

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 165.065 du 23 novembre 2006

A.69.303/XIII-2414

En cause :

1. **l'Association sans but lucratif
CODEVER BELGIUM,**
2. **NAVEAU** Daniel,
3. **DELWICHE** Philippe (décédé),
ayant tous élu domicile chez
Me Lucien SIMONT, avocat à la Cour de cassation,
avenue Louise 149/20
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 11 juin 1996 par l'association sans but lucratif CODEVER BELGIUM, Daniel NAVEAU et Philippe DELWICHE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 visant à exécuter les articles 186bis, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 octobre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 21 mars 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 avril 2002, date à laquelle elle a été remise sine die;

Vu l'extrait du registre de l'état civil de Wépion duquel il ressort que Philippe DELWICHE y est décédé le 10 avril 1998;

Vu l'ordonnance du 1^{er} août 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 octobre 2002;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me P. GOFFAUX, loco Me L. SIMONT, avocat, comparaissant pour les requérants, et Me S. MOENS, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête peuvent être résumés comme suit :

1. Le 16 février 1995, le Conseil régional wallon adopte un décret modifiant le Code forestier par des dispositions particulières à la Région wallonne en ce qui concerne la circulation du public dans les bois et forêts en général. En vertu de son article 5, le décret, publié au Moniteur belge du 11 mai 1995, entre en vigueur le 1^{er} janvier 1996.

2. Ce décret contient plusieurs dispositions qui habilitent le Gouvernement à prendre des mesures d'exécution et sur lesquelles, aux termes de son intitulé et de son préambule, se fonde l'arrêté attaqué :

- l'article 186bis habilité le Gouvernement à instituer une commission consultative soit par commune soit par massif forestier et à en fixer les "modalités";

- l'article 188 permet au Gouvernement de limiter ou d'interdire la circulation dans les bois et forêts dans un but de conservation de la nature, de chasse, de pêche, de tourisme et de gestion des bois et forêts et il l'autorise à fixer les modalités de limitation et d'interdiction de la circulation;
- l'article 193, alinéa 2, habilite le Gouvernement à autoriser, aux conditions qu'il détermine, l'accès, en principe interdit en vertu de l'alinéa 1^{er}, des cyclistes, skieurs et conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture aux sentiers et aux aires non balisées et ce, pour des raisons médicales, pédagogiques, scientifiques, culturelles et de protection de la nature ou pour permettre l'accès aux propriétés privées;
- l'article 194, alinéa 2, permet au Gouvernement d'autoriser, aux conditions qu'il détermine, l'accès, en principe interdit en vertu de l'alinéa 1^{er}, des véhicules à moteur aux chemins, sentiers et aires non balisées et ce, pour des raisons médicales, pédagogiques, scientifiques, culturelles et de protection de la nature ou pour permettre l'accès aux propriétés privées;
- l'article 196 charge le Gouvernement de définir les modalités de balisage des routes, chemins, sentiers et aires dans les bois et forêts;
- en vertu de l'article 197, le Gouvernement définit les procédures d'autorisation relatives à certains balisages, comme à la désignation des aires, et il détermine l'autorité qui est compétente pour délivrer l'autorisation.

3. Le 10 novembre 1995, l'association sans but lucratif CODEVER BELGIUM, Daniel NAVEAU et Philippe DELWICHE saisissent la Cour d'arbitrage d'un recours en annulation qui est dirigé contre le décret du 16 février 1995 (rôle n° 900).

4. Le 29 février 1996, le Gouvernement wallon adopte un arrêté "visant à exécuter les articles 186bis, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier". Cet arrêté est publié au Moniteur belge du 13 avril 1996.

Le chapitre I^{er} de l'arrêté contient un certain nombre de définitions tandis que le chapitre II est relatif aux massifs forestiers ainsi qu'aux commissions consultatives. L'arrêté crée des commissions de massif ainsi qu'une commission régionale dont il détermine la composition, le fonctionnement et la compétence.

Le chapitre III règle le balisage en distinguant le balisage permanent du balisage temporaire, la troisième section de ce chapitre étant consacrée à la pose des balises. Le chapitre IV traite des aires soit permanentes soit temporaires.

Le chapitre V aborde la question de la limitation et de l'interdiction de circuler dans les bois et les forêts; la première section contient les dispositions générales; la section 2 est applicable à l'interdiction ou la limitation de circulation à la demande d'une personne autre que le ministre ou l'administration tandis que la section 3 vise les mesures qui sont décidées à l'initiative de ces derniers; la section 4 est relative à la publicité ("information") des mesures d'interdiction ou de limitation de circuler.

Le chapitre VI détermine, d'une part, l'autorité compétente pour accorder les autorisations d'accès et règle, d'autre part, l'accès aux propriétés privées ainsi qu'aux lieux où doivent s'exercer des activités de gestion, tandis que le chapitre VII contient les dispositions finales.

5. Par son arrêt n° 68/96 du 28 novembre 1996, la Cour d'arbitrage annule le décret du 16 février 1995 en tant qu'il s'applique à des parties de forêts situées sur le territoire de plus d'une région et elle rejette pour le surplus le recours formé par l'association sans but lucratif CODEVER BELGIUM, Daniel NAVEAU et Philippe DELWICHE. L'annulation partielle est motivée par l'absence de concertation avec les autres régions.

6. Un décret de la Région wallonne du 25 juin 1998 modifiant l'article 186 de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier (Moniteur belge du 3 juillet 1998) insère dans cette disposition les mots "y compris les parties de bois et de forêts qui sont situés sur le territoire de plus d'une région" entre les mots "ou régime forestier" et "à l'exclusion". Les travaux préparatoires du décret font état de deux réunions de concertation qui ont eu lieu les 6 décembre 1996 et 24 avril 1997 avec les autres régions, celles-ci ayant donné leur accord respectivement le 4 novembre 1997 et le 15 janvier 1998. Il n'apparaît pas des pièces auxquelles le Conseil d'Etat peut avoir égard que la concertation qui précéda le décret modificatif du 25 juin 1998 aurait porté non seulement sur les mesures décrétales mais aussi sur les mesures réglementaires d'exécution;

Considérant que le troisième requérant est décédé en cours d'instance et qu'aucune demande de reprise de celle-ci n'a été introduite; qu'il y a lieu de biffer du rôle le recours introduit par Philippe DELWICHE;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994, des articles 6, § 1^{er}, II, 1^o, 6, § 1^{er}, III, 2^o et 4^o à 7^o, 6, § 4, 3^o, 10 et 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par les lois des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, et de l'excès de pouvoir; qu'ils exposent que l'arrêté attaqué porte réglementation de la circulation des piétons, skieurs, conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture ainsi que des véhicules à moteur, qu'en particulier en son chapitre II, il institue et organise des commissions consultatives compétentes pour donner des avis "sur toutes les questions intéressant la circulation dans les bois et forêts", qu'en son chapitre III, il traite de la création d'itinéraires temporaires ou permanents de circulation dans les bois et forêts, que de même en son chapitre IV, il envisage la création d'aires temporaires ou permanentes de circulation dans les bois et forêts, que comme son intitulé l'indique, le chapitre V traite de "la limitation et de l'interdiction de circuler dans les bois et forêts", que le chapitre VI est relatif à la circulation des cyclistes, skieurs, conducteurs d'animaux et de véhicules à moteur sur les voies publiques dans les bois et forêts et font valoir, d'une part, qu'il ressort de l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, que la police de la circulation routière est demeurée de la compétence du législateur fédéral et, d'autre part, que l'adoption de l'arrêté litigieux n'est pas nécessaire, au sens de l'article 10 de la même loi spéciale, à l'exercice de compétences par ailleurs dévolues à la Région wallonne, en particulier de ses compétences en matière de protection de l'environnement, de conservation de la nature, de forêt, de chasse et de pêche;

