

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 29 juin 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "modifiant le Code forestier par des dispositions particulières à la Région wallonne en ce qui concerne la circulation dans les bois et forêts", a donné le 13 décembre 1993 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le décret en projet ne peut être envisagé sans tenir compte d'autres dispositions que celles du Code forestier.

Ainsi, l'article 3 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière prévoit la possibilité d'arrêter des règlements complémentaires de police de la circulation routière relatifs "aux routes et chemins forestiers, ouverts à la circulation publique, situés dans les forêts de l'Etat (lire aujourd'hui : de la Région), les réserves naturelles ou forestières". Selon les termes utilisés à l'époque où cette disposition fut adoptée, lesdits règlements sont arrêtés par "le Ministre de l'Agriculture", après avis des conseils communaux intéressés ou, lorsqu'il s'agit de communes faisant partie d'ensembles de communes visés à l'article 7, alinéa 1er, des lois coordonnées, après avis des commissions consultatives intéressées; en cas d'abstention du "ministre", les règlements sont arrêtés par les conseils communaux et soumis à l'approbation du "ministre". Du fait que la Région est désormais compétente pour les forêts (article 6, § 1er, III, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et pour la protection et la conservation de la nature (article 6, § 1er, III, 2°, de la même loi), la disposition prévoyant ces règlements complémentaires entre dans la compétence de la Région et, en conséquence, les compétences attribuées au Ministre de l'Agriculture doivent être exercées par le Gouvernement wallon.

.../...

Par ailleurs, les articles 12 et 13 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature habilite "le Ministre de l'Agriculture" (lire aujourd'hui : le Gouvernement wallon) à établir les règlements relatifs à la circulation dans les réserves naturelles en dehors des routes et chemins ouverts à la circulation publique, ainsi que les règlements de surveillance et de police des réserves naturelles. En application de ces articles, a été adopté l'arrêté ministériel du 23 octobre 1975 établissant le règlement relatif à la surveillance, la police et la circulation dans les réserves naturelles domaniales, en dehors des chemins ouverts à la circulation publique; l'article 5 de cet arrêté a été rendu applicable dans les réserves naturelles agréées, en vertu de l'article 1er de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 17 juillet 1986 concernant l'agrément des réserves naturelles et le subventionnement des achats par les associations privées de terrains à ériger dans des réserves naturelles agréées.

Enfin, les articles 23 et 24 de la loi précitée du 12 juillet 1973 permettent l'adoption de mesures réglementant la circulation dans les réserves forestières. Les articles 7 et 8 de l'arrêté royal du 2 avril 1979 établissant le règlement de gestion des réserves forestières contiennent des dispositions en cette matière.

Compte tenu de l'existence de ces textes, il conviendrait que les auteurs de l'avant-projet :

- a) précisent si et dans quelle mesure le décret en projet s'applique aux territoires dans lesquels la circulation est déjà régie par des dispositions particulières ;

.../...

- b) déterminent le sort à réserver aux textes précités, à la suite de l'adoption du décret.

2. Le décret en projet règle l'accès des bois et forêts et la circulation dans ceux-ci, tantôt sur les routes, chemins et sentiers et sur les pistes et aires balisées, qui sont ouverts à la circulation du public, tantôt sur certains d'entre eux, tantôt en dehors de ces lieux.

Au sujet de ces lieux, le Conseil d'Etat croit devoir faire les observations suivantes :

- a) L'article 119bis, § 1er, alinéa 1er, en projet contient une définition des voies ouvertes à la circulation du public : ce sont "toutes voies de communication ou de stationnement ne faisant pas l'objet d'une restriction ou d'une interdiction en vertu du Code de roulage ou de l'article 119octies, § 4".

Dans l'analyse que l'exposé des motifs donne de l'article 119bis en projet, on trouve les précisions ci-après à propos des voies ouvertes à la circulation du public :

- "Il s'agit d'une voie d'accès à la forêt qui ne fait pas l'objet d'une restriction ou d'une interdiction. Une route, un chemin ou un sentier privé est interdit à toute circulation du public sauf accord du propriétaire. Toute voie de communication qui n'est donc pas interdite ou qui ne fait pas l'objet d'une restriction est implicitement ouverte à la circulation du public. Il est entendu qu'un propriétaire ne peut réglementer la circulation que sur les voies privées, c'est-à-dire situées sur une assiette dont il est le plein propriétaire".

.../...

