

ROYAUME DE BELGIQUE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Technologies nouvelles et des P.M.E., de l'Aménagement du territoire et de la Forêt pour la Région wallonne, le 17 juin 1985, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret "modifiant le Code forestier", a donné le 19 juin 1985 l'avis suivant :

OBJETS DU PROJET.

A. Comme l'exposé des motifs l'explique, le projet a pour objet principal de corriger les effets de l'insertion, par l'article 2 du décret du 19 décembre 1984 (1) dans le Code wallon de l'aménagement et du territoire et de l'urbanisme, d'un article 41, § 1er, alinéa 1er, 2bis. Cette disposition nouvelle soumet à un permis toute coupe culturale et tous déboisements dans les bois et forêts visés. Mais comme cette disposition est intégrée dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, les fonctionnaires qui peuvent être chargés de son application ne peuvent être que les fonctionnaires de l'Administration de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. C'est pour écarter cette solution inadéquate que l'Exécutif régional propose au Conseil régional de remplacer ledit article 41, § 1er, alinéa 1er, 2bis, par une disposition insérée dans le Code forestier sous la forme d'un article 179bis et qui instaurerait un système d'autorisation indépendant de celui qui existe en matière d'urbanisme (article 2 du projet).

B. Le décret a également pour objet - en son article 1er - de reproduire, sous réserve de modifications qui vont être indiquées, les dispositions contenues dans l'article 1er bis, inséré dans le Code forestier par le décret du 19 décembre 1984.

.../...

(1) Décret du Conseil régional wallon du 19 décembre 1984 modifiant le Code forestier et le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, publié au Moniteur belge du 15 février 1985.

Ledit article 1er bis, alinéa 1er, soumet, dans la Région wallonne, à une "autorisation de l'Exécutif", l'aliénation des bois et des forêts des communes et des établissements publics "ainsi que (des) bois et forêts, dans lesquels les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers".

Le texte en projet pour l'article 1er bis introduit plusieurs modifications.

Une première modification consiste en ce que le texte en projet fait expressément mention des "terrains incultes" qui sont l'accessoire des bois et forêts visés. Cette modification ne paraît pas nécessaire. En effet, depuis les origines du régime forestier, tant dans la doctrine que dans la jurisprudence et la pratique de l'administration forestière, il a été considéré que les terrains incultes enclavés dans les bois et forêts de l'Etat, des communes et des établissements publics sont soumis au régime forestier en raison du rôle qu'ils jouent dans la conservation et le maintien de l'intégralité des forêts. Des terrains contigus à des bois et forêts peuvent également présenter le même caractère de dépendances de la forêt (2).

La seconde modification consiste à supprimer dans l'expression "ont des droits de propriété indivis avec des particuliers", ces derniers mots : "avec des particuliers".

.../...

(1) PANDECTES BELGES, Tome XIII, V° Bois, n° 25; V° Bois et forêts, n° 12 et 13; Tome CVI, V° Terrain vague, n°s 4 et Tome XIV V° Bruyère, n° 7.

(2) R.P.D.B, Tome VI, V° Forêt, n°s 27 et 30.

Selon l'exposé des motifs, le texte de l'article 1er 3°, du Code forestier, actuellement en vigueur (1), viserait exclusivement les cas dans lesquels l'Etat, les communes et les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers et non les cas où ces personnes morales de droit public ont des droits de propriété indivis entre elles. En réalité, le texte actuellement en vigueur doit être interprété en ce sens qu'il soumet a fortiori au régime forestier les bois et forêts dans lesquels des personnes de droit public ont des droits de propriété indivis entre elles (2).

Les deux modifications ci-dessus analysées ne sont donc pas nécessaires. Si l'Exécutif régional et le Conseil régional estimaient néanmoins préférable d'établir de manière explicite les deux règles que sont également soumis au régime forestier les bois et forêts dans lesquels l'Etat, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis entre eux et que le sont aussi les terrains incultes accessoires des bois et forêts visés, ils pourraient insérer en tête du dispositif du projet, un article rédigé comme il est proposé ci-dessous.

La troisième modification apportée par le présent projet aux dispositions de l'article 1er bis consiste à étendre le champ de l'autorisation de l'Exécutif à un changement du mode de jouissance des biens visés..

.../...

(1) Dont l'article 1er bis inséré par le décret du 19 décembre 1970 reproduit les termes en leur donnant nécessairement la même portée.