Considérant que, dans son arrêt n° 68/96 du 28 novembre 1996, la Cour d'arbitrage a rejeté le premier moyen de la requête en annulation du décret du 16 février 1995, moyen qui dénonçait un empiétement sur les compétences fédérales dans le domaine de la circulation routière; que ledit arrêt est rédigé comme suit :

" B.5. Le premier moyen, visant l'ensemble du décret, est pris de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution et des articles 6, § 1^{er}, II, 1^o; 6, § 1^{er}, III, 2^o et 4^o; 6, § 4, 3^o; 10 et 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon les requérants, le décret instaure une réglementation de la circulation des piétons, cyclistes, skieurs, conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture ainsi que des véhicules à moteur sur les voies publiques, dans les bois et forêts, alors que, d'une part, la police de la circulation routière est demeurée une compétence fédérale en vertu de l'article 6, § 4, de la loi spéciale et que, d'autre part, l'adoption du décret n'est pas «nécessaire» au sens de l'article 10 de la loi spéciale précitée.

B.6. Le décret du 16 février 1995 règle l'accès des bois et forêts et la circulation dans ceux-ci, tantôt sur les routes, chemins et sentiers et sur les aires balisées à cet effet, tantôt sur certains d'entre eux, tantôt en dehors de ces lieux.

Selon l'exposé des motifs (Doc., Conseil régional wallon, 1994-1995, 272, n° 22; S.E. 1992, 17, n° 2; S.E. 1992, 52, n° 2bis), le décret poursuit essentiellement deux objectifs :

- « - un objectif de conservation de la nature, rencontré par l'exclusion des véhicules à moteur des chemins, à l'article 194, et par la protection de l'écosystème forestier, à l'article 189;
- un objectif d'une approche plus harmonieuse de la forêt et, par là, du développement d'un tourisme de qualité :
 - en instaurant pour les voiries publiques une accessibilité d'autant plus grande que le moyen de locomotion est compatible avec l'environnement, les piétons ayant accès aux routes, chemins et sentiers, les cyclistes, skieurs et cavaliers aux routes et chemins et les véhicules à moteur aux routes (articles 192 à 194);
 - en donnant au Gouvernement wallon les moyens légistiques d'organiser un système de balisage des routes, chemins, sentiers et aires pour les forêts wallonnes (articles 196 à 199), balisage pouvant servir également de système de dérogation ponctuelle».

B.7. L'article 6, § 1^{er}, III, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, attribue aux régions la compétence de régler :

« 1^o (...)

2^o la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles;

3^o (...)

4^o les forêts;

(...)».

En transférant aux régions la compétence en matière de protection et de conservation de la nature et en matière de forêts, le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux régions, sous réserve de l'exception indiquée à l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o in fine, toute la compétence d'édicter les règles propres à ces matières et ce sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale.

B.8. Un décret qui, de façon générale, a pour objet de protéger l'écosystème forestier, notamment en interdisant l'accès aux bois et forêts en dehors des routes, chemins et sentiers qui les desservent et en modulant l'usage de ces voiries en fonction de la perturbation qu'apporte à cet écosystème chacun des modes de locomotion utilisés, s'inscrit dans le cadre de la compétence régionale en matière de forêts ainsi qu'en matière de protection et de conservation de la nature.

B.9. Il y a lieu de vérifier toutefois si le décret, dans la mesure où il règle la circulation dans les bois et forêts, peut également être justifié par la double compétence régionale précitée.

B.10.1. L'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

(...)

3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports (...);

(...)».

Selon les travaux préparatoires de cette disposition (Doc. parl., Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la «police générale» concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transport, telles que :

- la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;
- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne.

B.10.2. Il ressort de la combinaison des articles 6, § 1^{er}, III, 2° et 4°, et 6, § 4, 3°, précités, que les régions sont compétentes pour adopter l'ensemble des règles propres à la matière de la protection et de la conservation de la nature et à celle des forêts, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles de police générale ou la réglementation relatives aux communications et aux transports - notamment les règles de police de la circulation routière -, compétence qui est demeurée fédérale même si les Gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

B.10.3. Par «police de la circulation routière», le législateur spécial se référait à la matière qui était régie par, notamment, les lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, et par l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière.

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière habilite le Roi à arrêter «les règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transport par terre et des animaux (...)».

En exécution de cette habilitation a été adopté l'arrêté royal précité du 1^{er} décembre 1975. Son article 1^{er}, alinéa 1^{er}, précise qu'il « régit la circulation sur la voie publique des piétons, des véhicules, ainsi que des animaux de trait, de charge et de monture et des bestiaux ». Son article 2 définit diverses notions, parmi lesquelles les termes «sentier», «chemin de terre» et «route pour automobiles».

Son titre II précise les règles de circulation : l'article 9 régit la place des conducteurs - notamment les cyclistes, les conducteurs de cyclomoteurs et d'animaux de trait ou de monture - sur la voie publique; l'article 22 réserve, sauf exception, la circulation sur les routes pour automobiles aux véhicules à moteur; l'article 43 a trait aux conducteurs de bicyclettes et de cyclomoteurs et l'article 55 aux conducteurs d'animaux.

Le titre III de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 a trait, quant à lui, à la signalisation routière. Dans ce titre, l'article 68 précise les signaux d'interdiction, parmi lesquels figure, en particulier, l'interdiction d'accès des conducteurs de véhicules à moteur à plus de deux roues (signal C5), des motocyclettes, cyclomoteurs et cycles (C7, C9 et C11), des cavaliers (C15) et des piétons (C19).

B.10.4. Il résulte de ce qui précède que la police de la circulation routière, demeurée de la compétence fédérale, inclut notamment les règles qui définissent les voies publiques, celles qui précisent les catégories d'usagers pouvant ou ne pouvant

emprunter les voies publiques ainsi que les règles qui ont trait à la signalisation relative aux objets précités.

B.10.5. En ce qu'il définit les notions de sentier, chemin et route (article 185), précise les modes de locomotion qui y ont respectivement accès ou leur sont interdits (articles 193, 194 et 195) et y régleme le balisage (articles 196 à 199), le décret règle des objets qui relèvent de la police de la circulation routière, au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale. En ces dispositions, il empiète dès lors sur une compétence demeurée fédérale.

Il y a lieu toutefois de vérifier si l'exercice de la compétence régionale en matière de conservation de la nature et en matière de forêts ne nécessitait pas l'adoption des dispositions précitées du décret et si elles ne sont dès lors pas justifiées, sur le plan de la compétence, par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

B.11.1. Cet article 10 dispose :

«Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence».

