

Le préjudice écologique dans le contentieux des incendies de forêts

par Jérôme CHAPUISAT *

L'année 1980 s'est montrée moins dévastatrice que la précédente pour la forêt méditerranéenne (1). Elle n'en a pas moins été une année fertile en actions ou en réflexions autour des problèmes forestiers. Ainsi peut-on évoquer le projet de loi relatif à la mise en valeur et à la protection de la forêt française (2) qui s'inscrit dans un ensemble de mesures adoptées ou en cours d'élaboration par les pouvoirs publics. Les traits dominants de ce mouvement en faveur de la forêt sont marqués par les objectifs poursuivis : notamment mieux prévenir les incendies, réorganiser les moyens voire les techniques de lutte contre les incendies déclarés et, bien sûr, intégrer la Défense des forêts contre l'incendie (D.F.C.I.) dans une politique d'ensemble de gestion et d'exploitation forestière.

Il n'est évidemment pas nécessaire d'insister ni sur l'urgence de cette politique globale ni sur l'importance à tous égards prioritaire de ces objectifs (3) qui sont seuls à même de sauver la forêt méditerranéenne en lui restituant son rôle historique dans les domaines biologique, écologique et socio-économique. Notre propos n'est donc pas de nier l'intérêt des actions et recherches en cours et dont cette revue se fait l'écho très stimulant mais, plus ponctuellement, de mettre en relief une étrange carence, étrange d'abord pour le juriste mais à bien y regarder pour tous les intéressés aussi.

Lorsque les experts se penchent sur les conséquences des incendies de forêts, ils n'abordent que de façon purement quantitative le thème pourtant central des responsabilités. Ainsi des statistiques, d'ailleurs dépourvues de paramètre rigoureux, sur les causes des incendies font en général apparaître un fort pourcentage de causes inconnues à combiner avec un taux important de causes accidentelles et d'actes intentionnels non revendiqués. De ces statistiques émergent des périodes, des heures, des zones ou des points rouges. Ces données sont intéressantes et fort utiles mais on peut aussi s'étonner qu'elles soient les seules retombées durables des enquêtes consécutives aux incendies de forêts.

Telle est la raison d'une interrogation. Nous voudrions dans cette étude nous attacher à décrire brièvement les causes et les effets d'une situation de « non-droit » qui évacue sans le régler ni même sans le poser vraiment le problème pourtant fondamental du préjudice écologique dans le contentieux des incendies de forêts.

* Jérôme CHAPUISAT

Professeur agrégé des Facultés de Droit
Chargé du cours de
Droit de l'Environnement
à la Faculté d'Aix-Marseille III

(1) Voir Forêt méditerranéenne. Déc. 1980. G. LEFÈVRE, p. 189.

(2) Le Monde du 24 juillet 1980.

(3) Sur ce point voir le rapport de J.C. GAUDIN Doc. Ass. nat. 1980, n° 1740.

I

Il serait très audacieux et sans doute prématuré de rechercher une explication qui soit définitive. Néanmoins, on peut risquer une double explication, économique d'une part, écologique d'autre part.

1. On a bien souvent dénoncé l'absence de valeur économique et la faible rentabilité de la forêt française. Il suffit de se reporter au rapport de Jovenel naguère ou tout récemment au rapport parlementaire du député Gaudin évoqué ci-dessus. Bien des propriétaires forestiers privés ou même publics pensent que la forêt méditerranéenne est dévastée par le feu parce qu'elle est inexploitée et qu'elle est inexploitée parce qu'elle est inexploitable. Or il s'agit là d'une erreur patente par inversion des facteurs. Il suffit qu'elle soit exploitée pour que la forêt devienne rentable, dans le délai naturellement des différents cycles biologiques. La forêt, même méridionale, peut parfaitement être exploitée, rentabilisée à terme et même renouvelée et transformée dans son peuplement végétal. Mais il lui faudrait pour cela une action continue et beaucoup d'investissements. Jusqu'à ces derniers temps, l'une et les autres ont cruellement fait défaut. La raison de cette carence est simple. Il pouvait apparaître plus commode voire, dans certains cas, moins onéreux de s'approvisionner à l'étranger en produits ligneux finis ou semi-finis, à l'occasion même en bois de coupes. Et dans ces conditions économiques la forêt française ne méritait pas une attention spéciale à l'instar des biens peu productifs. On peut relever qu'en 1974, donc à l'aube du premier choc pétrolier, la production de bois en France était, en valeur relative l'une des plus faibles d'Europe, juste au-dessus de l'Irlande et de l'Italie, mais presque à égalité avec la Grande-Bretagne (4).

La conjoncture s'est brutalement modifiée avec la très forte hausse des matières premières, parmi lesquelles le bois et tous ses dérivés qui, comme chacun sait, intéressent de très nombreuses activités dans tous les secteurs de la vie économique, du bâtiment à la papèterie. Alors que la France a la plus grande superficie forestière de tous les pays européens, qu'elle a donc potentiellement la plus grande capacité de production à conditions d'exploitation comparables, qu'elle pourrait enfin non seulement satisfaire en gros la consommation nationale de bois mais encore exporter une partie de sa production, la situation actuelle est telle qu'après les hydrocarbures le bois et ses dérivés sont un des postes les plus déficitaires de notre commerce extérieur.

Ce paradoxe est plus inadmissible qu'inexplicable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Premier Ministre a engagé, depuis plusieurs années, l'ensemble des parties intéressées à entreprendre une réflexion sur la mise en place d'une « filière-bois » en France. Le lieu n'est pas ici d'entrer dans les arcanes encore passablement confus de cette filière, ni même d'en présenter l'encadrement juridique encore en gestation. Plus simplement on voudrait montrer ses incidences sur le problème concret qui fait l'objet de cette étude.