- "Un coupe-feu ou un chemin de débardage tracé momentanément pour délimiter puis évacuer des coupes de bois ou un layon de chasse ou un gagnage ne sont pas à considérer comme une voie de communication et ne sont donc pas ouverts de facto à la circulation du public".

Le Conseil d'Etat rappelle que l'ouverture d'une voie à la circulation publique est la caractéristique définissant la notion de voie publique au sens de la législation relative à la police de la circulation routière (1). Pour l'application de cette législation, il importe peu que l'assiette de la voie soit la propriété d'une personne privée ou d'une personne de droit public : une voie privée qui est, de facto, ouverte à la circulation du public n'échappe pas au champ d'application de cette législation. De même, la notion de voie publique au sens de ladite législation est indépendante de celle de domanialité publique; il a ainsi été jugé qu'un chemin forestier dépendant du domaine privé de l'Etat est soumis aux règles de police du roulage, dès qu'il constitue une voie ouverte à la circulation publique (2). Le caractère public d'une voie est donc une question de fait : il suffit que le public fré-

(1) Voir les décisions citées dans les chroniques de jurisprudence relatives à la circulation routière, de J. CLOSSET-COPPIN (J.T., 1978, pp. 217 et suiv., p. 217), de J. CLOSSET-COPPIN et B. GODAERT (J.T., 1984, pp. 337 et suiv., p. 337) et de D. de CALLATAY (J.T., 1990, pp. 205 et suiv. pp. 207-208); lire également J.-M. QUINTIN, "La voie publique et la police de la circulation routière", J.T., 1956, pp. 417 et suiv.; A. SIMONET, "Les notions de "voie publique" et de "lieu public" dans la réglementation de la circulation routière", J.T., 1978, pp. 341 et suiv.

(2) Bruxelles, 12 juin 1937, R.G.A.R., 1939, n° 3139.

quente la voie, parce qu'elle est destinée à cette fréquentation, ou parce que celle-ci est simplement tolérée, ou parce qu'aucun signal apparent d'interdiction n'indique à l'utilisateur que la voie n'est pas ouverte à la circulation publique (1). Toutefois, il n'y a de voie publique au sens de la législation sur la police de la circulation routière que si la généralité du public peut y circuler : ce n'est pas le cas de voies réservées à des catégories déterminées de personnes (2).

Dans un souci de sécurité juridique, il s'impose que la notion d'"ouverture à la circulation du public" au sens du décret en projet ne diffère pas de celle appliquée en matière de police de la circulation routière.

A cet égard, les passages précités de l'exposé des motifs ne sont pas exempts d'une certaine ambiguïté. Celle-ci doit être levée.

Par ailleurs, plutôt que de donner dans la disposition de l'article 119bis, § 1er, alinéa 1er, en projet, une définition de la voie publique, mieux vaut définir celle-ci en précisant qu'il s'agit de la voie publique au sens de la législation sur la police de la circulation routière.

b) L'exposé des motifs précise dans les termes suivants ce qu'il faut entendre par "route", par "chemin" et par "sentier" :

(1) J.-M. QUINTIN, op. cit., p. 417.

(2) Tels les titulaires d'une autorisation spéciale ou les membres d'un club. Par contre, les voies ouvertes à toutes personnes, mais réservées à des moyens de locomotion déterminés, sont des voies publiques.

"On peut entendre par : route, toute voie de circulation permettant à deux voitures de se croiser; chemin, toute voie dont la largeur est compatible avec le passage d'une voiture ; sentier, toute voie dont la largeur ne permet pas le passage d'une voiture".

Ces définitions doivent être insérées dans le dispositif du décret en projet, en les adaptant de la manière suivante :

- compte tenu des explications des délégués du Gouvernement, on remplacera le mot "voiture" par les mots "véhicule automobile" (1).

- en outre, mieux vaut définir le chemin comme "toute voie dont la largeur ne permet le passage que d'un seul véhicule automobile".

c) Les notions de "piste" et d'"aire" doivent également être définies dans le dispositif.

En outre, le texte doit déterminer qui désigne les pistes et les aires concernées et selon quelle procédure. L'article 119octies, § 5, en projet (2) est, à cet égard, tout à fait insuffisant.

(1) La définition suivante du "véhicule automobile" est donnée par l'article 2.18. de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière : "tout véhicule à moteur ... ne répondant pas aux définitions du cyclomoteur et de la motocyclette".

(2) "L'Exécutif fixe les modalités d'agrégation des aires et pistes".

3. Plusieurs dispositions du projet sont spécifiques aux "activités de groupe"; elles appellent les observations ci-après.

