre résultant de cette obligation déborde les limites de la propriété, le propriétaire du fonds obligé doit y pourvoir à ses frais sur le fonds voisin jusqu'à la limite de 50 ou 100 mètres à partir de son installation.

Il convient donc, dans ce cas, de pénétrer selon un certain formalisme sur cette propriété pour respecter les obligations rappelées ci-dessus, afin de tenir compte du droit de propriété, en application des dispositions de l'article 544 du Code Civil et de la jurisprudence qui en découle.

En conséquence, les pouvoirs publics, pour l'exécution de leurs pouvoirs de police générale en vue de la prévention, comme les particuliers, pour l'usage de la servitude établie par la loi à leur profit, doivent respecter certaines règles impératives.

1.3.2. L'application pratique au cas du débroussaillement par les propriétaires riverains.

L'article R 322-6 du Code forestier définit la procédure à respecter par le propriétaire lorsque la zone qu'il doit débroussailler excède ses propres limites de propriété. Il s'agit d'une procédure amiable par laquelle il sollicite l'autorisation de pénétrer, à cette fin, sur le fond en cause. La loi (ou en l'occurrence, le règlement) ne lui donne pas la possibilité d'intervenir d'office sur le fonds de son voisin. L'intervention d'office est une prérogative spécifique conférée par la loi à la puissance publique (voir plus loin § 2.2).

Si le voisin, appellé par la suite B, donne explicitement son accord à l'éxécution des travaux ou à la demande de pénétration chez lui, le propriétaire A de la construction peut faire les travaux de débroussaillement à ses propres frais.

Il convient de rappeller que, quelle que soit l'attitude de B, le non respect de l'obligation qui pèse sur A est sanctionné pénalement.

Cependant, si le propriétaire A pénètre chez le voisin contre son gré, il est susceptible d'engager sa responsabilité civile ou pénale, au regard des atteintes causées à la propriété d'autrui (violation de domicile et dégradation immobilière).

Pour pénétrer régulièrement chez autrui afin de respecter l'obligation légale qui lui est faite, le propriétaire de la construction doit saisir le Président du Tribunal de Grande Instance statuant en référé, afin d'obtenir l'autorisation de pénétrer et de débroussailler. La procédure est régie par les articles 808 , 809 et 484 à 492 du Nouveau Code de procédure Civile.

Au titre de l'article 809 de ce même code "Le président peut toujours, même en présence d'une contestation sérieuse, prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite".

Cette disposition est réellement appropriée à la situation évoquée. L'ordonnance de référé est, selon l'article 484 sus indiqué, une décision provisoire rendue à la demande d'une partie, l'autre étant présente ou appelée.

La demande est introduite par voie d'assignation, c'est-à-dire par acte d'huissier de justice par lequel le demandeur cite son adversaire à comparaître devant le juge à une heure fixe à une audience tenue à cet effet aux jours et heures habituelles des référés.

Le demandeur pourra, par tous les moyens : constat d'huissier, attestation d'un témoin, démontrer la nécessité du débroussaillement et la dimension du périmètre à débroussailler. Il rappellera utilement son obligation légale d'y pourvoir, en justifiant de la procédure d'information qu'il aura effectuée.

L'audience est contradictoire, et le Président du Tribunal de grande instance rend une ordonnance exécutoire de plein droit par provision nonobstant appel.

Les frais de la procédure sont à la charge de la partie qui succombe. D'une façon générale, le défendeur a intérêt à ne pas s'opposer au débroussaillement alors que son voisin est tenu à son obligation légale.

L'ordonnance est signifiée au défendeur par exploit d'huissier et à sa charge; l'éxécution peut être ordonnée sur minute (sans signification), en cas d'urgence.