Dès lors que l'exploitation de notre patrimoine forestier national devient une nécessité économique et monétaire, il est évident que cette exploitation suppose que soient réunies les conditions d'une meilleure rentabilité. C'est-à-dire des investissements importants à court, moyen et long termes. L'intérêt économique de la forêt s'en trouvera totalement transformé. De bien faiblement productif qu'elle était, pour l'essentiel, elle devient un bien de production, une matière première. Et tous les experts sont d'accord pour admettre que la forêt méditerranéenne, comme les autres, peut participer à cet essor économique.

Une telle mutation ne manquera pas d'avoir une incidence également sensible sur le comportement des agents économiques que deviennent les propriétaires forestiers sous réserve que soient mises en place des conditions générales de leur intéressement. Si la forêt constitue un capital sur pied, elle devient un bien précieux qui doit être préservé, protégé et garanti. Sa destruction n'est plus seulement une détresse écologique, elle devient une misère économique. Les compagnies d'assurances l'ont d'ailleurs bien compris qui travaillent déjà à l'élaboration de nouveaux contrats d'assurances de biens forestiers. Et lorsque ces contrats seront signés, on peut d'avance être convaincu que les compagnies d'assurances auront, elles, une claire conscience du problème des responsabilités et qu'elles sauront poursuivre les responsables. Le comportement des dites compagnies est souvent décrié dans le public. Loin de nous l'idée de prendre en charge leur défense. Plus prosaïquement on peut leur reconnaître le mérite d'aider à la formation puis à l'évolution du droit de la responsabilité. Que que l'on songe, à titre d'exemple, au droit de la circulation routière ! Le droit de l'exploitation forestière suivra une courbe à bien des égards comparable. Sans doute nécessaire, cette ligne d'évolution ne sera cependant pas suffisante pour évacuer le problème posé par la mauvaise perception des responsabilités consécutives aux incendies de forêts. C'est qu'en effet ceux-ci sont également et seront toujours une catastrophe écologique.

(4) Cf. le Bulletin des Communautés. Supp. 3/79. Politique forestière dans la Communauté p. 15.

2. L'aspect économique du problème des responsabilités sera, à n'en pas douter, le nerf de la guerre contre les incendies de forêt. On doit lui rendre cet hommage. Mais la destruction de la forêt par le feu n'en est pas pour autant réductible à un simple dommage matériel. Or c'est bien ce caractère matériel que favorisera l'approche économique de la responsabilité encourue une fois l'incendie éteint, surtout si elle est couverte par des assurances du type « pertes d'exploitations » ou encore « bris de machines de production ». Mais alors se trouve ainsi occulté le préjudice spécifiquement écologique.

Il n'est pas très surprenant que les premiers intéressés que sont les propriétaires forestiers perçoivent mal ce problème. En effet ils ne sont pas toujours aisément identifiables ni individuellement engagés à titre patrimonial. S'ils le sont, la réparation éventuelle du dommage matériel suffit en général à les désintéresser. Car ils sont dans leur majorité assez peu au fait de la réalité écologique. Il n'est pas non plus surprenant que le contentieux ne rende pas compte de cet aspect écologique pour toute une série de raisons sur lesquelles nous aurons ci-après l'occasion de revenir. Plus déconcertante est en revanche l'attitude de la doctrine.

Pourtant, depuis d'assez nombreuses années, bien des auteurs ont insisté sur la notion de dommage écologique, sur la spécificité de son étendue et sur les problèmes posés par sa réparation. Or, de façon assez singulière, ces travaux souvent fort intéressants qui s'attardent à juste titre sur les dommages de pollution ignorent totalement le cas des incendies de forêts. Outre l'exemple de la thèse de Patrick Girod (5), on peut retrouver la même démarche dans les communications présentées aux Journées de l'Association Henri Capitant en 1976 et consacrées à la protection juridique du voisinage et de l'environnement (6) de même que dans le très important ouvrage de Jean Lamarque sur le droit de la protection de la nature et de l'environnement (7) qui pourtant traite longuement mais séparément de la D.F.C.I. et des responsabilités en matière de pollution.

Or, si l'on définit la pollution comme une action qui souille, dégrade ou détruit le milieu biologique au risque de le rendre impropre à l'exercice de ses fonctions naturelles, il ne fait guère de doute que l'action du feu sur la forêt est bien une pollution. Comment expliquer alors le silence de la doctrine ? Il ne s'agit certainement pas d'une indifférence délibérée aux incendies de forêts. Pour notre part, nous voyons deux raisons à ce silence. La première est de psychologie juridique. Elle tient à une trop grande dépendance de la doctrine à l'égard du contentieux. Or si celui-ci est peu abondant sur la question étudiée, il n'est pourtant là comme ailleurs que la face visible de la pathologie juridique. Et la tentation est trop forte de se borner à

l'observation déjà passablement complexe de cette seule face visible. L'autre raison, bien plus fondamentale, tient sans doute à ce que les incendies de forêts constituent une catégorie particulière de dommages écologiques. Plus d'ailleurs dans leur origine que dans leurs conséquences.

Les pollutions dont il est ordinairement traité dans le droit de l'environnement, qu'il s'agisse de la pollution des eaux et de l'air ou encore des nuisances visuelles ou sonores, peuvent être globalement définies comme les maladies honteuses des sociétés industrielles. Elles sont en général considérées, sinon comme un mal inévitable, du moins comme le revers presque la rançon du développement des sociétés. La vocation du droit est ici de prévenir si possible mais surtout de contrôler et réparer les effets de ces pollutions.

