

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Rénovation rurale, de la Conservation de la nature, des Zonings industriels et de l'Emploi pour la Région wallonne, le 12 septembre 1990, d'une demande d'avis sur un projet de décret "relatif à la circulation dans les bois et forêts", a donné le 25 mars 1991 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Selon l'exposé des motifs, les articles 165 et 166 du Code forestier "conçus dans le but de préserver les ressources forestières contre les voleurs de bois, ont reçu une application jurisprudentielle conforme à leur raison d'être originelle".

Ils ne permettent pas de protéger la nature et, singulièrement, les bois et forêts, contre les excès de certaines activités sportives et récréatives.

Alors cependant que les articles 165 et 166 précités et, d'une manière plus générale, toutes les dispositions du titre XII du Code forestier, comme son intitulé l'indique, érigent en infraction les mêmes comportements et les sanctionnent des mêmes peines (voyez également l'article 183 du même Code), le décret en projet établit une distinction nette selon que les activités s'exercent dans les bois et forêts soumis au régime forestier ou dans les bois et forêts des particuliers.

Les activités dangereuses pour la conservation des bois et forêts visées à l'article 1er du projet ne sont, en principe, interdites et pénalement réprimées que si elles s'exercent dans les bois et forêts soumis au régime forestier.

De même, selon les explications du fonctionnaire délégué, il faut comprendre l'article 3 du projet comme signifiant que désormais, en Région wallonne, les comportements visés aux articles 165 et 166 du Code forestier ne seront plus punissables que s'ils ont été accomplis dans les bois et forêts soumis au régime forestier.

Au contraire, ainsi qu'il résulte de l'article 2 du projet, les mêmes comportements que ceux visés aux articles 119bis à 119septies en projet (article 1er du projet) ne constitueront pas, du moins dans un premier temps, des infractions lorsqu'il s'agit de bois et forêts appartenant à des particuliers. Il est seulement prévu que, "sur avis conforme du propriétaire", l'Exécutif pourra étendre les dispositions des articles 119bis à 119septies aux bois et forêts non soumis au régime forestier.

La distinction ainsi opérée paraît critiquable. En effet, si le but des auteurs du décret est, comme l'indique l'exposé des motifs, de protéger les bois et forêts dans l'intérêt de la collectivité tout entière, on n'aperçoit pas sur quel critère en rapport avec le but ainsi poursuivi cette distinction pourrait se fonder. La circonstance que les bois et forêts appartiennent en propriété à des personnes de droit public ou à des personnes de droit privé est, à cet égard, sans pertinence.

Elle l'est d'autant moins que, comme il a été signalé ci-dessus, toutes les dispositions du titre XII du Code forestier, à la seule exclusion des articles 115 et 116, ainsi que l'article 183, demeurent applicables tels quels en Région wallonne. D'ailleurs, selon les explications fournies au Conseil d'Etat, l'intention des auteurs du projet est d'étendre ultérieurement aux bois et forêts des particuliers le régime de protection applicable dans un premier temps aux seuls bois et forêts soumis au régime forestier, si l'expérience s'avère positive.

.../...

Il n'empêche que - même temporaire - cette distinction, à la lumière des informations dont dispose le Conseil d'Etat, n'est pas fondée. Elle constitue une discrimination injustifiée entre des personnes ayant commis les mêmes faits.

Au surplus, et en tout état de cause, il n'est pas admissible que l'extension éventuelle de ce régime et donc de la répression pénale destinée à en assurer le respect, au lieu de se faire au profit des bois et forêts des particuliers en général, ne soit que partielle et dépende de l'"avis conforme du propriétaire".

En effet, une fois admis que le but poursuivi est la protection de la nature - en l'espèce des bois et forêts - et non celle de la propriété, il ne se conçoit pas que cette protection puisse dépendre du consentement du propriétaire - de chaque propriétaire - des bois et forêts non soumis au régime forestier. L'accord de la personne de droit public, propriétaire ou copropriétaire de bois et forêts soumis au régime forestier, n'est, du reste, pas requis.

Tout autre chose est de prévoir que des activités en principe interdites puissent exceptionnellement être autorisées à des conditions fixées unilatéralement par l'Exécutif et destinées à minimiser sinon à supprimer les atteintes portées à l'environnement, moyennant l'accord du propriétaire, sans d'ailleurs qu'il y ait lieu de distinguer selon qu'il s'agit d'une personne de droit public ou d'un particulier. Mais en faisant dépendre le régime d'interdiction et la répression pénale qui l'accompagne de l'accord de chaque propriétaire pris individuellement, l'article 2 du projet crée une discrimination supplémentaire - également non justifiée

.../...

eu égard au but poursuivi - entre les auteurs d'actes accomplis tous indistinctement dans des bois et forêts non soumis au régime forestier et présentant intrinsèquement le même danger pour la conservation de la nature.