Conformément à cette disposition, les régions peuvent régler une matière qui relève de la compétence de l'Etat, soit en vertu d'une réserve expresse formulée par les règles répartitrices de compétences, soit sur la base de sa compétence résiduaire. Pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale, le recours à l'article 10 de cette loi n'est cependant admissible qu'à la double condition que la matière réservée se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale.

B.11.2. Les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale sont, en l'espèce, réunies.

B.11.3. D'une part, il apparaît que le législateur wallon a pu, légitimement, estimer nécessaire de réglementer la circulation, notamment celle des engins motorisés, sur les voies qui desservent les bois et forêts, afin d'exercer sa compétence de protection des bois et forêts.

B.11.4. D'autre part, la matière ainsi réglée se prête à un traitement différencié et l'empiètement peut être considéré comme marginal.

En effet, le législateur spécial savait, au moment où la loi spéciale précitée a été adoptée, que les lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, prévoyaient déjà, en leur article 3, § 1^{er}, 3°, la possibilité pour le ministre de l'Agriculture d'adopter des règlements complémentaires pour les «routes et chemins forestiers, ouverts à la circulation publique, situés dans les forêts de l'Etat, les réserves naturelles ou forestières», de telle sorte que, antérieurement à l'adoption du décret en cause, une réglementation spécifique de la circulation sur les voies publiques situées dans les bois et forêts était déjà prévue.

La Cour relève en outre que, en vertu de l'article 186, 1^o, nouveau, du Code forestier, inséré par l'article 1^{er} du décret, ce Code ne s'applique pas aux routes qui permettent aisément le croisement de deux véhicules automobiles sur toute leur longueur. Il s'ensuit que le décret ne régleme essentiellement la circulation que sur des voies d'importance secondaire.

B.12. Il résulte de ce qui précède que le législateur décréte trouve sa compétence dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août

1988, pour ce qui est des dispositions du décret qui concernent la circulation routière.

Le premier moyen n'est pas fondé";

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants s'en réfèrent à la sagesse du Conseil d'Etat; que pour les mêmes raisons que celles qui sont exposées par la Cour d'arbitrage, le premier moyen de la requête, qui est dirigé contre l'arrêté d'exécution du décret, n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution, des articles 6, § 1^{er}, II, 1^o, 6, § 1^{er}, III, 2^o et 4^o à 7^o, 6, § 4, 3^o, 10 et 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par les lois des 8 août 1988 et 16 juillet 1993; qu'ils exposent que l'arrêté attaqué porte exécution d'un décret qui instaure une réglementation de la circulation des piétons, cyclistes, skieurs, conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture ainsi que des véhicules à moteur sur les voies publiques dans les bois et forêts alors que, d'une part, il ressort de l'article 6, § 4, de la loi spéciale visée au moyen que la police de la circulation routière est demeurée de la compétence du législateur fédéral et que, d'autre part, l'adoption des dispositions décrétales querellées n'était pas nécessaire, au sens de l'article 10 de la même loi spéciale, à l'exercice des compétences par ailleurs attribuées à la Région wallonne, en particulier ses compétences en matière de protection de l'environnement, de conservation de la nature, de forêt, de chasse et de pêche; qu'ils soutiennent dès lors que l'arrêté attaqué repose sur une base juridique viciée puisque inconstitutionnelle et demandent que soit posée à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle qu'ils énoncent au dispositif de leur requête;

Considérant que, dans leur dernier mémoire, les requérants s'en réfèrent à la sagesse du Conseil d'Etat; qu'en raison de l'arrêt n° 68/96 prononcé le 28 novembre 1996 par la Cour d'arbitrage, il n'y a pas lieu de poser de question préjudicielle; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation de l'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par les lois des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'ils exposent que l'arrêté attaqué réglemente la circulation dans les bois et forêts de la Région wallonne, sans que son projet ait été au préalable soumis à une concertation avec la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale alors que l'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que les Gouvernements régionaux concernés doivent se concerter à propos des dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une

région; que, selon eux, les bois et forêts de la Région wallonne s'étendent en nombreux endroits au-delà du territoire de la Région wallonne, tel étant le cas, notamment, de la forêt de Soignes;

Considérant que l'arrêt n° 68/96 du 28 novembre 1996 de la Cour d'arbitrage, qui n'avait pas encore été prononcé au moment où fut déposé le mémoire en réponse, annule le décret de la Région wallonne du 16 février 1995 "en tant qu'il s'applique à des parties de forêts situées sur le territoire de plus d'une région" et rejette le recours pour le surplus; que l'annulation partielle du décret se fonde sur le motif suivant :

" En ce qui concerne le troisième moyen

B.14.1. Le troisième moyen, dirigé contre l'ensemble du décret, est pris de la violation de l'article 6, § 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Certaines des forêts situées en Région wallonne n'étant que des parties de forêts qui s'étendent sur le territoire de plusieurs régions, la disposition spéciale visée au moyen serait violée, dès lors que la concertation qu'elle prescrit n'aurait eu lieu ni avec la Région de Bruxelles-Capitale, ni avec la Région flamande.

B.14.2. L'article 6, § 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les Gouvernements concernés devront se concerter en ce qui concerne :

1° les dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une Région;

(...)».

B.14.3. Comme il ressort des travaux préparatoires de cette disposition (Doc., Sénat, S.E. 1979, n° 261/2, pp. 115 et 116), celle-ci trouve son origine non pas dans l'arrêté royal du 6 juillet 1979 «délimitant les matières concernant la chasse, la pêche et les forêts où une politique régionale différenciée se justifie» mais bien dans l'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1975 «délimitant, parmi les attributions du Ministère de l'Agriculture, les matières où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie», tous deux pris en exécution de la loi du 1^{er} août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution, modifiée par les lois des 19 juillet 1977 et 5 juillet 1979. L'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1975 disposait en effet :

« Les mesures législatives et réglementaires doivent être arrêtées de commun accord entre le Ministre de l'Agriculture et

1. (...);

2. les Ministres et Secrétaires d'Etat régionaux concernés qui ont les forêts dans leurs attributions, pour les forêts se trouvant sur le territoire de plus d'une région;

3. (...)».

Si l'article 6, § 2, 1°, de la loi spéciale a substitué à un commun accord prévu par l'arrêté royal précité l'exigence d'une simple concertation entre les gouvernements de

région, il n'en reste pas moins que l'objet de cette concertation doit être interprété à la lumière de ce qui précède. Les « dispositions spécifiques » visées par l'article 6, § 2, 1^o, sont dès lors les dispositions régionales appelées à être appliquées à des bois et forêts qui dépassent les limites de la région qui les édicte.

Il s'ensuit que, dès lors qu'une région projette d'adopter des dispositions susceptibles de s'appliquer à des bois et forêts dont les limites excèdent celles du territoire régional, elle doit se concerter préalablement avec la ou les autres autorités régionales concernées.

B.14.4. Le décret du 16 février 1995 s'applique à l'ensemble des bois et forêts wallons, comme le confirme notamment l'intitulé du titre XIV inséré, par l'article 1^{er} du décret, dans le Code forestier : « De la circulation dans les bois et forêts en général en Région wallonne ». Il s'applique donc aussi aux bois et forêts dont les limites excèdent celles de la Région wallonne, en ce qui concerne leur partie localisée dans cette région.