Or les incendies de forêts ne sont pas un quelconque tribut écologique au progrès social. Les forêts ont pu brûler depuis la nuit des temps. Elles n'ont pas pour cela attendu l'ère industrielle. Ce n'est pas le développement, ce sont l'abandon, l'inentretien, le dépeuplement ou encore la désertification qui laissent brûler les forêts. Sans crainte d'être contredit par aucun spécialiste, il faut dire que la surindustrialisation peut, par défrichement ou contamination, tuer la forêt mais qu'elle n'est pas responsable des incendies (8). Cette remarque est sans conséquence sur l'étendue du préjudice. Le problème n'est pas de savoir si le dommage d'incendie est plus ou moins grave que le dommage industriel mais de souligner qu'il est d'une autre nature parce que d'une autre provenance. Ce n'est pas la fatalité d'on ne sait quel syndrome chinois, ce sont le sous-équipement, l'ignorance et la malveillance qui favorisent les incendies de forêts.

On ne brûle plus nos forêts cévenoles pour débusquer les hérétiques. Mais on les brûle encore en 1981 parce qu'on maîtrise mal l'écobuage, parce qu'il faut bien incinérer les ordures ménagères peu ou pas collectées ou encore parce que l'on en veut au Parc national qui bouscule les traditions en freinant l'ardeur meurtrière des chasseurs.

Les incendies de forêts sont certes une catastrophe écologique mais dont l'origine est bien rarement imputable au complexe militaro-industriel, aujourd'hui facilement dénoncé, ni presque jamais d'ailleurs à la fatalité. Ils ne sont ni une calamité naturelle ni une nuisance industrielle. C'est pourquoi les incendies de forêts échappent aux canons habituels du droit de la responsabilité sur lesquels on reviendra plus loin.

(5) La répartition du dommage écologique. L.G.D.J. Paris, 1975.

(6) Publiées en un recueil paru chez Dalloz en 1979.

(7) L.G.D.J. 1973.

(8) La seule nuance est que l'urbanisation diffuse est un incontestable facteur de multiplication d'incendies.

3. L'incendie de forêt trouve son origine dans la conjonction et l'enchaînement de trois facteurs successifs dans le temps et très distincts dans leur nature tant matérielle que juridique. Ce sont : la mise à feu, la combustion et la propagation. Autrement dit en termes plus juridiques, la cause première, la réaction et le vecteur. Ces trois éléments sont non seulement distincts mais encore parfaitement identifiables et isolables l'un par rapport aux autres. Cela signifie, pour l'analyse du processus générateur de responsabilités, qu'ils peuvent mutuellement se corriger ou s'aggraver et que le fait de l'homme ou du hasard doit être examiné séparément sur chacun d'eux. C'est dire que les causes d'un incendie de forêt ou, mieux encore, l'origine du préjudice écologique qu'il occasionne, sont difficilement réductibles aux catégories juridiques qui s'adaptent un peu mieux à des nuisances écologiques plus étudiées, en matière de pollution des eaux par exemple. Ainsi notamment des troubles de voisinage ou de la responsabilité pour dommages de travaux publics qui n'épousent pas bien les caractères originaux des incendies de forêts.

En revanche, dans ses conséquences, l'incendie de forêt cause un dommage dont la problématique est plus proche de celle qui s'applique à l'ensemble des préjudices écologiques. Cette problématique tient à l'étendue mais aussi à la représentation juridique du préjudice écologique. Elle peut tenir en trois volets.

En premier lieu, le préjudice que cause un incendie de forêt est un dommage continu au sens que les pénalistes donnent à l'adjectif continu par opposition au dommage instantané. La forêt détruite par le feu n'est que le maillon d'une chaîne biologique. L'incendie brise cette chaîne, entraînant par là même une fatale et inévitable succession en cascade dans les ruptures des équilibres naturels. Si l'on s'en tient aux conséquences directes de l'incendie, le préjudice écologique n'est pas seulement immédiat mais aussi continu, c'est-à-dire progressif et différé. Une partie n'en est que future mais certainement pas éventuelle.

En second lieu, le préjudice n'est pas seulement apparent mais aussi subséquent et diffus. Il convient ici de rappeler que les forêts sont beaucoup plus qu'une terre peuplée d'arbres. Les forêts conservent les sols et contribuent activement à la lutte contre leur érosion par les eaux de ruissellement ou les vents. Elles régularisent le régime des eaux en diminuant les risques d'inondation ou d'assèchement des rivières car elles agissent comme une éponge

qui absorbe l'eau des pluies pour la libérer ensuite progressivement. Elles remplissent aussi des fonctions écologiquement irremplaçables : elles fixent les dunes de sable, elles servent d'écran contre le bruit ou le vent, elles participent à la régulation du cycle de l'acide carbonique par l'effet chlorophyllien dans l'atmosphère, elles fournissent un milieu essentiel pour la faune et la flore, chacune pouvant constituer — on l'a montré plus récemment — une véritable banque de gènes parfois uniques et en tous cas un habitat indispensable pour des milliers d'organismes vivants. Et l'on ne saurait négliger les fonctions pastorales ni les fonctions d'accueil et de loisir ni même l'apport esthétique du paysage forestier. L'incendie de forêt ne détruit pas seulement les biens visibles que sont la forêt et parfois tel bâtiment ou tel ouvrage dévasté. Il contrarie l'action bienfaisante de la forêt en lui interdisant d'assumer toutes les fonctions écologiques, économiques et sociales qu'elle remplit naturellement. Pour n'être ni apparent ni facile à déterminer, ce préjudice n'en est pas moins bien réel et certain.