1.3.3. Sanctions pénales.

D'une manière générale, la non application des. obligations précédemment présentées conduit à deux voies indépendantes de répression, pouvant, le cas échéant, être cumulatives :

a) amendes prévues par l'article R 322-5, 2°, pour les contraventions de quatrième classe sanctionnant l'auteur des infractions constituées par la non exécution de l'obligation de débroussaillement prévus aux articles L 322-1 et L 322-6, deuxième alinéa de l'article R 322-1,

b) amendes prévues par l'article R322-5-1 pour les contraventions de cinquième classe sanctionnant les. propriétaires qui ne procèdent pas aux travaux de débroussaillement ou de maintien en état débroussaillé prescrits par les dispositions de l'article L 322-3.

A cette occasion, le tribunal peut pronocer un ajournement de la peine assorti de l'obligation de débroussailler sous astreinte, et qui ne dispense pas, lors de l'audience de renvoi, de la possibilité de condamner le coupable au versement des peines prévues et à la liquidation de l'astreinte.

2 - Les pouvoirs de police vis-à-vis du débroussaillement

2.1 Analyse des bases légales

2.1.1 Concernant les pouvoirs de l'autorité communale, ils découlent de l'article L.131-2 du code des communes. En application du 6° de cet article, le maire doit, au titre de la police municipale, "prévenir par les précautions convenables et faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux tels que les incendies ..." Il y a lieu de considérer que les articles L.322-3 et L.322-4 explicitent certaines des mesures préventives à prendre à l'égard des incendies de forêts.

2.1.2 Concernant les pouvoirs de l'autorité préfectorale, l'article L.322-1 introduit une distinction entre :

- En premier lieu, les pouvoirs détenus par l'autorité préfectorale selon les termes du code des communes. Il s'agit, en l'occurrence de l'article L.131-13 du code des communes permettant au préfet de prendre, dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique.

En conséquence du paragraphe précédent, en application de la combinaison des articles L.131-2, 6° du code des communes et L.322-3 du Code Forestier, le préfet peut se substituer au maire pour pourvoir d'office aux obligations qui lui incombent en fonction de l'article L.322-3 du code forestier.

- En second lieu, les mesures que, indépendamment de ces prescriptions, le préfet peut prendre de sa propre autorité : il s'agit de mesures de nature à assurer la prévention des incendies de forêt, à faciliter la lutte contre les incendies et à en limiter les conséquences.

La formulation de l'article L.322-1 est très générale et ne comprend aucune limitation au type de classement et au statut juridique des zones concernées.

En ce qui concerne les hameaux et autres agglomérations, les différentes zones prescrites par l'article L.322-3 peuvent interférer ; il convient donc dans la mesure du possible de définir un secteur homogène englobant l'ensemble des obligations individuelle. Le titre de perception prévu par l'article L.322-4, 2° sera différent selon que le lieu est isolé ou englobé dans cet ensemble. Si, pour la première hypothèse, le mémoire des travaux faits correspond au périmètre de l'obligation individuelle, dans la seconde hypothèse, il semble de bonne administration de définir une assiette globale correspondant au chantier d'ensemble entrepris puis une assiette individuelle définie au prorata des superficies individuelles.

2.2 Cadre juridique de l'exécution d'office

Le code forestier prévoir des procédures particulières d'exécution d'office de ces travaux de débroussaillement, selon l'autorité chargée de les exécuter.

Il apparaît opportun de resituer cette modalité particulière d'exécution d'une décision administrative en matière de sécurité dans le cadre défini par la jurisprudence du Conseil d'Etat :

L'exécution d'office est licite dans les deux cas suivants :

a) lorsque la loi l'autorise expressément, ce qui est le cas pour certains travaux de débroussaillement prescrits par le code forestier au titre de la D.F.C.I.

b) lorsqu'il y a urgence : il a été considéré comme de l'essence même du rôle de l'administration d'agir immédiatement et d'employer la force publique sans délai ni procédure, lorsque l'intérêt immédiat de la conservation publique l'exige. C'est dans un tel cadre que peuvent être exécutés en période de crise des chantiers d'urgence de contrôle du combustible relevant du génie forestier (pare-feux stratégiques ou contrôle des "poudrières"). Il est à noter que l'existence éventuelle de sanctions pénales ne modifie en rien cette possibilité d'action au titre de l'urgence.