En ce qu'il s'applique à ces bois et forêts, le décret entrepris aurait dû faire l'objet d'une concertation avec les autres autorités régionales concernées.

Selon les requérants, cette concertation n'a pas eu lieu; la Cour constate que le Gouvernement wallon n'établit pas, et même ne soutient pas, qu'une telle concertation ait eu lieu préalablement à l'adoption du décret du 16 février 1995. Il s'ensuit que l'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale a été violé.

Le décret litigieux doit être annulé en tant qu'il s'applique à des parties de forêts situées sur le territoire de plusieurs régions";

Considérant que le dossier administratif n'établit pas - et la partie adverse ne prétend pas davantage - que conformément à l'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 - qui ne limite pas son champ d'application aux dispositions décrétales - le projet qui est devenu l'arrêté du 29 février 1996 aurait été soumis à une concertation avec les autres régions concernées, alors qu'il n'est pas contesté que cet arrêté est susceptible de s'appliquer à des forêts situées sur le territoire de plus d'une région;

Considérant que les parties ont été invitées par l'auditeur rapporteur à s'expliquer quant à l'étendue d'une annulation; que les requérants, dans leur dernier mémoire, observent que la Cour d'arbitrage n'a pas motivé le caractère partiel de l'annulation qu'elle a prononcée et exposent qu'"une concertation avec les autres régions, à propos des forêts qui s'étendent sur le territoire de plus d'une région aurait pu déboucher sur des modifications du projet initial d'arrêté, qui, par ricochet et souci d'uniformisation, auraient très bien pu être reprises pour toutes les autres forêts wallonnes"; qu'ils prétendent dès lors que "le non-respect de l'obligation de concertation doit entraîner l'annulation de tout l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 et pour tous les bois et forêts de la Région Wallonne";

Considérant que la portée de l'annulation est fonction de l'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 qui, selon l'arrêt de la Cour d'arbitrage, n'impose une

concertation que pour les dispositions spécifiques, c'est-à-dire les dispositions qui sont appelées à s'appliquer à des bois et forêts qui dépassent les limites de la région qui les édicte; qu'aucune concertation ne devait être engagée entre les régions concernées quant aux mêmes dispositions en tant qu'elles trouvent vocation à s'appliquer aux bois et forêts entièrement situées sur le territoire de la région qui les édicte; qu'aucune preuve du caractère indivisible de l'acte attaqué n'est rapportée par les requérants; qu'il s'ensuit que l'annulation doit être limitée en ayant égard à la disposition qui la motive; que le troisième moyen est donc fondé et conduit à l'annulation de l'acte attaqué en tant qu'il s'applique à des parties de forêts situées sur le territoire de plusieurs régions;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des articles 2, 3, 33, 38, 39, 115, 121, 127, 130, 134 et 138 de la Constitution, des articles 4 et 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par les lois des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, des articles 2, 3 et 4 de la loi spéciale du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, et notamment de ses articles 3 et 4, et du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, et notamment de ses articles 3 et 4, ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'ils prétendent que l'arrêté attaqué, en son article 24, 6°, permet d'interdire ou de limiter la circulation de toute personne ou de certaines catégories de personnes dans les bois et les forêts au motif que "le maintien de la circulation est susceptible de perturber gravement l'organisation de certaines activités touristiques"; que, selon eux, ce faisant, le Gouvernement wallon subordonne l'exercice d'une compétence qu'il dit régionale à la prise en compte d'un objectif relevant des compétences communautaires, à savoir le tourisme; qu'ils en déduisent que l'article 24, 6°, de l'arrêté attaqué, ainsi que les articles 25 à 27 et 29 à 32 de ce même arrêté en ce qu'ils renvoient audit article 24, 6°, violent les dispositions visées au moyen;

Considérant que l'article 24, 6°, de l'arrêté attaqué dispose comme suit :

- " Conformément à l'article 188 du Code forestier, l'interdiction ou la limitation de la circulation de toute personne ou de certaines catégories de personnes dans les bois et forêts peut être instaurée pour les raisons suivantes :

(...)

- 6° le maintien de la circulation est susceptible de perturber gravement l'organisation de certaines activités touristiques.

(...)"

Considérant que l'article 188 du Code forestier dispose que le Gouvernement peut limiter ou interdire la circulation dans les bois et forêts afin de poursuivre un certain nombre d'objectifs qu'il énumère; que parmi ces objectifs figure, entre autres, le tourisme; que la requête ne critique pas cette disposition décrétales dont procède directement la disposition réglementaire dont l'annulation est demandée;

Considérant que l'article 24, 6°, de l'arrêté attaqué qui permet soit au ministre soit au chef de cantonnement, d'initiative ou à la demande d'une personne qui peut faire valoir un intérêt, d'interdire ou de limiter la circulation dans les bois et les forêts lorsque cette circulation serait susceptible de perturber gravement l'organisation de certaines activités touristiques ne règle ni ne permet de régler l'organisation d'activités touristiques; qu'il habilite l'autorité ministérielle ou administrative à prendre une mesure temporaire interdisant ou limitant la circulation dans les forêts dans certaines circonstances; que le seul fait que cette mesure peut être rendue nécessaire par l'organisation, par ailleurs, d'activités touristiques, obéissant à d'autres règles attributives de compétence, n'a pas pour conséquence nécessaire qu'en l'adoptant ou en la permettant, l'autorité prendrait une décision en matière de tourisme ou une décision que seules pourraient prendre les autorités compétentes en matière de tourisme; qu'il s'agit d'une matière que la Région peut entièrement régler sur la base de l'article 6, § 1^{er}, III, 2° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980; que la critique formulée à l'encontre de l'article 188 du Code forestier dans le dernier mémoire des requérants est tardive et irrecevable; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un cinquième moyen de la violation de l'article 186bis du Code forestier, introduit dans ce Code par l'article 1^{er} du décret régional wallon du 16 février 1995, ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'ils soutiennent que les articles 4 et 8 de l'arrêté attaqué instituent une commission consultative pour l'ensemble des bois et forêts de la Région wallonne, appelée commission régionale, alors que l'article 186bis du Code forestier visé au moyen n'habilite le Gouvernement wallon à instituer des commissions consultatives que par commune ou par massif forestier; que, selon eux, ni cet article ni aucune autre disposition du Code forestier ne l'habilitent à instaurer une commission ayant compétence pour l'ensemble de la Région wallonne;

Considérant que l'article 4 de l'arrêté attaqué, en son premier alinéa, institue "une commission consultative pour l'ensemble des bois et forêts de la Région wallonne", dite "commission régionale", celle-ci se réunissant au moins une fois par trimestre, et en

son second alinéa en fixe la composition; que l'article 8 de l'arrêté ne concerne que le lieu de réunion des commissions de massif et de la commission régionale;

Considérant que l'article 186bis du Code forestier dispose comme suit :

- " Le Gouvernement peut instituer une commission consultative comprenant notamment les propriétaires, les utilisateurs, les associations de conservation de la nature, soit par commune, soit par massif forestier.