En troisième lieu, le dommage causé par le feu de forêt n'a pas seulement un caractère personnel. Il est collectif au sens où chacun est, d'une certaine manière, conscient de la nécessité d'une certaine socialisation de la forêt. Le dommage n'appartient pas seulement aux propriétaires des arbres brûlés ou encore du sol. Il atteint aussi une communauté plus vaste, aux contours sans doute très mal définis mais dont les conditions de vie ou les activités se trouvent souvent très gravement perturbées.

Ces divers caractères expliquent pourquoi l'impact écologique d'un incendie de forêt, scientifiquement incontestable, est très largement ignoré dans l'approche juridique du problème des responsabilités. Notre perception — surtout contentieuse — de ce problème est réservée pour ne pas dire hostile à l'idée d'un préjudice qui trouve mal sa couverture dans les moules habituels de la responsabilité privée ou publique. Le problème est mal perçu parce qu'il n'est pas normalisé. Pour affiner un peu cette conclusion, on retiendra que seule la partie visible et apparente du dommage d'incendie de forêt est susceptible d'être normalisée. C'est d'ailleurs sur cette face visible du dommage que s'est cristallisé le contentieux. Reste toute la partie invisible mais non moins substantielle, à l'état gazeux pourrait-on dire, qui échappe à la perception du juriste d'autant plus facilement qu'elle se heurte à de très délicates supputations quant à l'évaluation du préjudice écologique.

II

Le fondement juridique de la responsabilité encourue en cas d'incendie de forêt est extrêmement diversifié en droit français. Il y a sur ce point non pas un droit mais des droits de la responsabilité.

1. En matière pénale d'abord, on remarquera que le contentieux est très peu développé. Cela tient pour partie au caractère inconnu des causes de la majorité des incendies de forêts ci-dessus évoqué. Cela tient aussi au caractère inadapté de l'appareil répressif. L'ancien article 434 du Code pénal punissait de réclusion criminelle à perpétuité – et même de la peine de mort s'il y a eu des pertes de vies humaines ! – les auteurs d'incendies volontaires de forêts, bois ou taillis. Mais cette disposition doit être corrigée par le fait que les incendies volontaires ne sont pas tous intentionnels et que, s'ils le sont, les auteurs pyromaniaques peuvent bénéficier de l'article 64 du Code pénal selon lequel il n'y a ni crime ni délit lorsque l'auteur est atteint de troubles mentaux. Dans ses articles L. 322.1 et suivants notamment, le Code forestier réprime les délits d'incendie involontaire. Sur ce chef d'inculpation, le contentieux n'est pas plus abondant. Il démontre surtout que le délit d'incendie involontaire suppose que soit rapportée la preuve d'une faute personnelle (9) et que la simple constatation d'une imprudence est insuffisante (10).

La loi du 2 février 1981 dite Sécurité et Liberté, très controversée comme chacun le sait et donc aujourd'hui sujette à abrogation, a modifié les incriminations du Code pénal. Désormais les incendiaires volontaires peuvent être punis de peines allant de la prison à temps à la réclusion criminelle à perpétuité. Même s'il est moins disproportionné et donc moins inadapté qu'avant, ce régime restera largement inopérant parce qu'il suppose nécessairement une faute personnelle intentionnelle. Par là il se condamne lui-même à n'avoir pas toujours prise sur le réel. La responsabilité pénale doit demeurer une solution marginale contrairement à l'idée trop facilement reçue qui privilégierait une répression accrue.

(9) Cass. Crim. 14/11/1979. Bull. n° 319, p. 870.

(10) Cass. Crim. 22/03/1966. Bull. n° 105, p. 231.

(11) Cass. Civ. 16/11/1920. D. 1920.1.169. Note Savatier.

(12) Cf. sur ces points Fournier. Commentaire de la loi du 7 novembre 1922. D.P. 1923.4.89.

(13) A noter que celle-ci prévaut également dans les forêts qui font partie du domaine privé des collectivités publiques, sauf à lui substituer la responsabilité administrative en cas de faute de service.

2. En matière civile, le fondement juridique de la responsabilité consécutive à l'incendie de forêt présente quelques analogies avec le précédent. L'article 1384, al., 1^{er} du Code civil institue, comme chacun le sait, une présomption de responsabilité à l'encontre du gardien d'une chose qui a causé un dommage. Or, en 1920, la jurisprudence devait admettre l'application de cette présomption de responsabilité au dommage résultant d'un incendie (11). Les compagnies d'assurance-incendie et les propriétaires de biens mobiliers ou immobiliers propices aux incendies en conclurent que la victime d'un dommage provoqué par une chose incendiée était désormais dispensée de rapporter la preuve de la faute commise par le gardien de la chose. Une brève mais efficace bataille parlementaire devait s'engager à partir d'une proposition de loi visant à réintroduire la notion de faute en matière d'incendie.

Durant les débats, il fut explicitement question des incendies de forêts. La proposition initiale ne visait que le cas des incendies ayant pris naissance dans un bâtiment. Mais les représentants parlementaires des régions boisées protestèrent. Ils obtinrent que les propriétaires de bois ou forêts dans lesquels un incendie prend naissance soient protégés comme tous les propriétaires, en n'étant tenus à réparation qu'au cas où une faute serait démontrée à leur encontre ou à l'encontre des personnes dont ils sont responsables. Tel devait être l'objet de la loi du 7 novembre 1922 qui complète l'article 1384, al. 1^{er} en lui apportant une exception importante (12).

Cette loi de 1922, très critiquée par la doctrine, répond à des mobiles qui ne sont pas tous d'une logique rigoureuse. Elle continue de soulever de nombreuses questions quant à ses conditions d'application, particulièrement à propos de la notion « d'incendie ayant pris naissance dans... » qui ne peut concerner toutes les hypothèses de sinistres.