2. Il faut relever le caractère hétérogène des dispositions de l'article 1er du projet de décret ainsi que la place que ces dispositions occuperaient dans le Code forestier.

Il est d'usage d'inscrire les dispositions répressives sensu lato (sanctions et règles de procédure pénale) à la fin des textes législatifs. Le Code forestier respecte cette règle : le titre XI traite de "la procédure en matière de délits commis dans les bois soumis au régime forestier", le titre XII traite "des peines et condamnations pour tous les bois et forêts en général" et le titre XIII organise la répression des infractions commises dans "les bois et forêts des particuliers".

Or, les dispositions qui formeraient les articles 119bis à 119septies du Code forestier mêlent des interdictions de principe, des sanctions, des dispositions de procédure pénale, des dérogations, des autorisations, des habilitations faites à l'Exécutif et des dispositions diverses (notamment la constitution d'un cautionnement, prévue à l'article 119bis, alinéa 2).

Leur introduction, dans le Code forestier, à une place où il n'est pas encore question de sanctions pénales, en rendra la lecture particulièrement malaisée, et ce d'autant

.../...

plus que les intitulés des titres Xbis et Xter en projet ne permettent pas d'y deviner la présence de dispositions pénales.

Mieux vaudrait dissocier les articles en projet, inscrire les règles d'autorisation et d'interdiction dans le titre X du Code, dont l'intitulé "Police et conservation des bois" paraît suffire, et grouper l'ensemble des dispositions pénales applicables en Région wallonne à la fin du Code, sous un titre XIV intitulé "Dispositions pénales particulières à la Région wallonne".

Le texte du projet devrait être revu en tenant compte de l'observation qui précède. Les observations particulières qui suivent sont faites sous réserve de ces deux premières observations générales.

3. Il serait souhaitable, pour la raison indiquée sous 2, de distinguer dans chaque article du projet les éléments suivants :

- a) la règle générale de l'interdiction;
- b) les conditions relatives à l'octroi de l'autorisation;
- c) les règles relatives aux sanctions pénales qui devraient être groupées à la fin du Code.

.../...

4. Il convient d'utiliser le verbe "punir" plutôt que le verbe "condamner", conformément à la terminologie classique en matière pénale.

5. Il est d'usage d'écrire en toutes lettres les montants des amendes.

6. Il faut écrire "article 119quinquies", "article 119sexies", et "article 119septies" au lieu de "article 119quinto", "article 119sixto" et "article 119septo".

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

INTITULE.

Comme le décret en projet modifie une loi existante, mieux vaudrait l'intituler "Projet de décret modifiant le Code forestier par des dispositions particulières à la Région wallonne".

ARRETE DE PRESENTATION.

Il faudrait écrire "... est chargé de présenter au Conseil régional wallon ..." plutôt que "auprès du Conseil régional wallon".

DISPOSITIF.Article 1er.Article 119bis en projet.

1. En vertu de l'alinéa 1er, 2E, les organisateurs des activités en question peuvent être poursuivis s'ils ont organisé l'une de ces activités "à moins de 200 mètres de tout bois soumis au régime forestier".

L'intention des auteurs du projet est, selon le fonctionnaire délégué, d'établir cette zone d'interdiction pour lutter contre le bruit émis par les moteurs. Cette intention n'est pas exprimée dans le texte en projet. Au contraire, celui-ci vise en son alinéa 1er, 1E, les "véhicules à moteur ou non".

De l'accord du fonctionnaire délégué, le texte devrait être amendé sur ce point.

2. L'alinéa 2 de l'article permet au Ministre (ou à son délégué) d'accorder l'autorisation d'organiser les

.../...

activités interdites, "sur avis favorable du propriétaire et dans le respect des modalités fixées par arrêté".

Contrairement à ce que laisse entendre l'exposé des motifs, il ne s'agit pas, selon les déclarations du fonctionnaire délégué, d'un arrêté à prendre par le Ministre, mais bien d'un arrêté de l'Exécutif. Ainsi, l'Exécutif sera amené à déterminer les critères et les conditions dans lesquelles une autorisation peut être accordée après avis favorable du propriétaire. Ce faisant, l'Exécutif déterminera indirectement le champ d'application de la règle pénale édictée par l'alinéa 1er.