- a) La notion d'"activités de groupe" doit être définie, faute de quoi elle trouverait à s'appliquer de plein droit à toutes les activités exercées en commun par deux personnes au moins, ce qui irait sans doute au-delà de l'intention des auteurs de l'avant-projet.
- b) Parmi les dispositions propres aux activités de groupe, on relève celles qui établissent une peine particulière à charge de ceux qui organisent une activité de groupe exercée en infraction aux dispositions du décret en projet.

Ces dispositions sont rédigées de la manière suivante : "Celui qui organisera une activité de groupe en infraction au présent article et offrira à des tiers d'y participer sera en outre condamné à une amende de ..., si cette offre a été suivie d'effet" (1).

Comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, le texte serait plus simple et plus clair s'il visait celui qui organise "une activité de groupe exercée en infraction".

Il n'y a pas lieu, dès lors, de préciser que la peine particulière envisagée pour les organisateurs

(1) Voir les articles 119ter, § 3 ; 119quater, alinéa 3; et 119septies, alinéa 2, en projet.

d'activités de groupe n'est prévue que si ceux-ci ont offert à des tiers de participer à l'activité délictueuse et que l'offre a été suivie d'effet.

Par ailleurs, en ce qui concerne les mots "en outre" figurant dans les dispositions précitées, ils sont ambigus, car :

- ou bien, les auteurs de l'avant-projet entendent prévoir que celui qui exerce une activité en infraction et est, en même temps, l'organisateur de cette activité, est puni, à la fois, de la peine envisagée, en cas d'exercice de l'activité délictueuse, et de celle spécifiquement mise à charge de l'organisateur de l'activité; en ce cas, il y aurait concours matériel d'infractions au sens des articles 58, 59 et 60 du Code pénal, sauf la possibilité pour le juge de considérer qu'il y aurait délit collectif, auquel cas il ne prévoirait qu'une seule peine, la plus forte;
- ou bien, l'intention est seulement de prévoir une peine particulière pour l'organisateur d'activités de groupe exercées en infraction, cette peine ne s'ajoutant pas à celle prévue en cas d'exercice de l'activité délictueuse.

Dans les deux hypothèses, les termes "en outre" doivent être omis.

.../...

En conclusion, pour lever toute ambiguïté, mieux vaut, après avoir prévu la peine applicable à l'auteur matériel de l'infraction, écrire dans un alinéa distinct :

"L'amende sera de ... à l'égard de l'organisateur d'une activité de groupe exercée en infraction au présent article".

4. L'article 119ter, § 1er, en projet interdit l'accès des bois et forêts aux piétons sur les routes, chemins et sentiers ouverts à la circulation du public, ainsi que sur les aires et pistes prévues et balisées à cet effet, entre une demi-heure après le coucher du soleil et une demi-heure avant le lever du soleil, sauf si un motif légitime peut être invoqué; par ailleurs, l'article 119quinquies, § 3, interdit, pendant les mêmes heures, le stationnement des véhicules automobiles en forêt.

Ces dispositions limitent, de manière générale et permanente, le droit d'utiliser la voie publique conformément à sa destination; ce faisant, elles restreignent gravement la liberté d'aller et de venir, consacrée par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 7 de la Constitution (1).

(1) Le droit d'utiliser la voie publique conformément à sa destination constitue en effet une manifestation de la liberté d'aller et de venir (J. DEMBOUR, Droit adminis-

La seule justification que donne l'exposé des motifs concerne l'interdiction du stationnement des véhicules automobiles pendant la nuit: il s'agit notamment, est-il affirmé, d'"éviter tout braconnage". Les délégués du Gouvernement ont également fait état des difficultés que rencontre l'administration forestière pour surveiller les bois et forêts pendant la nuit.

De telles explications ne suffisent pas à justifier les limitations envisagées; l'avant-projet doit être revu.

5. Les mots "l'Exécutif" et "l'Exécutif régional" doivent être remplacés par les mots "le Gouvernement".

Par ailleurs, dans diverses dispositions, l'avant-projet attribue des pouvoirs au Gouvernement "ou à son délégué".

Or, un décret ne peut attribuer directement des pouvoirs à une personne désignée par le Gouvernement : c'est, en effet, à celui-ci qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets (1), de déléguer ses pouvoirs, s'il l'estime

tratif, 3e éd., Liège 1978, nos 280-281; J. DUFAU, Vo Domaine public - règles générales d'utilisation, J. Cl. adm., fasc. 406/2, nos 4 et suiv).

