



JOURNAL DU DROIT DE
L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT

LEAD

LA PROTECTION DU DOMAINE FORESTIER EN DROIT
MAROCAIN AU CRIBLE ENVIRONNEMENTAL

Nabil MADANI

COMMENTAIRE

VOLUME
14/1



LEAD Journal (Journal du droit de l'environnement et du développement) est une publication à comité de lecture basée à New Delhi et Londres et gérée conjointement par le Centre de droit de l'environnement et du développement à SOAS Université de Londres et le Centre de recherche en droit international de l'environnement (IELRC)

LEAD est publié à www.lead-journal.org

info@lead-journal.org

ISSN 1746-5893

COMMENTAIRE

LA PROTECTION DU DOMAINE FORESTIER EN DROIT MAROCAIN AU CRIBLE ENVIRONNEMENTAL

Nabil MADANI

Cet article peut être cité comme suit:

Nabil MADANI, 'La protection du domaine forestier en droit marocain au crible environnemental',
14/1 *Journal du droit de l'environnement et du développement* (2018), p. 19,
disponible à <http://www.lead-journal.org/content/18019.pdf>

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	21
1. Les instruments juridiques de protection des espaces forestiers au Maroc	21
1.1 La domanialité, le régime le plus protecteur des forêts	21
1.2 Les parcs nationaux, des aires protégées contre les agressions humaines	22
1.3 Le régime répressif, le gendarme du droit forestier	23
2. La protection juridique du domaine forestier au défi de la protection de l'environnement	23
2.1 Limites de la domanialité en régime forestier	23
2.2 Déficiences des instruments environnementaux :	24
2.3 Efficacité redoutable des sanctions	24
Conclusion	25

INTRODUCTION

« La forêt existe depuis bien longtemps que l'homme. En tant qu'espace de biodiversité, elle domine les communautés primitives dans le sens où elle leur sert de terroir nourricier, d'espace, de refuge et de protection contre les dangers des envahisseurs »¹. Elle constitue un élément essentiel de l'équilibre biologique naturel².

De sa part, le Maroc s'accapare de ce patrimoine naturel en tant que terre de contrastes, marquée par sa mosaïque d'écosystèmes remarquables et très représentatifs du bassin méditerranéen, dont nombreuses figures le caractérisent³ ; comme la sapinière rifaine, la steppe alfatière de l'Orientale, l'arganeraie atlantique, l'erg et le reg sahariens et la cédraie.

Les formations forestières, qui sont en majorité domaniales, s'étendent sur une surface d'environ 9.037.714 ha, soit un taux de couvert de 12,7 % du territoire national⁴. De par cela, elle a toujours attiré une attention particulière visant à garantir son exploitation dans des conditions optimales⁵.

Son régime juridique qui remonte à 1917 constitue au sein du droit de l'environnement une partie tout à fait originale, par ses principes que par les instruments juridiques mis en place pour sa protection.

Dans ce contexte, on se pose la question tout d'abord autour des instruments mis par le législateur marocain pour la protection des espaces forestiers et péri-forestiers (partie I) pour passer par la suite ces instruments au crible environnemental (partie II).

1

LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE PROTECTION DES ESPACES FORESTIERS ET PERI-FORESTIERS AU MAROC

Le régime forestier, en tant qu'ensemble de dispositions régissant la constitution juridique du domaine forestier, sa délimitation, sa protection et les différentes atteintes à son intégrité est érigé par le Dahir du 10 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts⁶ ; cette loi consacre le principe de la domanialité des forêts⁷.

Par ce régime juridique, la domanialité constitue l'un des instruments juridiques mis par le législateur pour la protection de ces espaces (chapitre 1) contre tout accaparement privatif, soutenu par un régime répressif (chapitre 3) et renforcé par d'instruments à vocation environnementale (chapitre 2).

1.1 La domanialité, le régime le plus protecteur des forêts

La domanialité peut être définie comme l'instrument majeur pour la protection du patrimoine forestier. Ce régime, dont la plupart de ces règles sont exorbitantes au droit commun⁸, se caractérise par un système particulier de protection contre les atteintes qui risquent de compromettre l'intégrité des forêts. Par cela, la proclamation de la domanialité des forêts puise ses fondements de la finalité de garantir l'affectation d'un bien à un usage conforme à l'intérêt général⁹.