Le bilan de la responsabilité civile en matière d'incendies de forêts n'est pas très abondant (13). La faute personnelle prouvée reste son fondement quasi-exclusif. Certes la loi de 1922 ne s'applique pas dans les rapports entre propriétaires et locataires. S'agissant de rapports contractuels, les articles 1733 et 1734 du Code civil prévoient qu'en cas d'incendie de la chose louée, le preneur répond du dommage devant le propriétaire à moins qu'il ne prouve le cas fortuit, la force majeure ou le fait d'un tiers voisin. Ces dispositions propres au contrat de louage de biens ont eu assez peu d'occasions de jouer en matière forestière. Non pas qu'il n'y ait pas de forêts mises en location mais parce que celles qui, jusqu'à présent, l'ont été n'étaient pas très exposées au feu. La filière bois en France et l'évolution prévisible des conditions de

l'exploitation des forêts peuvent avoir pour effet, dans l'avenir, de multiplier les hypothèses d'application des articles 1733 et 34. Et partant de dégager en partie l'imputation du dommage causé par un incendie de forêt de la notion de faute.

Quant à la responsabilité délictuelle, elle est entièrement conditionnée par la faute. Soit sur la base de la loi de 1922 pour la forêt où le feu aurait pris naissance ; or la faute du gardien et son lien avec la mise à feu sont extrêmement difficiles à prouver surtout après le sinistre. Soit encore sur la base de l'article 1382 pour la forêt qui aurait simplement communiqué le feu, qui l'aurait propagé alors qu'il aurait pris naissance ailleurs (14). Même si une faute, par exemple le non-débroussaillage, est susceptible dans certains cas d'être retenue, on doit constater que, par rapport aux causes matérielles des incendies de forêts, ci-dessus évoqués, ces hypothèses trouvent assez mal à s'insérer.

Les raisons fondamentales de l'inadaptation du droit de la responsabilité civile au cas des incendies de forêts sont de deux ordres. Primo, les articles 1382 et suivants excluent presque totalement l'objectivisation de la responsabilité en privilégiant la faute pour imputer le dommage. Or les fautes prouvées sont rares et donc les responsables introuvables sauf exceptions. Secundo, même si l'on abrogeait la loi de 1922 au profit d'un retour au droit commun de l'article 1384, al. 1^{er}, cette mesure aurait le mérite de désigner un responsable et d'objectiviser sa responsabilité. Mais son discutable revers serait de faire supporter aux seuls propriétaires ou gardiens de la forêt où l'incendie a pris naissance, la responsabilité d'un dommage dont ils sont par ailleurs les premières mais pas les seuls victimes. Individuellement ce transfert de responsabilité a quelque chose d'inconcevable en droit et d'inutile en fait.

Dans le contentieux écologique lié par exemple à un dommage de pollution, le pollueur est en général identifiable et distinct des victimes des nuisances. Dégager sa responsabilité de la notion de faute en la faisant résulter de la démonstration même du préjudice et de son anormalité, est une solution à la fois classique et efficace. Mais elle n'est pas absolument transposable aux incendies de forêts. Dans les cas où les causes de l'incendie sont bien déterminables, causes accidentelles donc, les articles 1382 et suivants, notamment l'article 1383 relatif à la faute par négligence ou imprudence, sont à peu près suffisants (15). Dans tous les autres cas, la solution est à rechercher dans une formule de mutualisation des risques forestiers. Celle-ci conduirait à une sorte d'association syndicale de massif avec participation financière des intéressés au prorata des risques encourus, dont l'objet serait une socialisation du risque, dégagée de toute obligation de recherche et de preuve d'une faute. La responsabilité serait ainsi objectivée et, en quelque sorte, auto-gérée. Au surplus, elle réduirait la tentation, toujours latente, de s'en prendre aux deniers publics pour rechercher toutes les éventualités de responsabilité administrative.

(14) Sur la distinction entre ces deux hypothèses, cf. Cass. Civ. 1/02/1973. Bull. n° 39.

(15) Sauf à mesurer l'incidence sur les assurances « responsabilité-civile ».

3. Le contentieux administratif des responsabilités publiques consécutives aux incendies de forêts est un peu plus abondant, plus diversifié aussi mais pas beaucoup plus adapté à la spécificité du problème. Les quelques pôles autour desquels il s'organise permettent de justifier cette assertion.

Le premier domaine n'est guère probant. Il mérite pourtant qu'on l'examine avec un peu plus de minutie. C'est celui de la responsabilité des services de police, en l'espèce de lutte contre l'incendie. Conformément au droit commun, la mise en œuvre de cette responsabilité exige la preuve d'une *faute lourde*. Ainsi la jurisprudence considère-t-elle que l'incendie d'un dépôt d'ordures sauvages (c'est-à-dire non autorisé) provoqué par la carence du maire qui n'a pas fait disparaître cette décharge dangereuse, peut engager la responsabilité de la commune à raison des dommages causés aux bois et plantations voisins, à condition que soit démontrée qu'il a commis une *faute lourde* (16). De même dans le cas d'un immeuble détruit par le passage d'un incendie de forêt à Cavalaire, sur le littoral varois (17). Le plus intéressant dans cette dernière affaire est le luxe de considérants qu'avance le Conseil d'Etat pour estimer que, compte tenu de l'ampleur des incendies en cours, du nombre des points menacés et de la difficulté particulière des tâches aussi urgentes que multiples incombant simultanément aux sauveteurs, l'absence de mesures préventives autour du hameau et même de lutte effective contre le feu déclaré dans l'immeuble ne pouvait pas constituer une *faute lourde*, seule susceptible d'engager la responsabilité (18).