Le Gouvernement en fixe les modalités";

Considérant qu'il ressort des travaux préparatoires du décret du 16 février 1995 (Compte rendu intégral - Séance publique du 7 février 1995 - Discussion générale, page 23) que l'intention du Conseil régional wallon était, par cette disposition qui fut introduite par voie d'amendement, de créer des instances qui associeraient les différents utilisateurs de la forêt et les associations de conservation de la nature pour assurer la concertation dans la mise en oeuvre des dispositions décrétales et réglementaires;

Considérant que, dans son avis L. 24.789/9 du 8 janvier 1996 que la partie adverse dépose au dossier administratif, la section de législation du Conseil d'Etat a émis l'observation suivante à propos de l'article 4 du projet qui est devenu l'arrêté du 29 février 1996 :

- " Cette disposition institue une commission inter-massifs pour l'ensemble des bois et forêts de la Région wallonne. L'article 186bis du Code forestier ne permet toutefois d'instituer une commission consultative que, «soit par commune, soit par massif forestier». Cette commission ne peut donc pas être instaurée";

Considérant que, dans sa note au Gouvernement wallon, le ministre ne s'est pas rallié à l'avis sur ce point; qu'il écrit ce qui suit :

- " Le Conseil d'Etat considère que la mise en place d'une commission inter-massifs pour l'ensemble des bois et forêts de la Région wallonne n'est pas compatible avec l'article 186bis du Code forestier qui ne permet d'instituer une commission consultative que, «soit par commune, soit par massif forestier». Il est proposé de ne pas suivre cette interprétation car s'il est permis au Gouvernement de créer une commission consultative par commune, il lui est loisible de l'instaurer sur plusieurs communes et en l'occurrence sur l'ensemble de la Région wallonne. C'est pourquoi la dénomination de «commission régionale» a été préférée à la dénomination «commission inter-massifs»";

Considérant qu'aux termes de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, "Le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution";

Considérant que l'article 186bis du Code forestier a pris la peine de préciser que le Gouvernement peut instituer une commission consultative "soit par commune, soit par massif"; que le Gouvernement ne peut s'autoriser de cette disposition pour créer une commission compétente pour l'ensemble des bois et des forêts de la Région wallonne, même si l'on ignore la raison de la restriction territoriale portée à l'article 186bis du Code forestier et sans que le caractère consultatif de la commission autorise une extension des pouvoirs du Gouvernement; qu'ainsi, la création de la commission régionale, que ne prévoit pas le décret du 16 février 1995, excède les limites du pouvoir réglementaire d'exécution dès lors qu'il n'apparaît pas comme étant nécessaire à l'exécution de ce décret et dès lors que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'habilite pas le Gouvernement à combler les lacunes éventuelles d'un décret; que le moyen est fondé et conduit à l'annulation des articles 4 et 8 de l'acte attaqué;

Considérant que les requérants prennent un sixième moyen de la violation de l'article 188 du Code forestier tel qu'inséré dans ce Code par l'article 1^{er} du décret régional wallon du 16 février 1995 et de l'excès de pouvoir; qu'ils soutiennent que l'article 27 de l'arrêté attaqué permet à toute personne physique ou morale de droit public ou privé, qui peut faire valoir un intérêt, de solliciter une mesure de limitation ou d'interdiction de circuler dans les bois et les forêts et organise à cette fin une procédure de demande, alors que ledit article 188 du Code forestier ne prévoit pas une telle faculté au profit des tiers intéressés ni n'habilite le Gouvernement wallon à instaurer une telle procédure de demande d'interdiction ou de limitation de circulation; que cette disposition a pour seul objet d'investir le Gouvernement du pouvoir de prendre, de sa propre initiative, de telles mesures;

Considérant que l'article 188 du Code forestier dispose comme suit :

- " Le Gouvernement peut limiter ou interdire la circulation dans les bois et forêts dans un but de conservation de la nature, de chasse, de pêche, de tourisme et de gestion des bois et forêts. Il fixe les modalités de limitation et d'interdiction de la circulation.

Les infractions aux arrêtés d'exécution de cette disposition sont punies d'une amende de 26 à 100 francs";

Considérant que le cinquième chapitre de l'arrêté attaqué contient les dispositions réglementaires régissant la limitation et l'interdiction de circuler dans les bois et les forêts; qu'il s'agit de mesures de police administrative temporaires, générales ou limitées, que seules peuvent justifier les circonstances qu'énumère l'article 24 de l'arrêté; que selon la circonstance qui justifie la mesure de police, celle-ci sera ou bien prise sur la proposition de "toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé

qui peut faire valoir un intérêt", ou bien sera décidée d'initiative soit par le ministre soit par le chef de cantonnement;

Considérant que, dans tous les cas, la décision est prise par le ministre ou par le chef de cantonnement qui doivent, dans chaque cas, apprécier personnellement et sous leur responsabilité si la mesure est nécessaire pour préserver l'un des intérêts que l'article 24 de l'arrêté attaqué énonce;

Considérant que le pouvoir que l'article 188 du Code forestier confère au Gouvernement de limiter ou d'interdire la circulation dans les bois et les forêts et de fixer les "modalités" de limitation et d'interdiction implique celui de régler la procédure d'adoption des mesures individuelles de limitation et d'interdiction et, en particulier, de prévoir que certaines de ces mesures seront prises à la demande d'une personne physique ou morale de droit public ou de droit privé qui peut faire valoir un intérêt, sans que le pouvoir de décision soit d'aucune façon transféré à ladite personne; qu'en organisant une procédure mue sur demande, tout en sauvegardant le pouvoir d'agir d'initiative, l'arrêté attaqué prend une mesure qui est nécessaire à l'exécution du décret sans étendre ni restreindre la portée de celui-ci; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un septième moyen de la violation de l'article 188 du Code forestier tel qu'inséré dans ce Code par l'article 1^{er} du décret régional wallon du 16 février 1995, des principes régissant les délégations de compétences dégagés par le Conseil d'Etat, et de l'excès de pouvoir; que, selon eux, les articles 24 à 32 de l'arrêté attaqué investissent le ministre ayant les forêts dans ses attributions et un fonctionnaire, le chef de cantonnement, du pouvoir d'édicter des mesures de limitation ou d'interdiction de circulation dans les bois et forêts, alors que l'article 188 investit de cette compétence le Gouvernement régional et alors que les conditions auxquelles le Conseil d'Etat soumet traditionnellement les délégations de compétence ne sont pas réunies en l'espèce; qu'ils font valoir que ni ledit article 188 ni aucune autre disposition introduite dans le Code forestier par le décret du 16 février 1995 n'autorisent le Gouvernement à déléguer cette compétence; qu'en outre, ils soutiennent que la délégation envisagée ne concerne pas des mesures de détail mais la totalité du pouvoir de décider des mesures d'interdiction ou de limitation de la circulation, et qu'enfin, elle n'est pas précaire;

Considérant que l'article 188 du Code forestier précité ne prévoit pas seulement que le Gouvernement pourrait prendre des mesures individuelles de limitation ou d'interdiction de la circulation dans les bois et les forêts, mais le charge principalement d'arrêter les mesures réglementaires régissant ces mesures individuelles;