(1) Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

opportun (1) et de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (2).

Le texte doit être revu en conséquence.

6. La forme du texte en avant-projet demande à être revue.

Ainsi :

- a) Le titre Xbis en projet serait plus clair s'il était divisé en deux sections, la première contenant des règles générales applicables à quiconque circule dans les bois et forêts (voir les dispositions figurant aux articles 119bis, 119septies et 119octies), la seconde contenant des dispositions propres à certains modes de locomotion ou à certaines activités (voir les dispositions figurant aux articles 119ter à 119sexies);
- b) les règles que contiennent les articles 119bis, 119septies et 119octies doivent être présentées de manière beaucoup plus ordonnée et en tenant compte du principe selon lequel il ne faut pas faire figurer dans un même article des dispositions qui sont sans rapport direct entre elles ou qui sont trop nombreuses;
- c) il n'est pas d'usage de donner un intitulé aux articles;

(1) Article 69 de la même loi spéciale.

(2) Article 87 de la même loi spéciale.

- d) la division d'un article en paragraphes ne se justifie pas, lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa;
- e) l'exposé des motifs doit être intitulé "Exposé des motifs", non "Exposé du dossier".

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

On ajoutera les termes " en général" (voir l'observation ci-après à propos de l'intitulé du Titre Xbis en projet).

Article 1er.

Mieux vaut donner au Titre Xbis l'intitulé suivant :

"De la circulation dans les bois et forêts en général
en Région wallonne".

Comme l'ont expliqué les délégués du Gouvernement, les mots "en général" signifient que sont visés, non seulement les bois et forêts soumis au régime forestier, mais aussi ceux qui appartiennent aux particuliers.

.../...

Dans un souci de clarté, il conviendrait que cette précision quant au champ d'application du Titre Xbis fût aussi expressément mentionnée dans le texte en projet.

Article 119bis en projet.

1. Au paragraphe 1er, les mots "Sans préjudice de l'exercice du droit de propriété" sont, compte tenu de l'observation générale n° 2 qui a été faite, fort ambigus en tant qu'ils se trouvent dans une disposition qui donne une définition de la voie publique. Mieux vaut les omettre.

S'il s'agissait de rappeler que celui qui exerce un droit privatif sur l'assiette d'une voie publique peut fermer celle-ci à la circulation du public, ce rappel trouverait mieux sa place dans l'exposé des motifs.

L'alinéa 2 du paragraphe 1er serait, lui, mieux à sa place parmi les dispositions relatives aux piétons.

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, l'énumération est rédigée dans des termes trop généraux, de sorte que la disposition en projet ne permet pas au citoyen de distinguer ce qui est interdit de ce qui ne l'est pas.

Ainsi notamment, il conviendrait d'explicitier les mots "perturber l'écosystème, la quiétude, la gestion ou l'exploitation".

.../...

Quelles sont, par exemple, les activités de "gestion" et d'"exploitation" visées ? Interrogés sur ce point, les délégués du Gouvernement se réfèrent à l'article 119octies, § 1er, en projet, lequel évoque toute "activité de surveillance, de gestion ou d'exploitation liée à la forêt"; cette expression ne définit pas beaucoup plus clairement les activités visées (1).

Qu'entend-t-on par "perturber l'écosystème" et par "quiétude" ?

S'agissant d'un texte qui porte des interdictions sanctionnées pénalement, ces précisions sont indispensables. Le texte doit être fondamentalement revu.

La même observation vaut pour l'alinéa 2 du § 2, où il faut préciser également ce que signifient concrètement les termes "mettre en péril" et "les intérêts du propriétaire ou de son ayant-droit".

3. Selon le paragraphe 2, alinéa 3, "toute forme d'accès aura lieu aux risques et périls des utilisateurs".

(1) Selon l'exposé des motifs, "ces activités touchent ... les objectifs de sylviculture, de chasse, de pêche ou de conservation de la nature". Il semble qu'ainsi, deux catégories d'activités sont visées : d'une part, les activités de surveillance, de gestion ou d'exploitation forestière et, d'autre part, les activités relevant de la chasse, de la pêche ou de la conservation de la nature.

L'exposé des motifs justifie cette disposition comme suit :

"En effet, le propriétaire ne peut être tenu pour responsable d'une branche qui tomberait sur un piéton par exemple. Dans le cas contraire et vu le coût exorbitant de l'entretien de tous les arbres d'une forêt, le propriétaire aurait avantage à y interdire tout accès".