Le décret en projet devrait préciser au moins les conditions générales dans le respect desquelles une autorisation peut être accordée.

3. Selon l'alinéa 2 en projet, l'organisateur qui a obtenu une autorisation, "sera amené à déposer un cautionnement ... et à souscrire une assurance responsabilité civile, dans les cas et selon les modalités fixées par le même arrêté".

L'intention des auteurs du projet n'est pas d'imposer les deux garanties dans tous les cas : l'arrêté de l'Exécutif déterminera les cas dans lesquels l'une ou l'autre garantie sera exigée, et les cas dans lesquels les deux garanties seront exigées simultanément.

Le cautionnement doit être déposé "au profit du service de l'administration régionale chargée de faire remettre les lieux en état".

.../...

La remise des lieux en état sera, en principe, effectuée par le propriétaire. Toutefois, celui-ci a la faculté de confier ces travaux à l'administration régionale.

Le fonctionnaire délégué a confirmé qu'il n'y a aucune obligation pour le propriétaire (une commune, par exemple) de confier les travaux à l'administration régionale.

On peut dès lors s'interroger sur la nature de ce cautionnement lorsque, d'une part, l'organisateur s'est vu obligé de contracter une assurance en responsabilité civile et que, d'autre part, le propriétaire ou un ou plusieurs co-propriétaires (1) n'ont pas estimé devoir faire appel à l'administration régionale pour effectuer les travaux de remise en état des lieux.

Le fonctionnaire délégué a marqué son accord pour revoir le projet en ce qui concerne la désignation de l'autorité auprès de laquelle le cautionnement doit être déposé et les rapports qui doivent exister entre l'intervention de la compagnie d'assurance et la libération de la caution.

Cette observation vaut aussi pour l'article 119quater en projet.

Article 119ter en projet.

(1) En vertu de l'article 1er, 3E, du Code forestier sont soumis au régime forestier, "les bois et forêts dans lesquels l'Etat, les communes ou les établissements publics ont des droits de propriété indivis avec des particuliers".

.../...

1. La division en paragraphes n'est pas justifiée puisque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un seul alinéa.

2. En ce qui concerne le paragraphe 3 et, plus particulièrement, les autorisations de circuler délivrées à certaines personnes, il y a lieu de relever, d'une part, que le décret en projet ne désigne pas l'autorité chargée de délivrer ces autorisations (comparez avec l'article 119bis, alinéa 2, en projet) et, d'autre part, que le texte permet à l'Exécutif d'accorder des autorisations pour d'autres motifs que ceux qui sont cités, ainsi qu'il résulte de l'emploi de l'adverbe "notamment".

Article 119quinquies en projet.

1. La première phrase du paragraphe 1er, alinéa 2, attribue à l'Exécutif le pouvoir de déterminer "les conditions d'interdiction". Ce texte est incomplet. L'intention des auteurs du projet est de permettre à l'Exécutif de déterminer les conditions dans lesquelles l'accès des piétons à certaines routes et à certains chemins ou sentiers est interdit. En outre, la deuxième phrase de l'alinéa doit être revue afin de la mettre en concordance avec la réglementation relative à la signalisation routière. De l'accord du fonctionnaire délégué, le texte doit être adapté pour tenir compte de ces deux observations.

.../...

2. Au paragraphe 2, deuxième tiret, il faut écrire "à quiconque" au lieu du belgicisme "à tout qui".

3. De l'accord du fonctionnaire délégué, au paragraphe 4, alinéa 3, les mots "et groupes placés sous la responsabilité de ces dernières" sont inutiles et doivent être omis. En effet, l'autorisation de circuler accordée à une personne responsable d'un groupe vaudra aussi pour les membres du groupe placé sous sa responsabilité.

Article 119sexies en projet.

De l'accord du fonctionnaire délégué, l'article doit être complété par une disposition prévoyant un régime d'autorisation au bénéfice d'autres personnes (par exemple les cavaliers) que celles qui sont visées à l'alinéa 3 de l'article.

Ce régime d'autorisation serait semblable à celui qui est prévu par les autres dispositions en projet.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	M. LEROY,	
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. BOUCQUEY, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

	LE	LE PRESIDENT,
GREFFIER,		

R. DEROY .

P. TAPIE.