Considérant que les articles 24 à 30 de l'arrêté attaqué, visés par le moyen, contiennent ces mesures réglementaires d'exécution et, après les avoir définies, "délèguent" au ministre et au chef de cantonnement, selon le cas, le seul pouvoir de prendre les mesures individuelles de limitation ou d'interdiction de la circulation ainsi que des mesures qui en sont l'accessoire ou la préparation; qu'ils ne comportent aucune délégation du pouvoir réglementaire; qu'ainsi :

- l'article 27, § 1^{er}, charge le chef de cantonnement de vérifier si le dossier de demande est ou non complet;
- l'article 27, § 2, détermine les cas où c'est le ministre qui est compétent pour statuer sur une demande tendant à obtenir une limitation ou une interdiction de circuler, le chef de cantonnement étant compétent dans les autres hypothèses;
- l'article 28 attribue au ministre ou au chef de cantonnement le pouvoir de prendre d'initiative une mesure de limitation ou d'interdiction pour les raisons visées aux points 3^o, 4^o et 5^o de l'article 24, la mesure prise par le chef de cantonnement ne pouvant jamais dépasser les délais que fixe la disposition;
- l'article 30, § 3, confie au ministre et au chef de cantonnement le soin de communiquer aux impétrants les "prescriptions" relatives au placement et au retrait des panneaux;
- l'article 31 charge le chef de cantonnement d'assurer l'information des mesures prises;
- l'article 32, § 2, permet au ministre ou au chef de cantonnement d'imposer la réalisation d'un itinéraire d'évitement;

Considérant que la lecture des articles 24 à 32 de l'arrêté attaqué révèle que le chef de cantonnement n'est compétent que pour prendre les mesures les moins importantes, le ministre se voyant réserver le pouvoir de prendre toutes les autres décisions; qu'ainsi, en vertu des articles 27 et 28 de l'arrêté attaqué, la mesure de limitation ou d'interdiction de circuler dans les bois et les forêts ne peut être prise par le chef de cantonnement que si la durée de cette mesure ne dépasse pas les maxima que ces dispositions fixent, le ministre étant seul compétent dans les autres cas;

Considérant que la délégation de pouvoir ne porte pas, en l'espèce, sur la totalité ni sur l'essentiel du pouvoir attribué par l'article 188 du Code forestier au Gouvernement wallon, qui s'est réservé l'ensemble du pouvoir réglementaire d'exécution; qu'il ne peut lui être reproché de n'être point précaire, dès lors que le Gouvernement peut à tout moment modifier l'arrêté attaqué pour changer les règles de délégation; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un huitième moyen de la violation des articles 196 et 197 du Code forestier tels qu'insérés dans ce Code par l'article 1^{er} du décret régional wallon du 16 février 1995, ainsi que de l'excès de pouvoir; qu'ils prétendent que, par ses articles 12 à 18, l'arrêté attaqué soumet à autorisation administrative préalable toute opération de balisage d'un itinéraire, permanent ou temporaire, alors que l'article 197 du Code forestier n'impose une telle autorisation que lorsque le balisage emporte une dérogation aux interdictions de circulation énoncées par les articles 193, alinéa 1^{er}, et 194, alinéa 1^{er}, de ce Code, et que, plus précisément, l'article 197, alinéa 2, prévoit que le balisage d'un chemin ou d'un sentier permettant la circulation des usagers visés à l'article 194 est soumis à autorisation;

Considérant que la partie adverse fait observer que le moyen a un objet limité, portant exclusivement sur les articles 12 à 18 de l'arrêté attaqué, et qu'il n'indique pas en quoi les dispositions attaquées violent l'article 196 du Code forestier, de telle sorte qu'il est irrecevable quant à ce; qu'elle rappelle l'article 197 du Code forestier et l'avis de la section de législation, et soutient que les articles 196 et 197 nouveaux du Code forestier doivent être lus en combinaison avec l'article 199 du même Code, lequel exigerait une autorisation pour toute forme de balisage; qu'elle ajoute que l'article 196 habilite le Gouvernement à définir les modalités de balisage des routes, chemins, sentiers et aires dans les bois et les forêts et que les articles 12 à 18 de l'arrêté attaqué fixent ces modalités; qu'enfin, à titre subsidiaire, la partie adverse allègue que les dispositions attaquées peuvent être interprétées en ce sens qu'elles ne requièrent une autorisation que dans les deux hypothèses visées à l'article 197 du Code forestier;

Considérant que les articles 196 et 197 du Code forestier disposent comme suit :

" Art. 196. Le Gouvernement définit les modalités de balisage des routes, chemins, sentiers et aires dans les bois et forêts.

Art. 197. Le balisage permanent ou temporaire d'un sentier permettant la circulation des usagers visés à l'article 193 est soumis à autorisation.

Le balisage d'un chemin ou d'un sentier permettant la circulation des usagers visés à l'article 194 est soumis à autorisation. Excepté pour des raisons utilitaires, celle-ci ne peut être délivrée qu'à titre temporaire.

La désignation à titre permanent ou temporaire d'une aire est soumise à autorisation.

Le Gouvernement définit les procédures d'autorisation et détermine l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation";

Considérant que dans l'avis L. 24.789/9 qu'elle a donné le 8 janvier 1996 au sujet du projet qui est devenu l'arrêté du 29 février 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a fait observer ce qui suit :

- " Selon l'arrêté en projet, les personnes qui envisagent de créer des itinéraires balisés permanents doivent être agréées à cette fin; en outre, l'arrêté en projet organise un régime d'autorisation pour la création de tous ces itinéraires (Des règles particulières sont prévues lorsque le balisage est réalisé par la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement : voir, à ce sujet, l'observation relative à l'article 7).

Ce faisant, le Gouvernement wallon excède les pouvoirs qui lui sont reconnus de régler le balisage des routes, des chemins et des sentiers dans les bois et forêts, lesquels pouvoirs sont déterminés par les articles 196 et 197 du Code forestier.

En vertu de l'article 196 du Code forestier, le Gouvernement est habilité à définir «les modalités de balisage». Cette habilitation permet au Gouvernement de régler la forme du balisage (c'est ce que fait le Gouvernement aux articles 17 et 18 de l'arrêté en projet), mais non pas d'instituer les régimes d'agrément et d'autorisation qu'envisage l'arrêté en projet.

L'article 197 du Code forestier prévoit, quant à lui, un régime d'autorisation - dont il appartient au Gouvernement de fixer la procédure - mais uniquement dans certains cas : en ce qui concerne le balisage des voiries, cette disposition impose une autorisation dans deux catégories d'hypothèses :

- a) lorsqu'il s'agit de procéder au balisage permanent ou temporaire de sentiers permettant la circulation des cyclistes, des skieurs et des conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture;
- b) lorsqu'il s'agit de procéder au balisage d'un chemin ou d'un sentier permettant l'accès des véhicules à moteur, étant entendu que, dans ce cas, «excepté pour des raisons utilitaires», l'autorisation «ne peut être délivrée qu'à titre temporaire».