La disposition en projet exonérerait donc les propriétaires des bois et forêts de toute responsabilité pour les dommages causés à ceux qui pénètrent dans ceux-ci. Serait également exonérée toute autre personne qui pourrait voir sa responsabilité engagée : ainsi en va-t-il du gardien d'une chose atteinte d'un vice, responsable, en vertu de l'article 1384, alinéa 1er, du Code civil, des dommages causés du fait de cette chose.

La disposition en projet règle, de la sorte, une question de droit civil, qui ressortit aux compétences résiduelles de l'Etat.

L'on ne pourrait admettre qu'elle entre dans la compétence de la Région que s'il était démontré que seraient remplies les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel "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".

.../...

A cet égard, les délégués du Gouvernement ont fourni les explications suivantes :

"Dans le cas de chute d'arbres ou de branches, la jurisprudence applique la responsabilité fondée sur l'article 1384 du Code civil. La responsabilité basée sur cet article présume de manière irréfragable que le gardien de la chose a commis une faute dès lors qu'il est prouvé que cette chose est atteinte d'un vice. Il importe peu que le vice soit apparent ou caché. En conséquence, une responsabilité très lourde pèse sur le gardien des forêts (en général, le propriétaire). Ceci entraînerait de la part du propriétaire :

- soit la prise de mesures préventives coûteuses afin de se prémunir de tout risque par la détection de tous les vices apparents et cachés;
- soit l'acceptation du risque de voir la responsabilité engagée du manière quasi automatique en cas d'accident.

Dès lors, dans ces conditions, le propriétaire aura tout intérêt à maintenir sa forêt fermée, ce qui empêcherait d'atteindre un des objectifs du projet de décret, à savoir l'accès du public en forêt.

L'exonération de responsabilité du propriétaire s'avère donc une mesure nécessaire à la réalisation de l'objectif précité".

Une telle argumentation ne peut être suivie.

En effet, le décret en projet tend à protéger le milieu forestier contre les atteintes qui peuvent y être portées; à cette fin, il contient des règles restreignant la possibilité pour le public de circuler dans les bois et

.../...

forêts. Il n'a pas pour objet d'inciter les propriétaires à ouvrir leurs bois et forêts.

Au demeurant, le décret en projet préserve le droit, pour les propriétaires de bois et de forêts, de s'opposer à ce que le public pénètre dans leurs biens et de mettre des conditions à cet accès.

L'on n'aperçoit, dès lors, pas en quoi l'alinéa 3 de la disposition en projet serait nécessaire à l'exercice des compétences de la Région, au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Il doit donc être omis.

3. Au paragraphe 3, de l'accord des délégués du Gouvernement, les mots "par leur possesseur" doivent être omis.

Article 119ter en projet.

1. Plutôt que de définir les cas dans lesquels les comportements visés ne sont pas constitutifs d'une infraction, mieux vaut, dans un souci de clarté et pour éviter toute ambiguïté, déterminer expressément quels sont les comportements érigés en infraction.

Les paragraphes 1er et 2 doivent donc être revus en conséquence.

.../...

La même observation vaut pour l'article 119quater en projet.

2. Il convient de préciser si les interdictions que prévoit ou qu'implique le paragraphe 2 ne s'appliquent pas en cas de motif légitime ou si elles s'appliquent de manière absolue.

3. Au paragraphe 2, alinéa 1er, on veillera à utiliser la même terminologie qu'au paragraphe 1er : ainsi, l'expression "l'accès à pied" sera remplacée par les mots "l'accès des piétons".

4. Dans le même paragraphe 2, alinéa 1er, il est prévu que l'accès des piétons hors des routes, chemins, sentiers, pistes et aires est autorisé "le jour" à certains endroits et sous certaines conditions.

Il y a lieu de justifier, par des motifs adéquats, l'interdiction d'adopter, pendant la nuit, un comportement permis pendant le jour.

5. Tel qu'il est rédigé et tel que le commente l'exposé des motifs, le paragraphe 2, alinéa 2, ne suffit pas à permettre aux usagers de déterminer, de manière aisée, les nombreux endroits dans lesquels ils ne peuvent pénétrer : ainsi, les définitions, que donne l'exposé des

.../...

motifs, des "régénérations", des "jeunes plantations" et des "fourrés" (1), rendent difficilement compréhensible la règle prévoyant l'interdiction de pénétrer dans ces lieux; en ce qui concerne les mots "la gestion ou l'exploitation", il est renvoyé aux difficultés relevées dans l'observation n° 2 relative à l'article 119bis en projet.