Ainsi, l'article 1^{er} alinéa (a) du Dahir 1 octobre 1917 sur la conservation et l'exploitation des forêts proclame la délimitation des forêts comme patrimoine relevant du domaine privé de l'Etat, constitué principalement

1 Omar M'Hirit et Philippe Blerot, *Le grand livre de la forêt marocaine* (Editions Mardaga, 1999) 7.

2 Michel Prieur, *Droit de l'environnement* (Daloz, 4^e éd, 2001) 301.

3 Omar M'Hirit et Mohamed Benzyane, *Le cèdre de l'Atlas: mémoire du temps* (Editions Mardaga, 2006) 17.

4 Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Forêts en chiffres <<http://www.eauxetforets.gov.ma/fr/text.aspx?id=1035&uid=53>>

5 Pascal Planchet, *Droit de l'environnement* (Daloz, 1^{ère} éd, 2015) 106.

6 Dahir (20 hija 1335) sur la conservation et l'exploitation des forêts (B.O. 29 octobre 1917)

7 M'Hirit et Benzyane, n 3 ci-dessus, p 260.

8 Voir Jean-Bernard Auby et al., 'Droit administratif des biens, Domaine travaux publiques', in Bouchra Nadir, *Domanialité et environnement cas des eaux et forêts* (Editions Idgle, 2008) p 36.

9 *ibid.*

des forêts, des nappes alfatières et des dunes littorales et continentales¹⁰.

Aussi, et afin de préserver et de développer le patrimoine forestier, le législateur marocain a consacré le principe de la présomption de la domanialité des espaces forestiers et péri-forestiers. En effet, *«les forêts font parties du domaine privé de l'Etat et, de tout temps les tribus et les particuliers n'y ont exercé, à l'exclusion de tout droit privatif, que des droits à l'usage de tous, notamment ceux d'affouage ou de pacage»*¹¹.

Par conséquent, ce domaine est régi aussi bien par la législation réglementant le domaine privé de l'Etat en ce qui concerne la délimitation administrative et l'immatriculation foncière que par la législation spéciale qui tient compte du caractère particulier des forêts¹², à savoir le Dahir du 10 octobre 1917. Cependant, le domaine forestier est caractérisé par la limitation de la liberté d'aliéner, attribut essentiel du droit de propriété.

1.2 Les parcs nationaux, des aires protégées contre les agressions humaines

Le parc national est considéré parmi les premières institutions de protection du milieu naturel. Bien que cette innovation intervienne bien tard au Maroc, alors que de nombreux pays étrangers possédaient déjà des parcs nationaux depuis près d'un siècle, la notion de parc national, en droit marocain, allait se caractériser par une volonté délibérée de conservation du milieu naturel¹³.

Ainsi, la préservation durable des écosystèmes, y compris ceux forestiers et péri-forestiers, passait par la mise en place d'une politique de conservation efficace¹⁴.

En effet, l'Etat a mis en place le Plan Directeur des Aires Protégées (PDAP) achevé en 1996 et qui a permis de mettre en place 10 parcs nationaux pour une superficie de 750000 ha¹⁵.

Ces parcs nationaux, comme dans les pays étrangers, ont été institués sous l'influence de l'expérience nord-américaine qui a commencé avec la mise en place, en 1872, du parc de Yellowstone avec comme objectif d'assurer la conservation de grands territoires naturels cohérents, présentant un « intérêt spécial »¹⁶. Cette notion d'intérêt spécial, toujours présente dans la loi, renvoie à la rareté et à la qualité de ces milieux. La doctrine administrative évoque un « patrimoine naturel originel de très grande valeur »¹⁷.

Selon les dispositions de la loi 22.07 sur les aires protégées¹⁸, la délimitation du périmètre d'un parc national s'opère au regard de la qualité des milieux naturels qu'ils convient de protéger. Cette réglementation a pour objet de protéger l'espace en le préservant des dégradations et des atteintes susceptibles d'en altérer la diversité, la composition, l'aspect et l'évolution¹⁹.

Par ailleurs, le parc national structure la politique publique limitrophe dont la vocation ne réside pas uniquement à la protection d'un espace ; d'un côté, il joue un rôle économique et identitaire en participant à l'image d'un territoire, et de l'autre côté, il constitue également un objet pédagogique permettant de vulgariser la connaissance et le respect de la nature en promouvant un tourisme vert par des aménagements de parkings paysagers de sentiers botaniques ou encore l'organisation de manifestations touristiques²⁰.