En dehors de ces hypothèses, l'article 197 du Code forestier ne prévoit pas de régime d'autorisation et n'habilite pas davantage le Gouvernement à instituer un tel régime (les travaux préparatoires du décret précité du 16 février 1995 confirment cette interprétation, qui ressort de toute façon du texte même de l'article 197. Ainsi, évoquant le balisage des sentiers, le ministre de l'environnement, des ressources naturelles et de l'agriculture a déclaré : "l'autorisation du Gouvernement est seulement requise lorsqu'il faut permettre la circulation d'usagers autres que ceux qui y sont autorisés" (Doc. C.R.W., sess. 1994-1995, n 272/22, p. 22)). Par conséquent, l'arrêté en projet méconnaît cette disposition, lorsqu'il soumet à autorisation la création de tout itinéraire permanent (l'institution d'un régime d'autorisation pour la création de tous les itinéraires balisés permanents ne résulte pas davantage de l'article 199 du Code forestier, aux termes duquel "celui qui place ou maintient sans autorisation des balises, les détruit ou les détériore volontairement de quelque façon que ce soit est puni d'une amende de 50 francs". Admettre le contraire reviendrait, en effet, à considérer que toute opération de balisage est soumise à autorisation, même s'il s'agit seulement d'un balisage temporaire - ce qui est contredit par l'article 197 qui détermine expressément et limitativement les cas dans lesquels une autorisation de balisage est requise).

En outre, pas plus que l'article 196, l'article 197 du Code forestier ne prévoit l'institution d'un système d'agrément des personnes qui envisagent de créer des itinéraires balisés permanents (l'institution d'un tel système ne peut être considérée comme incluse dans le pouvoir que l'article 197, alinéa 4, donne au Gouvernement

de définir les procédures d'autorisation de balisage et de déterminer l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation).

En conclusion, l'objectif poursuivi par les auteurs du projet ne pourrait être atteint que moyennant une modification du titre XIV, section III, du Code forestier";

Considérant que la note au Gouvernement, lequel ne s'est pas totalement rallié à l'avis cité, est rédigée comme suit :

- " Le Conseil d'Etat estime par ailleurs que l'article 196 du Code forestier n'habilite pas le Gouvernement à instituer un régime d'agrément ni un régime d'autorisation pour le balisage. C'est pourquoi, le système d'agrément des personnes habilitées à réaliser des itinéraires permanents a été supprimé. Par contre, le régime d'autorisation à réaliser un balisage permanent a été maintenu. L'interprétation du Conseil d'Etat quant à l'étendue de l'article 199 du Code forestier qui explicite «celui qui place ou maintient sans autorisation des balises, les détruit ou les détériore volontairement de quelque façon que ce soit est puni d'une amende de 50 francs» limitant l'application de cet article aux conséquences de l'article 197 est trop restrictive. En effet, l'article 197 ne vise pas directement un problème de balisage mais un problème de dérogation aux articles 193 et 194, autorisant le Gouvernement à permettre notamment la circulation des cyclistes, skieurs, cavaliers sur les sentiers et la circulation des véhicules à moteur sur les chemins et les sentiers. Ce système d'autorisation est traduit sur le terrain par un balisage spécifique. L'article 197 est donc bien lié à un régime d'autorisation de circuler et non à un système de balisage. Le régime de balisage est essentiellement réglé par les articles 196 et 199 et secondairement par l'article 197. Si l'article 199 n'était applicable qu'aux conséquences de l'article 197, il aurait été intégré à cet article.

Pour répondre à l'argumentation du Conseil d'Etat, tout balisage, qu'il soit permanent ou temporaire, est soumis à autorisation, ce qui n'était pas le cas dans l'avant-projet d'arrêté puisque seul le balisage permanent était soumis à autorisation. Il est entendu que tout jeu de piste, fléchage à base d'un matériau directement prélevé dans la nature ou à base de calcium (craie par exemple) dilué rapidement par la pluie n'est pas considéré comme balisage";

Considérant que, comme du reste semble l'admettre l'auteur de la note, l'article 197 du Code forestier permet uniquement de soumettre à une autorisation le balisage ou bien d'un sentier permettant la circulation des cyclistes, skieurs et conducteurs d'animaux, ou bien d'un chemin ou d'un sentier permettant la circulation des véhicules à moteur; que l'article 196 du même Code habilite le Gouvernement à définir les "modalités" du balisage, donc les formes de celui-ci, mais, comme le rappelle l'avis de la section de législation, ne l'autorise pas à organiser un régime d'autorisation, surtout en présence d'un article spécifiquement consacré à la question du balisage; que l'article 199 du Code forestier dispose que "Celui qui place ou maintient sans autorisation des balises, les détruit ou les détériore volontairement de quelque façon que ce soit est puni d'une amende de 50 francs"; que cette disposition n'a pas par elle-même pour objet de soumettre le balisage à autorisation; qu'une telle disposition, de nature pénale, est d'interprétation stricte;

Considérant qu'aucune disposition du décret du 16 février 1995 n'autorisait le Gouvernement wallon à soumettre, de manière générale, tout balisage à la nécessité d'obtenir une autorisation, en dehors des hypothèses prévues par l'article 197 du Code forestier, à savoir le balisage permettant soit la circulation des cyclistes, skieurs et conducteurs d'animaux sur les sentiers, soit la circulation des véhicules à moteurs sur les chemins et les sentiers; que cette interprétation est conforme à l'intention du Conseil régional wallon, telle qu'elle est révélée par les travaux préparatoires du décret (Doc. C.R.W., sess. 1994-1995, n 272/22, p. 22.), ainsi que l'avait rappelé d'ailleurs la section de législation; que le moyen est fondé et conduit à l'annulation des articles 12 à 16 de l'arrêté attaqué mais non à celle des articles 17 et 18 qui se limitent à régler la pose des balises;

Considérant que, dans leur mémoire en réplique, les requérants étendent l'objet de leur recours afin de faire porter celui-ci également sur l'annulation de la circulaire ministérielle arrêtée par le Gouvernement wallon le 29 février 1996 et organisant les relations entre la division de la nature et des forêts de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement (D.G.R.N.E.) et le Commissariat général au tourisme; qu'ils écrivent n'avoir eu connaissance de l'existence de cette circulaire que par la lecture du mémoire en réponse et entendent soulever trois moyens contre cette circulaire;

Considérant que le dossier administratif déposé par la partie adverse comprend effectivement le texte, non signé, d'une circulaire du 29 février 1996, qui a pour objet d'associer les autorités compétentes en matière de tourisme aux décisions qui seront prises en application des articles 13 et 20 de l'arrêté attaqué en ce qui concerne la demande d'itinéraire permanent de massif, la demande d'itinéraire permanent inter-massifs et la création d'une aire permanente; qu'à cette fin, la circulaire prévoit, au profit du commissaire général au tourisme, un mécanisme d'information ainsi que d'avis conforme : le directeur du centre et l'inspecteur général, selon le cas, se voient contraints, en vertu de la circulaire, de statuer conformément à l'avis du commissaire général au tourisme;