Il suit des observations qui précèdent que l'article 119ter doit être fondamentalement revu.

Article 119quater en projet.

Alors que l'alinéa 2 énumère de manière exhaustive les raisons pour lesquelles peut être autorisé l'accès des cyclistes, des skieurs et des conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture à d'autres routes, chemins, sentiers, aires ou pistes que ceux mentionnés à l'alinéa 1er, l'exposé des motifs laisse entendre que d'autres raisons peuvent encore être invoquées (2).

Il appartient aux auteurs du projet de préciser leur intention exacte.

-
- (1) Selon l'exposé des motifs, il faut entendre :
- a) par "régénérations" : les "plants issus de semis naturels ou artificiels";
 - b) par "jeunes plantations" : les "plantations dont l'âge est inférieur à 10 ans";
 - c) par "fourrés" : les "peuplements dont la hauteur est inférieure à 10 mètres".
- (2) Voir en ce sens le passage suivant de l'exposé des motifs : "Pour d'autres raisons que celles invoquées ci-dessus, l'accord de l'Exécutif ou de son délégué est nécessaire".

La même observation vaut pour l'article 119quinquies, § 1er, alinéa 2, en projet.

Article 119quinquies en projet.

1. Au paragraphe 2, alinéa 2, il est prévu que les autorisations d'accéder à d'autres routes, chemins, aires ou pistes que ceux sur lesquels il est normalement permis de faire passer un véhicule participant à une activité de groupe, doivent déterminer "le montant du cautionnement requis en vue de la remise des lieux en état et/ou les modalités de l'assurance en responsabilité civile à souscrire par l'organisateur".

Les autorités régionales, qui délivrent ces autorisations, ne peuvent justifier d'un titre à intervenir dans la détermination des éléments de la garantie à fournir par l'organisateur d'une activité au cas où celle-ci cause des dommages à la forêt concernée, que si et dans la mesure où c'est la Région qui subit ces dommages ou est chargée de les réparer.

Il convient, en outre, de préciser les rapports qui doivent exister entre l'intervention de la compagnie d'assurances et la libération de la caution.

Les mêmes observations valent, par analogie, pour l'article 119octies, § 6, en projet.

.../...

2. Sous réserve de ces observations, il est proposé de rédiger le paragraphe 2 de la manière suivante :

"§ 2. Il est interdit :

- 1° d'organiser des courses, rallyes ou toute autre activité de groupe au moyen de véhicules à moteur ou d'organiser le passage de ces véhicules en dehors des routes bétonnées, pavées ou à revêtement hydrocarboné, ouvertes en permanence à la circulation publique;
- 2° de participer comme conducteur de tels véhicules à une activité organisée en infraction au 1°.

...".

3. En vertu de l'alinéa 3, l'examen de toute demande d'autorisation peut être subordonné au paiement de frais de dossier, dont le montant est fixé par le Gouvernement.

Se pose la question de savoir quelle est la nature juridique du prélèvement envisagé : s'agit-il d'une redevance ou d'un impôt ?

.../...

Suivant une jurisprudence constante de la section de législation (1), trois critères distinguent la redevance de l'impôt :

- 1° la redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celle-ci;
- 2° elle doit également être la contrepartie d'un service fourni spécialement à l'utilisateur et non à la collectivité toute entière;
- 3° elle doit enfin être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement.

En l'espèce, il n'apparaît pas que le prélèvement envisagé remplisse ces conditions. Il doit être qualifié d'impôt, et non de redevance.

Il s'ensuit que, conformément à l'article 110 de la Constitution, c'est au législateur décentralisé lui-même, et non au Gouvernement, qu'il appartient d'en fixer l'assiette et le taux.

(1) Voir notamment l'avis sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables (Doc. C.R.W., sess. 1989-1990, n° 151/1, pp. 43 et suivantes).

En outre, contrairement à ce que pourrait laisser entendre le texte en projet, il ne peut être laissé à l'autorité saisie de la demande d'autorisation la faculté d'apprécier s'il y a lieu ou non de percevoir ce prélèvement.

Le texte doit donc être revu.

4. En ce qui concerne le paragraphe 3, il est renvoyé à l'observation générale n° 4.

Pour le surplus, il résulte des explications des délégués du Gouvernement que la disposition interdisant le stationnement des véhicules en forêt "en dehors des aires prévues à cet effet" a pour seule portée de rappeler l'obligation de respecter les règles relevant de la police de la circulation routière qui sont relatives au stationnement. Une telle précision n'est pas nécessaire et échappe à la compétence de la Région; elle doit être omise.