10 L'article (a) du Dahir du 10/10/1917 relatif à la conservation et l'exploitation des forêts.

11 Ministère de l'Agriculture, de la Pêche Maritime, du Développement rural et des Eaux et Forêts, Régime foncier <<http://www.eauxetforets.gov.ma/fr/text.aspx?id=1037&uid=60>>

12 Mohammed Moufaddal, Les tendances en matière de propriété forestière, de mode faire-valoir des ressources forestières et d'arrangements institutionnels, Cas du Maroc (FAO, 2007), p 4.

13 Michel Prieur, n 2 ci-dessus, p 433.

14 Mohammed Fekhaoui et al., 'Fragilité hydrologique et biodiversité piscicole et aquacole des plans d'eau des Parcs Nationaux de la Cédraie de l'Atlas (Maroc)', in Travaux de l'Institut Scientifique, série Zoologie n°50 (2016) p 3.

15 Il s'agit des parcs suivants :Toubkal (1942), Tazekka (1950), Souss Massa (1991) et Iriqui (1994), Al Hoceïma, Talassemrane, Ifrane et Haut Atlas oriental en 2004 ; Khenifiss en 2006 puis Khénifra en 2008).

16 Pascal Planchet, n 5 ci-dessus, p 95.

17 ibid.

18 Dahir n° 1-10-123 du 3 chaabane 1431 portant promulgation de la loi n° 22-07 relative aux aires protégées. (B.O. n° 5866 du 19 août 2010).

19 Pascal Planchet, P, n 5 ci-dessus, p 97.

20 Guilhem Doucier, La nature en partage : parcs nationaux et protection de la nature (2013) <http://www.environment.ens.fr/IMG/pdf/La_nature_en_partage.pdf>.

1.3 Le régime répressif, le gendarme du droit forestier

La loi réglementant la conservation et l'exploitation des forêts instaure plusieurs incriminations assorties de sanctions pour pénaliser les différentes infractions. Ce régime permet des sanctions d'ordre administratif, pécuniaire et l'emprisonnement.

La protection du domaine forestier peut s'exercer par une multitude de mesures répressives, à l'encontre de comportements imputables aux tiers, qui prennent trois formes « soit une occupation irrégulière ou illégale du domaine ; soit de dommages causés au domaine ; soit enfin d'infractions plus générales à la législation domaniale »²¹.

Ainsi, les actes incriminés par la réglementation en vigueur porte, entre autres, sur la violation des conditions d'exploitation de la forêt, la destruction de limites, les vols de bois, les défrichements et labours, les mises à feu et incendies, la contrefaçon des marteaux servant aux marques forestières, l'usage frauduleux de vrais marteaux, etc. En matière de précautions contre le feu, des mesures administratives et techniques ont été imposées.

De plus, pour éviter que le domaine forestier ne fasse l'objet d'empiètements ou de dégradation, l'Administration détient à sa disposition, outre les procédés qui peuvent être empruntés au droit commun, des procédés particuliers inhérents au régime de la domanialité publique qui intéressent à la fois la protection pénale et la police de la conservation, et dont le pouvoir n'est pas seulement à but préventif mais il peut être également à but répressif²².

2

LA PROTECTION JURIDIQUE DU DOMAINE FORESTIER AU DÉFI DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Devant cette impressionnante énumération - non exhaustive - d'outils de protection des espaces naturel

21 Bouchra Nadir, n 8 ci-dessus, p 87.

22 Bouchra Nadir, n 8 ci-dessus, p 87.

de manière générale, et du domaine forestier en particulier, on ne peut que s'interroger sur l'effectivité de cette surproductivité normative²³.

Si les instruments présentés ci-dessus constituent un arsenal remarquable pour la préservation des espaces forestiers contre l'accaparement privatif, ils ne manquent pas de limites qui entravent leur vocation environnementale.

2.1 Limites de la domanialité en régime forestier

En principe, la domanialité offre des garanties énormes du point de vue de la protection de l'environnement. Par ses principes, elle permet d'assurer de façon générale la prédominance de l'intérêt public sur l'intérêt privé. Néanmoins, il est découvert, en passant ses principes généraux au crible de la réalité, que ses valeurs soutenues sont parfois virtuelles et entraînent des effets négatifs²⁴.