(2) Voir l'article 176 du Code forestier, la déclaration de

C. Le projet a enfin pour objet de porter des sanctions pénales (article 3 du projet).

+

+

+

EXAMEN DES ARTICLES.

Article nouveau (qui deviendrait l'article 1er).

Cet article pourrait être rédigé comme suit :

"L'article 1er du Code forestier est complété par les dispositions suivantes :

"3°bis dans la Région wallonne, les bois et forêts dans lesquels l'Etat, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis entre eux ou avec des particuliers;

4° dans la Région wallonne, les terrains incultes, accessibles des bois et forêts, visés aux 1°, 2°, 3° et 3°b

Article 1er (devenant l'article 2).

Le liminaire de l'article devrait être rédigé comme suit :

"L'article 1er bis du Code forestier, inséré par le décret du 19 décembre 1984, est remplacé par la disposition suivante :".

Il y aurait lieu de diviser l'article 1er bis en projet en deux alinéas comprenant chacun une des deux phrases du texte.

Au début de l'alinéa 1er, mieux vaudrait écrire "... les bois et forêts et les terrains incultes".

Au début de l'alinéa 2, il y aurait lieu d'écrire : "Les bois et forêts et les terrains incultes, visés à l'alinéa

Article 2 (devenant l'article 3).

Le décret en projet abroge l'article 41, § 1er, alinéa 2bis, qui a été inséré dans le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et qui rendait applicables, pour les coupes culturales et les déboisements, les règles imposant une autorisation et ouvrant, en cas de refus, des recours qui sont organisés par ce Code. C'est pourquoi l'article 179bis en projet organise un système propre d'autorisation et de recours, tout en s'inspirant de celui qui est institué par le Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Pour éviter toute confusion quant au champ d'application de l'article 179bis en projet, il y a lieu de le faire commencer par les mots : "Dans la Région wallonne ...".

Les paragraphes 2 et 3 seraient plus logiquement présentés comme des alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er.

Le texte suivant est proposé pour le paragraphe 1er

"§ 1er. Dans la Région wallonne, nul ne peut, sans une autorisation ..., pratiquer aucune coupe ni aucun abattage dans les bois et forêts (et les terrains incultes) qui sont soumis au régime forestier (en application de l'article 1er).

L'autorisation peut être assortie de conditions destinées à sauvegarder la bonne gestion des biens. La décision de refus d'autorisation doit être motivée.

La validité de l'autorisation est d'un an. Elle peut être prorogée pour une seconde période d'un an, même lorsqu'elle est délivrée sur recours".

Au paragraphe 4, devenant le paragraphe 2, il serait plus clair de répartir les dispositions en cinq alinéas distincts.

L'alinéa 2 commencerait par les mots : "Le dossier comprend : ...".

L'alinéa 3 commencerait par les mots : "L'agent forestier ...".

Les alinéas 4 et 5 seraient mieux rédigés comme suit

"Sans préjudice de l'alinéa 2, l'Exécutif peut déterminer la forme et la composition du dossier.

Si le dossier n'est pas complet, l'agent forestier chef d'inspection le renvoie au demandeur, par pli recommandé à la poste, en lui indiquant que la procédure doit être recommencée".

Au paragraphe 5 (devenant le paragraphe 3), il n'y a pas lieu de numérotter les alinéas.

A l'alinéa 1er du paragraphe, il est nécessaire de déterminer le point de départ du délai de soixante jours. Il y a lieu de supposer que ce délai commence à courir à partir de l'introduction de la demande. Cette précision devrait être indiquée dans le texte.

Au lieu des mots "introduire par recommandé à la poste", il conviendrait d'écrire : "introduire par pli recommandé à la poste". La même remarque vaut pour les autres dispositions du projet où l'expression est utilisée.

Au 2° (devenant l'alinéa 2), on observera l'abandon du permis tacite : l'autorisation est considérée comme refusée, lorsque l'Exécutif ne statue pas, même si l'autorisation a été accordée par la députation permanente.

La formule "l'autorisation de la Députation permanente (est considérée) comme annulée" est inexacte. L'autorité administrative qui statue sur un recours en réformation n'annule pas la décision qui lui est soumise. Elle prend une décision nouvelle qui remplace la décision précédente. La dernière phrase de l'alinéa pourrait être rédigée comme suit : "L'absence de décision notifiée dans les délais prévus équivaut au refus d'autorisation".

Article 3 (devenant l'article 4).