Enfin (19), toujours en matière de police, un dernier exemple mérite une attention toute particulière car il concerne le problème des contre-feux (20). Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a considéré « qu'il n'est pas établi par les contre-feux allumés sur une partie de la propriété des requérants aient causé à ceux-ci un préjudice ; qu'en effet cette mesure, destinée à arrêter la marche du fléau, a pu concourir à la protection du reste de ladite propriété, épargnée par le feu ; qu'en outre rien ne permet d'affirmer que la partie sur laquelle ont été établis les contre-feux n'aurait pas été détruite par l'incendie si celui-ci n'avait pas ainsi été combattu ». L'apport de cette décision est, pour nous, à deux degrés. D'abord il légalise le contre-feu comme moyen de lutte contre l'incendie en l'espèce dirigée par un délégué du préfet à la D.F.C.I. Par suite il renverse la charge de la preuve en exigeant des requérants qu'ils établissent que la zone brûlée par les contre-feux ne l'aurait pas été par l'incendie combattu. On voit mal qu'une telle preuve puisse valablement être apportée et donc que la faute lourde puisse être démontrée.

L'exigence d'une faute lourde en matière de responsabilité des services de lutte contre l'incendie, conforme aux principes bien établis, amène pourtant à se poser une question. Le rapport parlementaire de M. Gaudin (21) a bien souligné que l'étendue catastrophique

(16) C.E. Sect. 28/10/1977. Commune de Merfy. J.C.P. 1978.II.18814.

(17) C.E. 20/06/1956. Demoiselle Foncin, p. 253.

(18) C.E. 20.06.1956. Demoiselle Foncin, p. 253. A noter que dans cet arrêt de rejet le Conseil ne prend pas partie sur la question très importante de l'imputation du dommage soit à la commune soit au service départemental de secours.

(19) C'est la rédaction qui souligne ces deux paragraphes.

(20) C.E. 20/10/1944. Consorts Dauray, p. 267.

(21) Op. cité p. 153 à 190.

des incendies de l'été 1979 sont dus « à des moyens d'une efficacité inégale ... et à des interventions souvent tardives improvisées et parfois même désordonnées ». Sans méconnaître l'extrême difficulté de la lutte contre l'incendie de forêt, que l'expérience nous a bien des fois confirmée, on peut quand même se demander si un engagement moins parcimonieux des responsabilités publiques ne jouerait pas l'effet d'un utile stimulant à une mise en ordre des services et des moyens de lutte.

Le second domaine, qui est aussi le plus important, concerne la responsabilité administrative en cas d'incendies de forêts accidentels mais qui prennent naissance dans des conditions ou circonstances telles que la cause en est imputable à l'administration. La jurisprudence administrative écarte ici l'application du droit commun de l'article 1384, al. 1^{er} du Code civil corrigé par la loi de 1922 (22). D'une façon très générale, le contentieux administratif abandonne dans ces cas toute idée de faute pour lui préférer, et cela mérite d'être salué, une certaine objectivisation de la responsabilité publique.

Ainsi par exemple pour les incendies de forêts provoqués à l'occasion de l'exécution de travaux publics, qu'il s'agisse de feux de broussailles allumés par des cantonniers (23), ou d'un incendie provoqué par une cigarette malencontreusement jetée par un ouvrier du service des Ponts et Chaussées (24) ou encore, dans le célèbre arrêt Grimouard, d'un incendie allumé par un tracteur utilisé à des travaux de reboisement effectués pour le compte de l'Etat (25). Dans ces divers cas, la responsabilité publique a été engagée, à l'égard des tiers vis-à-vis des travaux qu'étaient les propriétaires concernés, sans qu'aucune faute n'ait à être démontrée et sur la base seulement de l'anormalité du dommage.

Très voisines sont les hypothèses d'incendies provoquées à partir d'une dépendance du domaine public, par exemple dans l'affaire Trottier précitée un incendie ayant pris naissance sur le talus bordant une route départementale, ou plus souvent encore à partir d'un ouvrage public (26). C'est dans ce type d'incendies de forêts qu'il faut classer tous ceux (soit environ 11% des cas) qui sont provoqués par l'incinération des ordures ménagères dans les décharges publiques autorisées. Ceux-ci ont la qualité d'ouvrage public. Le service de traitement des ordures ménagères a un caractère municipal. C'est pourquoi la responsabilité de la commune est engagée, à l'égard des propriétaires de forêts ou bois détruits (27) sans qu'ils aient à prouver l'existence d'une faute mais simplement, selon une jurisprudence constante (27), sur la base du dommage anormal.

Il y a donc, dans tous les cas, une objectivisation de la responsabilité par imputation du dommage même sans faute. Ceci est important car ce régime peut s'appliquer dans un nombre d'incendies statistiquement non négligeable, peut-être jusqu'à 20% des cas. Et s'agissant d'incendies accidentels, c'est-à-dire dus à une cause connue mais non-intentionnelle, il est certain que ce régime de responsabilité est plus ouvert que son homologue de droit privé qui repose sur l'article 1383 du Code civil et exige la preuve d'une imprudence ou d'une négligence coupable.

Mais le fait que la responsabilité puisse être engagée plus facilement ne règle pas pour autant toutes les difficultés. Chacun des arrêts cités bute aussi sur des problèmes d'indemnisation. Mais cela relève de l'autre versant de l'inadaptation du droit qui est constitué par l'action en responsabilité.

(22) Par ex. C.E. 13/12/1957. TROTTIER, p. 681 et A.J.D.A. 1958, 90. Chron. FOURNIER et BRAIBANT.

(23) C.E. 4/06/1927. Cie P.L.M. p. 674.

(24) C.E. 17/05/1957. Outacelt p. 327.