En effet, La loi cadre n° 99-12 portant Charte Nationale de l'Environnement et de Développement Durable²⁵ a incité à l'actualisation de la législation forestière pour combler ses lacunes constatées. Dans le domaine forestier, elle érige un ensemble de mesures permettant de garantir « l'équilibre écologique de la forêt et des écosystèmes forestiers et de la biodiversité ainsi que la conservation des espèces animales et végétales y compris celles endémiques, rares, menacées ou en voie d'extinction en procédant notamment à l'actualisation de la législation en vigueur »²⁶;

A ce titre, il est à signaler que, malgré les avantages de la domanialité, celle-ci n'a pas toujours donné les résultats escomptés en raison de multiples problèmes rencontrés, qui sont d'ordre social, technique, juridique et forestier. Les textes concernés sont brefs, réduits au strict minimum, dépouillés des délais et précisions nécessaires, dans le but de laisser à l'administration l'initiative une large liberté de manœuvre.

23 Phillippe Landelle, 'La protection des espaces naturels - Approche juridique' (2007) 276 *Faune sauvage* 50-58.

24 Bouchra Nadir, n 8 ci-dessus, p 316.

25 Dahir n° 1-14-09 du 4 jourmada I 1435 (6 mars 2014) portant promulgation de la Loi-cadre n° 99-12 portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable (B.O. n° 6240 du 18 jourmada I 1435 - 20 mars 2014)

26 Article 7 de la Loi-cadre n° 99-12 portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable.

La négligence de la protection de l'environnement par la domanialité peut être expliquée par les conséquences découlant des principes protecteurs du domaine forestier²⁷. En fait, l'intégration de l'environnement dans toutes les politiques et stratégies publiques et privées constitue une exigence fondamentale permettant d'assurer le développement durable²⁸. Or, le régime de la domanialité n'a pas pour vocation d'assurer une gestion écologique du bien mais vise simplement à le préserver vis-à-vis tout risque d'accapement privatif²⁹.

Cette vocation de la domanialité puise ses fondements du rapport de droit et ne se fonde pas sur la nature des choses. Sa principale justification réside dans l'utilisation des biens et non pas dans leur nature particulière, étant donné que tous les biens sont susceptibles de propriété et d'affectation à l'usage public ; ce qui néglige les caractéristiques physiques et naturelles du domaine forestier³⁰.

2.2 Déficiences des instruments environnementaux :

Cette négligence de la dimension environnementale par la domanialité classique a été complétée par d'autres instruments tels que les études d'impact. Celles-ci sont des instruments complémentaires aux protections précédentes. Elles ont pour objectif l'appréciation des conséquences environnementales d'un projet pour en limiter les impacts négatifs, entre autres, sur les milieux naturels, y compris les espaces forestiers et péri-forestiers. Elles devraient en principe diminuer, voire éliminer, les impacts sur l'environnement. Dorénavant, leur portée est décevante, au-delà du concept pertinent³¹.

En effet, le champ d'application de l'étude d'impact dispense de manière arbitraire de nombreux projets de l'obligation de l'évaluation, même s'ils touchent

un milieu de grande valeur que les espaces forestiers, alors qu'ils peuvent réaliser des économies au détriment de la nature. Même pour les projets évalués, c'est au maître d'ouvrage qu'incombe la responsabilité de l'appréciation de son projet, à travers le recours à une partie tierce pour le faire, en l'occurrence un bureau d'études spécialisé. Dans un tel contexte, il apparaît difficile d'avoir des évaluations objectives³².

En outre, le parc national comme instrument juridique pour la protection du domaine forestier rencontre plusieurs difficultés, notamment lors de leur création. Du fait, la création d'un parc national est le fruit d'un compromis où « *les considérations scientifiques de protection de la nature sont éclipsées au profit des intérêts politiques ou économiques locaux* »³³.

Il ne s'agit alors en aucun cas d'espaces à vocation touristique, ni même culturelle et c'est une déformation de la loi qui transforma les parcs nationaux en des lieux recherchés par le public pour la distraction et les loisirs, et soumis par conséquent à une pression humaine et économique incompatible avec la finalité des parcs³⁴ ; sachant que la protection n'est pas le contraire du développement économique, social et culturel de ces espaces.

2.3 Efficacité redoutable des sanctions

Les statistiques rapportant que 31.000 ha de déboisement s'effectuent par an démontrent l'agressivité vis-à-vis du patrimoine forestier et incitent à interroger, non pas seulement, l'efficacité de la législation forestière, mais également les méthodes de gestion.

Le cadre juridique forestier est d'apparence particulièrement répressive. Il englobe de nombreuses dispositions pénales érigeant en délits plusieurs comportements incriminés. Cependant, la multitude de ces incriminations renvoie à l'inefficacité de la répression³⁵.