L'article 184 en projet est rédigé comme suit :

"Sont punis d'un emprisonnement de huit à quinze jours et d'une amende de 1.040 à 80.000 francs ou d'une de ces peines seulement ceux qui auront enfreint les prescriptions de l'article 179bis ou qui n'auront pas respecté les termes et conditions de l'autorisation. Outre cette pénalité, il sera fait application des dispositions du titre XII du présent Code. Les dispositions du livre 1er du Code pénal sans exception du chapitre VII et de l'article 85 restent d'application".

1. Le projet prévoit une amende de "1040 à 80.000 francs". Selon le délégué du Ministre, la majoration par addition de décimes a ainsi déjà été appliquée.

En vertu de l'article 1er de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, "le montant des amendes pénales prononcées par les cours et tribunaux en vertu du Code pénal et des lois et règlements particuliers ... est majoré de (cinq cent nonante) décimes, sans que cette majoration modifie le caractère juridique de ces peines". Il ressort de l'article 2 de la même loi que, par une disposition expresse, le législateur peut fixer des amendes auxquelles ne s'applique pas la majoration prévue par l'article 1er précité. Si l'Exécutif et le Conseil régional n'ont pas l'intention de déroger à la règle de l'article 1er de la loi du 5 mars 1952, le montant de l'amende doit être exprimé compte non tenu de la majoration.

2. Le projet dispose également qu'"Outre cette pénalité, il sera fait application des dispositions du titre XII du présent code".

La portée de cette disposition n'est pas claire.

Les articles 154 à 156 (1), 158 et 161 du Code forestier constituent le droit commun de la coupe et de l'enlèvement sans droit de bois, soit que l'auteur n'ait aucun droit sur les arbres coupés ou enlevés, soit qu'il n'ait pas rempli les formalités prescrites pour la régularité de la coupe ou de l'enlèvement, soit qu'il s'agisse d'un indivisaire ayant agi sans l'accord des autres copropriétaires (2). Le texte en projet aura pour effet d'établir plusieurs amendes à charge de celui qui a abattu des arbres ou pratiqué des coupes, sans autorisation : celle de l'article 184, en projet, et celles des articles précités.

Les articles 162 à 168 supposent que les faits ont été commis dans les bois d'autrui, par des personnes qui n'ont aucun droit sur ces bois, en dehors de toute coupe ou de tout abattage (3). La référence au titre XII du Code forestier, dans son entier, semble indiquer que l'Exécutif entend réprimer ces faits, même lorsqu'ils ont été commis, notamment, par le propriétaire des bois. Si telle est l'intention de l'Exécutif, la disposition devrait être revue. En effet, certaines des dispositions précitées ne sont pas adaptées à cette hypothèse (par exemple, les articles 164 et 165).

----- .../...
(1) L'article 157 ne concerne que les bois soumis au régime forestier.

(2) Bignon et Tronçon "Les Codes de police" Tome II, trois-

3. L'article ne punit pas seulement les infractions à l'article 179bis en projet, mais également les infractions prévues par le titre XII du Code forestier. Or, aucun article du Code forestier ne rend applicables aux infractions prévues par ce code les dispositions du livre Ier du Code pénal. Le texte en projet rend applicables aux infractions à l'article 179bis en projet, ces dispositions du livre Ier du Code pénal.

Si l'intention de l'Exécutif et du Conseil régional est de rendre applicables les dispositions du livre Ier du Code pénal aux infractions prévues par le titre XII du Code forestier auquel le décret en projet fait référence, le texte de l'article 184 en projet devrait être complété.

Au surplus, la rédaction de cet article 184 devrait être amendée.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 184.

Sont punis d'un emprisonnement de huit à quinze jours et d'une amende de 26 francs à ... francs ou d'une de ces peines seulement ceux qui auront enfreint les prescriptions de l'article 179bis ou qui n'auront pas respecté les termes et conditions de l'autorisation donnée en application de cet article.

Outre ces peines, il sera fait application des dispositions du titre XII du présent Code (1) aux infractions commises dans la Région wallonne.

Les dispositions du livre Ier du Code pénal, sans exception du chapitre VII et de l'article 85, sont applicables à ... (1)".

Article 4 (devenant l'article 5).

L'abrogation doit porter non sur la disposition modificative mais sur la disposition qui a été modifiée.

L'article doit, dès lors, être rédigé comme suit :

"Article 4.

L'article 41, § 1er, alinéa 1er, 2bis, du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par le décret du 19 décembre 1984, est abrogé".

(1) Voir l'observation 3 relative à l'article 3 du projet, devenant l'article 4.

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat, président,
J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,
Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeu:

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

Ch. HUBERLANT.