(25) C.E. 20/04/1956. R.D.P. 1956. 1058. Si au contraire les travaux effectués sont d'intérêt privé, le régime sera soit celui de la faute dans la responsabilité civile soit encore celui de la faute dans la responsabilité administrative contractuelle. C.E. 8/05/1974. Société forestière de Coutin. A.J.D.A. 1974, 325.

(26) C.E. 18/01/1967. E.D.F. c/Société landaise de reboisement. Inédit. Chute d'une ligne et d'un transformateur électriques.

(27) Les propriétaires d'un bien endommagé par un incendie ayant pris naissance dans une décharge publique ont la qualité de tiers par rapport à cet ouvrage, même s'ils bénéficient par ailleurs du service de ramassage. C.E. 18.10.74. Commune de Furiani, p. 433.

III

— Une action en responsabilité consécutive à un incendie de forêt se trouve confrontée à deux barrages successifs : l'un tient à l'instance juridictionnelle elle-même, l'autre à la réparation du dommage.

1. L'instance contentieuse n'est pas en mesure d'assumer la mission de réparation du dommage causé par l'incendie. Tout au plus peut-elle en assumer une partie.

Cela tient d'abord à la rigidité du droit processuel quant à l'introduction de l'instance. En effet, la solution courante en droit français est qu'une action en responsabilité est surtout individuelle. Ce trait est sans doute plus appuyé encore dans la responsabilité civile que dans la responsabilité administrative. Même si le dommage par son ampleur a atteint un nombre élevé de personnes, l'action contentieuse peut être groupée mais elle restera la somme de plusieurs actions individuelles jointes. Le raisonnement juridique justifie cette individualisation obligée des prétentions des plaideurs parce que la couverture du préjudice subi est essentiellement conçue en terme de droits subjectifs lésés. Et parce que, aussi, en droit français, nul n'est admis à plaider par procureur.

On connaît tous les arguments qui sont avancés au soutien de ce raisonnement. Il n'est pas question d'en critiquer le bien-fondé. Simplement on ne peut que constater que cette rigidité processuelle a non seulement pour effet mais même pour objet d'exclure du contentieux les actions collectives tant au pénal qu'au civil. Par actions collectives, on entend ici des actions contentieuses destinées à faire prévaloir, à côté des préjudices individuels, des dommages subis indistinctement par un ensemble de personnes groupées en associations locales ou professionnelles. Or la mise en œuvre des responsabilités, de toutes les responsabilités consécutives à un incendie de forêt, ne sera pleinement efficace qu'à la condition de ne pas s'en tenir à une conception exclusivement individualiste des victimes du sinistre. Il conviendrait donc non seulement d'admettre ou de tolérer mais bien plus d'encourager les actions collectives directes en responsabilité intentées soit par les autorités municipales pour le compte de leur commune dévastée, soit aussi par les associations ou groupements agricoles forestiers ou pastoraux pour le compte de leurs membres atteints dans leur existence quotidienne.

Le mérite d'un tel élargissement serait de deux ordres. En premier lieu, en admettant qu'à un préjudice collectif réponde une action collective, il adapterait le droit à la réalité écologique du sinistre. En second lieu, en accueillant plus facilement les actions collectives, le contentieux s'épaissirait un peu et pourrait ainsi contribuer à une responsabilité croissante donc à une plus grande sensibilisation des auteurs d'incendies, notamment bien sûr des incendies accidentels.

De plus, l'action en responsabilité n'est pas seulement limitée par les conditions d'introduction de l'instance. Tout aussi importante est la solution contentieuse. On veut dire que parmi les actions contentieuses effectivement intentées et déclarées recevables, beaucoup d'entre elles, pour ne pas dire la plupart, ne connaissent pas d'issue judiciaire. Le public ignore généralement, et bien des spécialistes aussi, qu'en matière d'incendies de forêts, les décisions de justice sont particulièrement peu nombreuses, surtout au niveau des juridictions supérieures. Or ce n'est certes pas que le contentieux judiciaire n'aurait pas matière à être un peu plus abondant, même si les recours sont moins fréquents qu'en d'autres matières. La raison de cette déperdition de décisions judiciaires en regard du total des actions engagées vient de ce que la majeure partie du contentieux est évacuée par des solutions transactionnelles.

On perçoit fort bien l'intérêt matériel immédiat qu'un accord amiable peut présenter pour les plaideurs et plus encore pour les compagnies d'assurances. Célérité, discrétion, compromis négocié sont des gages de supériorité des arrangements amiables sur la voie judiciaire. Mais le recours quasi-systématique à la solution transactionnelle réduit le problème des responsabilités à ses seules dimensions inter-individuelles et patrimoniales, donc à l'indemnisation du seul hommage personnel matériel et apparent. Par là, la transaction amiable occulte totalement la dimension écologique du sinistre, c'est-à-dire la troisième dimension ni individuelle ni matérielle mais sans doute la plus aiguë des actions en responsabilité consécutives aux incendies de forêts.

Il conviendrait donc, sans bien sûr interdire les solutions transactionnelles, de maintenir apparents les aspects socio-écologiques du contentieux de la responsabilité, en les dissociant des éléments plus directement personnels ou patrimoniaux. Cette dissociation pourrait utilement être opérée par le biais des actions collectives directes évoquées plus haut. Toutefois, quelle que soit la voie utilisée, reste à régler le délicat problème de la réparation.

2. C'est qu'en effet, réparer les dégâts causés par un incendie de forêts soulève bien des difficultés. La plupart de ces difficultés sont dues à la spécificité du préjudice écologique et à la diversité des causes des incendies. Ces problèmes ont déjà été évoqués, nous n'y reviendrons pas. Mais il est utile de faire état de trois observations complémentaires.