27 Bouchra Nadir, n 8 ci-dessus, p 135.

28 Michel Prieur, n 2 ci-dessus, p 65.

29 Bouchra Nadir, n 8 ci-dessus, p 136.

30 *ibid*, p 135.

31 Fanny Mallard et Denis François, 'Effectivité juridique des instruments de protection des espaces naturels appliquée aux projets routiers en France' (2012) *Vertigo* - la revue électronique en sciences de l'environnement 12/1 <<http://vertigo.revues.org/11924>>.

32 *Ibid*.

33 Michel Prieur, n 2 ci-dessus, pp 435-36.

34 Voir article de Marc-Ambroise Rendu publié dans *Le Monde* du 2 février et 1^{er} novembre 1975, cité par Michel Prieur, n 2 ci-dessus, p 455.

35 Bouchra Nadir, n 8 ci-dessus, p 125.

Même si le dahir marocain des forêts s'est inspiré, dans son intégralité, des législations forestières existantes, notamment de la loi algérienne, le taux des peines est en général moins élevé qu'en Algérie ; pour certains délits, le montant des amendes est même moitié moindre. En outre, la peine d'emprisonnement est facultative sauf dans trois cas graves : contrefaçon ou destruction volontaire de marques forestières, incendie de forêt, pâturage de nuit ou dans un canton non défensable³⁶.

Aussi, l'efficacité de la répression est-elle subordonnée aux moyens que mettent à disposition les autorités de tutelle. Néanmoins, l'effectif insuffisant du personnel chargé de la constatation des infractions prive l'Administration de l'aide susceptible de défendre le patrimoine forestier³⁷.

De plus, le droit forestier revête un caractère trop technique qui nécessite sa maîtrise par le forestier. Et si cette question n'est pas contrôlée par le forestier lui-même, elle ne pourra l'être par les juges qui décident en dernier ressort ; d'où l'intérêt que revêtent la coordination avec les autorités judiciaires.

CONCLUSION

En guise de conclusion, quelle que soit l'origine des instruments conçus comme protégeant le domaine forestier, ils n'ont pas tous cet objectif pour finalité première. Plusieurs d'entre eux sont utilisés de manière opportuniste mettant « sous cloche » des espaces forestiers et péri-forestiers ; même s'ils sont importants, vu que certains contribuent à la mise en place de protections juridiques effectives³⁸.

En effet, les instruments juridiques de la protection des espaces forestiers et péri-forestiers devront être conçus dans une dimension plus large basée sur le concept de « *préservation du patrimoine commun* » tel qu'il est présenté par M. PRIEUR dans son ouvrage intitulé « *Droit de l'Environnement* »³⁹.

Par ailleurs, la réglementation forestière est conçue d'une qualité technique remarquable. Cependant, ce

dispositif juridique, malgré ses toilettages à maintes reprises, conduit à un arsenal juridique complexe, désordonné et généralement ineffectif, tant par son origine juridique, ses objets et objectifs variés que par ses insuffisances pratiques dans la conservation des espaces naturels⁴⁰.

En effet, la révision des dispositions du dispositif juridique forestier a été provoquée depuis l'année de 1994 tendant vers son actualisation et son adaptation au contexte actuel du pays et aux évolutions de la pensée forestière mondiale⁴¹. Malheureusement, cette nouvelle réforme n'a pas encore vu le jour. Mais, l'essentiel reste dans l'introduction, dans cet arsenal juridique, les instruments qui lui font défaut par rapport aux exigences actuelles de la protection de l'environnement et du développement durable.

Du fait, la forêt ne doit pas seulement remplir une fonction économique, mais également des fonctions écologique et sociale, d'où l'émergence du concept de « *forêts de protection* »⁴² comme l'instrument de la protection des forêts le plus intégral qui existe.

36 Articles 43, 55 et 56 du dahir de 1917.

37 Bouchra Nadir, n 8 ci-dessus, pp 96-7.

38 Mallard et François, n 31 ci-dessus.

39 Michel Prieur, n 2 ci-dessus, p 63.

40 Mallard et François, n 31 ci-dessus.

41 M'Hirit et Blerot, n 1 ci-dessus, p 37.

42 Michel Prieur, n 2 ci-dessus, p 452.

*LEAD Journal (Journal du droit de l'environnement et du développement) est géré conjointement par le
Centre de droit de l'environnement et du développement à SOAS Université de Londres
soas.ac.uk/ledc
et le Centre de recherche en droit international de l'environnement (IELRC)
ielrc.org*