2.3 Travaux d'office effectués par le maire :

Conformément au rappel des dispositions effectué en introduction, le maire est susceptible de pourvoir d'office aux travaux prescrits par les dispositions législatives relatives aussi bien aux pouvoirs de police générale qu'aux pouvoirs de police conférés par le Code Forestier.

L'article R 322-6-1 prévoit qu'il ne peut être procédé à l'exécution d'office des travaux de débroussaillement prévus à l'article L 322-4 que si deux mois après la mise en demeure mentionnée au même article, il est constaté par le maire ou son représentant que ces travaux n'ont pas été effectués.

L'article L 322-4 prévoit expressément une mise en demeure et non une invitation, un rappel, une recommandation ou un simple avertissement. On peut s'inspirer de l'article 1139 du Code Civil qui définit la mise en demeure comme une invite solennelle. De même, en droit administratif, la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE 5 février 1965 p 72) prévoit que le ton doit être impératif pour que l'on puisse parler de mise en demeure.

En ce qui concerne l'extension éventuelle de ces travaux d'office sur le fonds d'autrui, le maire doit se substituer au propriétaire de la construction et mettre en oeuvre à l'égard des tiers la procédure de l'article R 322-6. Cependant, en cas d'absence d'autorisation de pénétrer sur le fonds voisin, le maire peut également y pourvoir d'office, sans avoir recours à une décision de justice, du fait des dispositions législatives expresses.

2.4 Travaux d'office effectués par l'autorité supérieure :

* S'il agit par substitution à un maire défaillant, le préfet devra mettre en oeuvre la procédure instituée par les articles R 322-6 et R 322-6-1 (cf 2.3).

* Le préfet peut également agir au titre de l'article L 322-1 du code forestier selon une procédure spécifique, reprise par les articles R 322-1, 5° et R 322-2.

Dans ce cas, la démarche la plus adaptée est de constater l'infraction de non débroussaillement et de citer en justice au plan pénal.

Les travaux peuvent alors être effectués d'office sans autre forme de procès, du moins en ce qui concerne les propriétés non encloses. Pour le reste, il serait conseillé d'engager la procédure de référé évoquée au § 1.3.2.

2.5 Procédure comptable

La décision du Préfet d'ordonner un débroussaillement permet la mobilisation de crédits d'Etat, réservés sur le chapitre 51.92 article 90 au "fonds de débroussaillement".

Dès lors, l'ordonnateur doit respecter toutes les règles des finances publiques qui s'imposent et, en particulier, la prise d'un arrêté préfectoral.

A cette occasion, je vous rappelle que la Direction de la Comptabilité Publique a accepté de déroger à la règle de territorialité en permettant au Préfet de la région P.A.C.A. d'être l'ordonnateur unique des dépenses engendrées par ces mesures ordonnées par l'ensemble des Préfets des départements concernés, situés ou non dans sa circonscription régionale.

Le Trésorier Payeur Général de la région P.A.C.A. accepte, par voie de conséquence, l'engagement et l'assignation sur sa caisse de toutes les dépenses de l'espèce.

Pour ce qui concerne le recouvrement auprès des propriétaires des débours effectués par l'Etat, le Préfet et le T.P.G. de la région P.A.C.A. ont la même compétence.

En tant qu'ordonnateur ayant engagé la dépense, le Préfet de la région P.A.C.A. émet le titre de perception ayant force exécutoire à l'encontre du propriétaire défaillant.

3 - Compétence des personnels forestiers vis-à-vis de la procédure civile :

Les fonctionnaires du ministère de l'agriculture mentionnés à l'article L.323-1 du code forestier ne peuvent citer en justice que pour les affaires pénales relatives aux champs de compétence explicitement reconnus par le premier alinéa de ce même article.

Les interventions relatives à la pénétration sur la propriété d'autrui constituent des affaires relatives au droit civil touchant à la propriété et relèvent, en conséquence, de la procédure civile exécutée par les seuls huissiers de justice.

Pour le Ministre et par délégation
Par empêchement du Directeur
de l'Espace Rural et de la Forêt
Le Chargé de la Sous-Direction
de la Forêt

Bernard CHEVALIER