Article 119sexies en projet.

Il résulte des explications des délégués du Gouvernement :

- 1° que les auteurs de l'avant-projet n'entendent pas régler la pratique du camping sur des terrains dont l'utilisation à cet effet nécessite un permis, en vertu de la

.../...

législation sur le camping (1) ou de l'article 41, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine;

- 2° que les "aires prévues à cet effet", visées par le texte en projet, doivent être spécialement désignées par le Gouvernement;
- 3° que les mots "selon les modalités prévues par l'Exécutif" signifient que le Gouvernement est chargé de fixer de manière générale - et non au cas par cas - les conditions auxquelles le propriétaire peut accorder l'autorisation de pratiquer le camping.

Le texte doit énoncer plus clairement ces précisions.

Article 119septies en projet.

1. Il n'est pas conforme à l'économie de l'avant-projet, telle qu'elle résulte de l'exposé des motifs, de faire dépendre de l'accord du propriétaire l'action du Gouvernement lorsque celui-ci entend maintenir la sécurité,

(1) Voir :

- a) sur le territoire de la région de langue française, le décret du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de camping-caravaning et le décret du 20 juillet 1976 organisant le camping à la ferme;
- b) sur le territoire de la région de langue allemande, la loi du 30 avril 1970 sur le camping.

.../...

sauvegarder la nature et la recherche scientifique et protéger le milieu forestier contre le danger d'incendie.

2. A l'alinéa 1er, les mots "à tout utilisateur" ne sont pas nécessaires.

Article 119octies en projet.

1. Le paragraphe 1er appelle les observations ci-après.

a) Alors que le texte du paragraphe 1er ne prévoit pas d'exception au principe selon lequel le Titre Xbis ne s'applique pas aux personnes mentionnées, l'exposé des motifs laisse entendre que le Gouvernement pourrait arrêter des règles applicables à ces personnes. Il appartient aux auteurs du projet de préciser leur intention exacte.

Par ailleurs, au même paragraphe, comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, il paraît judicieux d'insérer le mot "légitimement" entre les mots "exerçant" et "une activité".

b) D'autre part, il y a lieu également de viser, au paragraphe 1er, les articles du titre en projet qui ne s'appliquent pas "au propriétaire, à son ayant droit, ni aux personnes exerçant une activité de surveillance, de gestion ou d'exploitation liée à la forêt".

.../...

En effet, telle qu'elle est rédigée, la disposition en projet aurait pour effet d'exclure totalement du champ d'application du décret en projet, et ce d'une manière générale et permanente, les catégories de personnes ainsi visées qui pourraient, par exemple, sans restrictions organiser, sur leur terrain, une course, un rallye ou toute autre activité interdite par l'article 119quinquies.

L'exposé des motifs ne semble pas envisager cette hypothèse qui paraît antinomique avec l'économie de l'avant-projet, dont le but est précisément de préserver le milieu forestier.

c) Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation n° 2 qui a été faite à propos de l'article 119bis.

2. En vertu du paragraphe 2, dans le cas où une infraction à l'une des dispositions du Titre Xbis serait commise dans les bois et forêts d'un particulier, les poursuites ne pourraient être exercées qu'à la suite d'une plainte du propriétaire, de son mandataire ou de son ayant droit.

La condition qu'une plainte soit déposée pour que des poursuites puissent être engagées constitue une condi-

.../...

tion de forme de celles-ci (1). Or, la forme des poursuites relève de la compétence du législateur fédéral (2).

L'on ne pourrait admettre que la disposition en projet entre dans la compétence de la Région que s'il était démontré qu'elle est nécessaire à l'exercice de la compétence régionale, au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

L'exposé des motifs n'apporte, à cet égard, aucune explication.

Au demeurant, compte tenu des objectifs de protection du patrimoine naturel que poursuit le décret en projet, on n'aperçoit pas la nécessité de cette disposition. Ici, également, le texte de l'avant-projet paraît antinomique avec l'économie générale de ce dernier.

3. Concernant le paragraphe 3, on rappelle que l'article 169 du Code forestier énonce déjà quelques cas dans lesquels les peines pour les délits et contraventions en matière forestière sont doublées. On observe aussi que l'une des hypothèses dans lesquelles le paragraphe 3 en projet prévoit le doublement des peines - celle où l'infraction est commise pendant la nuit - est déjà mentionnée par l'article 169.