Considérant qu'en son rapport, l'auditeur chargé de l'instruction du dossier a fait remarquer qu'outre cette circulaire, "en sa séance du 29 février 1996, le Gouvernement wallon paraît avoir voulu, en plus de l'adoption de la circulaire, que les décisions visées aux articles 5, 9, 13, 20 et 27, § 2, 4^{ème} tiret, de l'arrêté attaqué soient adoptées conjointement par le ministre qui a les forêts dans ses attributions et le ministre du tourisme"; qu'il a précisé que, d'une part, " Il appartiendra à la partie adverse de s'expliquer, dans son dernier mémoire, sur l'objet exact des décisions qui ont été prises

par son Gouvernement le 29 février 1996 et de produire le texte officiel de ces décisions" et, d'autre part, qu'"il incombera aux requérant(s) de s'expliquer sur l'étendue exacte de leur demande d'extension de l'objet du recours";

Considérant qu'en leur dernier mémoire, déposé avant que leur soit notifié le dernier mémoire de la partie adverse, les requérants ont fait valoir qu'ils ignorent encore, à ce moment, les précisions qui pourraient être apportées par la partie adverse et qu'en tout état de cause, ils "sollicitent l'extension de leur recours à tous actes qui, pris à la même date que l'arrêté attaqué ou postérieurement, ont pour objet de modaliser l'application de cet arrêté, de le modifier ou de le compléter";

Considérant qu'en son dernier mémoire, la partie adverse expose qu'en sa séance du 29 février 1996, le Gouvernement wallon a

- adopté en deuxième lecture le projet d'arrêté attaqué;
- adopté une circulaire ayant pour objet d'associer, par voie d'information ou d'avis conforme, les autorités compétentes en matière de tourisme aux décisions qui seront prises en application des articles 13 et 20 de l'arrêté attaqué en ce qui concerne la demande d'itinéraire permanent de massif, la demande d'itinéraire permanent inter-massifs et la création d'une aire permanente;
- convenu que les décisions visées aux articles 5, 9, 13, 20 et 27, § 2, 4^{ème} tiret, de l'arrêté attaqué seront adoptées conjointement par le ministre qui a les forêts dans ses attributions et le ministre du tourisme;

Considérant qu'il y a donc lieu de constater à la lecture des pièces de procédure que le recours est étendu à la circulaire du 29 février 1996 et à la décision prise à la même date selon laquelle "les décisions visées aux articles 5, 9, 13, 20 et 27, § 2, 4^{ème} tiret, de l'arrêté attaqué seront adoptées conjointement par le ministre qui a les forêts dans ses attributions et le ministre du tourisme";

Considérant que cette circulaire et cette décision reprennent en fait, dans des documents non publiés, des dispositions qui figuraient dans le projet d'arrêté soumis à la section de législation et à propos desquelles celle-ci avait soulevé des objections; que la portée de l'arrêté attaqué se trouve ainsi modifiée par des dispositions occultes dont l'existence a été révélée par la consultation du dossier administratif; que, dans ces conditions, il convient d'admettre la demande d'extension de l'objet du recours aux actes qui, pris par la partie adverse à la même date que l'arrêté attaqué, ont pour objet d'en modaliser l'application;

Considérant qu'en ce qu'elles imposent que certaines décisions prévues par l'arrêté attaqué soient prises conjointement par le ministre du tourisme et par le ministre qui a les forêts dans ses attributions et en ce qu'elles imposent aux fonctionnaires de statuer conformément à l'avis du commissaire général au tourisme, la circulaire et la décision du Gouvernement wallon du 29 février 1996 modifient l'ordonnancement juridique et revêtent un caractère réglementaire;

Considérant que le onzième moyen est pris de la violation des articles 2, 3, 33, 38, 39, 115, 121, 127, 130, 134 et 138 de la Constitution, des articles 4 et 6 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par les lois des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, des articles 2, 3 et 4 de la loi du 31 décembre 1983, du décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 et du décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993; que les requérants font valoir que, selon ce que le Gouvernement a décidé le 29 février 1996, les décisions visées aux articles 5, 9, 13, 20 et 27, § 2, 4^{ème} tiret, de l'arrêté attaqué seront adoptées conjointement par le ministre qui a les forêts dans ses attributions et le ministre du tourisme alors que les dispositions visées au moyen interdisent de combiner dans un même acte des compétences régionales et des compétences communautaires;

Considérant qu'en vertu de l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les matières culturelles sont, entre autres, "les loisirs et le tourisme"; que, par l'effet du décret de la Communauté française du 19 juillet 1993 et du décret de la Région wallonne du 22 juillet 1993, la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française dans un certain nombre de matières parmi lesquelles figure le tourisme, visé à l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 (article 3, 2°); que l'étendue de cette compétence est précisée à l'article 4 de ces décrets; que l'article 6, § 1^{er}, III, de la loi spéciale du 8 août 1980 range dans les matières régionales, en ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature :

" (...)

2° la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles;

(...)

4° les forêts;

(...)"

Considérant que, dans l'avis L. 24.789/9 qu'elle a donné le 8 janvier 1996 sur le projet qui est devenu l'arrêté du 29 février 1996, la section de législation du Conseil d'Etat a répondu par la négative à la question de savoir si le Gouvernement wallon peut combiner, "ainsi" que le fait le projet soumis à l'avis, les compétences qui sont les siennes, respectivement, dans la sphère des matières régionales et dans celle des matières communautaires; que ledit avis porte ce qui suit :

" De ce qui précède, il résulte que le Gouvernement wallon ne peut arrêter des dispositions qui se donnent pour objet de régler dans un même texte et de manière indissociable une matière régionale et une matière communautaire" (page 6);

Considérant, pour les mêmes raisons, que le onzième moyen est fondé et conduit à l'annulation de la circulaire du 29 février 1996 et de la décision prise à la même date selon laquelle "les décisions visées aux articles 5, 9, 13, 20 et 27, § 2, 4^{ème} tiret, de l'arrêté attaqué seront adoptées conjointement par le ministre qui a les forêts dans ses attributions et le ministre du tourisme",

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours est biffé du rôle en tant qu'il est introduit par Philippe DELWICHE.

Article 2.

Sont annulés :

- l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 visant à exécuter les articles 186bis, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier en tant qu'il s'applique à des parties de forêts situées sur le territoire de plusieurs régions;
- les articles 4 et 8 ainsi que les articles 12 à 16 dudit arrêté;

- la circulaire du 29 février 1996 ayant pour objet d'associer, par voie d'information ou d'avis conforme, les autorités compétentes en matière de tourisme aux décisions qui seront prises en application des articles 13 et 20 de l'arrêté attaqué en ce qui concerne la demande d'itinéraire permanent de massif, la demande d'itinéraire permanent inter-massifs et la création d'une aire permanente et la décision prise à la même date selon laquelle "les décisions visées aux articles 5, 9, 13, 20 et 27, § 2, 4^{ème} tiret, de l'arrêté attaqué seront adoptées conjointement par le ministre qui a les forêts dans ses attributions et le ministre du tourisme".

Article 3.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 4.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que les dispositions annulées.

Article 5.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à la charge de la partie adverse à concurrence de 198,32 euros et à la charge de la succession de Philippe DELWICHE à concurrence de 99,16 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-trois novembre deux mille six par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{me}	GUFFENS,	conseiller d'Etat,
M.	DAOUT,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	MALCORPS,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

M.-Chr. MALCORPS.

M. HANOTIAU.