La première touche à l'évaluation des conséquences du sinistre. L'un des experts consultés, à propos des incendies de forêts dans le Var et les Bouches-du-Rhône durant l'été 1979, évaluait à un ordre de grandeur de un (1) à trois (3) millions de francs les pertes ainsi provoquées. Cette somme est certes suffisante pour susciter du contentieux mais elle est aussi infiniment basse par rapport à l'étendue du désastre (28). La raison de cette faible évaluation tient en ce qu'elle ne comptabilise que les pertes apparentes subies mais pas les frais engagés dans la lutte contre l'incendie et qu'elle se limite aux pertes matérielles, donc patrimoniales. Elle correspond à la démarche transactionnelle ci-dessus dénoncée. Le vrai problème est que la réalité des pertes totales est infiniment supérieure à cette estimation mais qu'en l'état actuel tant le mentalité contentieuse que des méthodes d'évaluation, il est presque impossible d'en assurer la juste réparation (30). Avec une très pertinente franchise, le rapport Gaudin insiste sur ce point : « apparemment bien connues lorsqu'il s'agit de les décrire, les fonctions de la forêt deviennent beaucoup plus difficiles à cerner dès que l'on souhaite les chiffrer et plus encore en donner une traduction économique préciser, c'est-à-dire une mesure monétaire ». L'évaluation directe du préjudice écologique est rendue d'autant plus malaisée que le recours à des valeurs d'usage ou de remplacement n'est pas concevable en cette matière. Reste alors à s'orienter vers une valeur de reconstitution de massif. Mais cela nous conduit à la seconde observation.

La jurisprudence tant administrative que judiciaire privilégie en général la modalité pécuniaire, c'est-à-dire la réparation sous forme d'indemnisation. Or celle-ci n'est pas entièrement satisfaisante. D'abord précisément parce que l'intégralité du préjudice y compris écologique est

difficilement évaluable en argent. Mais, même en supposant qu'il se puisse intégralement monnayer, l'indemnisation en espèce risque alors de se heurter aussi à un problème de montant et de solvabilité du responsable. La question est alors de savoir si la responsabilité et l'assurance individuelle sont suffisantes. En dépit de l'existence, dans d'autres domaines, de mécanismes juridiques susceptibles d'être appropriés à de gros préjudices – tels par exemple le fonds de garantie automobile, les fonds d'indemnisation pour certaines calamités naturelles ou encore la ré-assurance – il semble que des techniques spécifiques doivent être trouvées. La seule vraie réparation qui soit adaptée serait la reconstitution du massif. Or cette dernière, après un incendie, est en partie spontanée. Mais surtout elle est très longue puisque, selon les régions et selon qu'il s'agit de taillis ou de futaies, elle peut prendre de dix ans à plus de cinquante. Au surplus, la réactivation biologique des fonctions naturelles de la forêt détruite n'est que progressive. Donc la réparation véritable du préjudice, sous la forme de ce que nous appelions plus haut une valeur de reconstitution, suppose en plus d'une indemnisation toute une série de mesures compensatoires au plan écologique et peut imposer dans certains cas une contribution en nature à la reconstitution du massif (31).

La dernière observation concerne les sanctions pénales. En matière d'incendies de forêts comme en bien d'autres secteurs de la délinquance contemporaine, on préconise souvent une répression plus sévère. Or, à l'inverse des autres domaines de la délinquance écologique qui provient des pollutions industrielles, on peut rester très sceptique sur l'efficacité d'une répression accrue des incendiaires. Si l'on observe que le code pénal actuel retient l'emprisonnement et même la réclusion à perpétuité incendies criminels volontaires, on ne voit pas que la rigueur des textes puisse être fortement accrue. Ces textes ne sont certes pas appliqués. peut-être simplement devraient-ils l'être pour ceux des incendiaires volontaires – et ils sont nombreux – qui ne sont pas atteints de troubles mentaux mais qui sont mus par des mobiles souvent bien mesquins. Pour les incendies involontaires, c'est-à-dire accidentels ou non-intentionnels, une aggravation de la répression ne nous paraît pas la plus adaptée. Il faut d'abord organiser une meilleure information et ménager une sensibilisation permanente de l'opinion. On peut aussi souhaiter une adaptation de la répression à son objet. Par exemple sous la forme d'une participation d'office des délinquants aux travaux de reboisement et d'entretien ou encore d'une affectation automatique à un corps de requis pour les opérations de lutte contre le feu et de sauvetage en cas d'incendies ultérieurs.

La conclusion s'impose au terme de ces observations. Le droit ne doit plus être un facteur de verrouillage pour les responsabilités consécutives aux incendies de forêts. En mettant leur imagination au service de la forêt, les juristes ne rendront pas seulement service à la nature. Ils découvriront pour leur science d'intéressantes perspectives d'évolution.

J.C.

(28) Par exemple :

C.E. 29/01/1969. Ville de Saint-Tropez, p. 983.

C.E. 3/07/1970. Commune de Dourgue, p. 462.

C.E. 20/12/1974. Commune de Barjols. Inédit.

(29) A titre de comparaison, les récentes inondations par la Loire dans deux départements du Centre-est ont causé des pertes sommairement évaluées à dix fois plus environ.

(30) Certaines estimations amènent à penser que les pertes totales réelles subies par les forêts de la France méditerranéenne pourraient s'élever à environ 15 millions de dollars US par an. Cette somme même excessive souligne bien l'énormité du préjudice tous effets confondus.

(31) Ce système implique un pouvoir d'injonction reconnu au juge qui pose un cas particulier en matière de responsabilité des personnes morales de droit public.