(1) En ce sens, voyez l'avis L. 22.032/9 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant la loi du 28 février 1882 sur la chasse, pp. 39-40.

(2) Article 7 de la Constitution.

Mieux vaut compléter l'article 169 en y énonçant les hypothèses nouvelles dans lesquelles les peines sont doublées.

4. Au paragraphe 4, les mots "Sans préjudice du Code de la route" sont inutiles et doivent être omis.

Par ailleurs, comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, l'objectif poursuivi au paragraphe 4 serait mieux rencontré si le texte en projet prévoyait que le Gouvernement est chargé d'informer le public, par tous les moyens qu'il estime nécessaires, sur le comportement à adopter en vue de respecter les règles prévues par le Titre Xbis.

Enfin, l'attention est attirée sur ce que l'existence de panneaux, de cartes ou d'autres moyens d'information qu'envisagent les auteurs du projet ne peut avoir pour effet de dispenser la Région wallonne de respecter les formalités requises pour que les dispositions qu'elle adopte acquièrent force obligatoire; il est souligné, en particulier, que les arrêtés d'exécution du décret en projet n'auront pas force obligatoire avant d'être publiés au Moniteur belge ou, dans le cas de mesures à portée individuelle qui ne font pas l'objet d'une telle publication, avant d'être notifiés aux intéressés (1).

(1) Articles 22 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

5. Au paragraphe 7, il est prévu que

"Dans un objectif de protection de la nature, l'Exécutif peut fixer des conditions techniques spécifiques aux véhicules et à leur utilisation".

Suivant l'exposé des motifs, la disposition en projet est prise :

"Dans un objectif de protection de la nature et afin, par exemple, de limiter le bruit de véhicules à moteur ou de spécifier un certain type de pneus peu dommageables pour les voiries".

La disposition en projet confère au Gouvernement, sans les nuances qui s'imposent, une habilitation excessive. En effet, l'on ne pourrait imaginer que, sous le bénéfice de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement wallon fixe des conditions techniques pour l'utilisation de véhicules qui, circulant sur les routes, répondent à toutes les prescriptions techniques imposées par l'autorité fédérale.

On pourrait, par contre, admettre que certaines spécifications puissent être imposées par le Gouvernement wallon, notamment sur des sentiers et des pistes ou en dehors de la voie publique.

La disposition doit être fondamentalement revue.

6. Le paragraphe 8, rend applicable l'article 172 du Code forestier dans tous les cas prévus au titre en projet.

.../...

Cet article 172 prévoit que :

"les dommages-intérêts ne pourront, y compris la valeur des objets restitués en nature, être inférieurs à l'amende simple prononcée par le jugement".

L'exposé des motifs ne s'explique pas sur la nécessité qu'il y aurait pour la Région, conformément à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, de légiférer dans une matière - relative à la responsabilité civile - qui ressortit à la compétence de l'autorité fédérale.

Article 2.

1. L'exposé des motifs est ambigu au sujet de la disposition en projet; il indique :

"..., En dépit de sa fonction financière, les articles 122 et 130 combinés nous paraissent avoir pour fonction première de permettre le retrait de l'écosystème forestier d'éléments perturbants. C'est pourquoi, il nous semble pouvoir s'appliquer aux vélos et aux skis (dont la confiscation pourra s'ensuivre en cas de délit avéré). C'est l'objectif de l'article deux".

Tel n'est pas le cas, en réalité, car la disposition en projet a pour seul objet de compléter l'article 122 du Code forestier, sans modifier la nature spécifique de la saisie que celui-ci prévoit, à savoir offrir une garantie contre l'insolvabilité du délinquant, ainsi qu'il résulte de l'article 130 du même Code. La compétence de la Région ne faisant, à cet égard, aucun doute, l'exposé des motifs gagnerait à mieux faire apparaître le caractère spécifique de la saisie.

.../...

2. Pour assurer la concordance avec l'article 119quater en projet, mieux vaut remplacer le mot "vélos" par le mot "cycles".

Observation finale.

La plupart des difficultés qui viennent d'être évoquées trouvent, notamment, leur origine dans la méthode utilisée, à savoir la description du bon comportement dans les bois et les forêts.

Ces difficultés seraient, en grande partie, éliminées si l'on recourrait à la méthode habituelle utilisée en droit pénal, et qui, du reste, l'est par le Code forestier lui-même, à savoir celle consistant à incriminer des comportements précis et à prévoir les sanctions qui les frappent.

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	J. MESSINNE,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame :	M. PROOST,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.