

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 13 décembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "visant à exécuter les articles 186bis, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 18 décembre 1854 contenant le Code forestier", a donné le 8 janvier 1996 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

Le décret du 16 février 1995 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, décret dont plusieurs dispositions constituent le fondement légal de l'arrêté en projet, fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage.

C'est sous la réserve de l'issue de ce recours que l'arrêté en projet est examiné.

En outre quand un litige est en cours, il est d'usage que la section de législation du Conseil d'Etat s'abstienne de formuler des observations qui la conduiraient nécessairement à prendre position sur les questions posées devant la juridiction saisie du litige et, par suite, à préjuger de l'issue de celui-ci. C'est en tenant compte de cet usage qu'il est procédé à l'examen de l'arrêté en projet (1).

(1) L'on ajoutera qu'en donnant son avis sur l'arrêté en projet, le Conseil d'Etat ne peut être considéré comme reconnaissant, fût-ce implicitement, la validité du décret du 16 février 1995. En prenant en considération ce décret, le Conseil d'Etat se borne à constater que celui-ci fait partie de l'ordonnancement juridique existant, sans préjuger de l'issue du recours introduit devant la Cour d'arbitrage.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. En vue de "garantir la protection de l'écosystème forestier" - selon les termes utilisés par la note au Gouvernement wallon - l'arrêté en projet tend à exécuter plusieurs dispositions du Code forestier relatives à la circulation du public dans les bois et les forêts. Ce faisant, il se donne pour objet de régler des matières - en particulier, la protection et la conservation de la nature et les forêts - qui sont des matières régionales (1).

Il ressort de la note au Gouvernement wallon que les auteurs du projet entendent également assurer le développement de ce "produit touristique essentiel pour la Wallonie" que constitue la forêt. Aussi, dans un grand nombre de ses dispositions, l'arrêté en projet donne un pouvoir de décision à des autorités compétentes en matière de tourisme - en particulier, le membre du Gouvernement wallon qui a le tourisme dans ses attributions et le commissaire au tourisme de la Région wallonne - ou prévoit l'intervention de ces autorités dans la procédure de décision. Il y a lieu de rappeler, à ce sujet, que le tourisme est une matière culturelle de la compétence des Communautés (2), compétence dont l'exercice a été confié à

(1) Article 6, § 1er, III, en particulier le 2^o et le 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Article 4, 10^o, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

la Région wallonne, en ce qui concerne le territoire de la région de langue française (1).

La question se pose de savoir si le Gouvernement wallon peut combiner ainsi les compétences qui sont les siennes, respectivement, dans la sphère des matières régionales et dans celle des matières communautaires.

La réponse est négative.

En effet, la Constitution et les autres dispositions de réformes institutionnelles établissent une nette distinction entre les matières communautaires et les matières régionales. Ces matières sont dévolues à des personnes morales distinctes, dotées d'organes qui leur sont propres. La circonstance que la Région wallonne exerce certaines compétences de la Communauté française sur le territoire de la région de langue française ne porte pas atteinte à la séparation des deux sphères de compétences, ni aux missions distinctes dévolues, respectivement, aux autorités régionales et aux autorités communautaires; il n'y a pas, dans le domaine d'application des compétences

(1) Article 3, 2^o, 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 article 3, 2^o, 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.

communautaires exercées par la Région wallonne, la moindre fusion de celle-ci et de la Communauté française (1).

En outre, le champ d'application territorial des dispositions arrêtées par la Région wallonne n'est pas le même selon que celle-ci règle une matière régionale ou exerce des compétences de la Communauté française : dans le premier cas, les dispositions s'appliquent sur tout le territoire de la Région wallonne; dans le second cas, elles s'appliquent uniquement sur le territoire de la région de langue française, et non pas sur celui de la région de langue allemande.

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 indissocia

(1) Voir, dans le même sens, la solution adoptée au sujet de l'exercice des compétences de la Région flamande par le Conseil et par le Gouvernement de la Communauté flamande : Cass., 5 novembre 1985, Pas., 1986, I, p. 256; C.E. arrêt Schiltz, n° 22.690 du 26 novembre 1982; de nombreux avis de la section de législation, notamment l'avis sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding", Doc. Vl. Raad, sess. 1983-1984, n° 244/1, pp. 8 et 9, et l'avis sur une proposition de loi "supprimant le "double mandat" par l'organisation d'élections distinctes pour les conseils de Communauté et les conseils régionaux", Doc. Ch., 554/2-85/86.

ble une matière régionale et une matière communautaire (1) (2).

Le Gouvernement wallon ne peut davantage prévoir, comme il le fait à l'article 36 de l'arrêté en projet, que, dans la région de langue allemande, les compétences accordées par le projet au ministre ayant le tourisme dans ses attributions et au commissaire général au tourisme sont exercées, respectivement, par le ministre qui a les forêts dans ses attributions et par l'inspecteur général de la division "nature et forêts" de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement. En effet, une telle disposition excède les compétences de la Région wallonne, puisqu'elle charge des autorités dont les attributions sont limitées au domaine de matières régionales d'exercer des compétences dans la matière du tourisme, matière qui, dans la région de langue allemande, relève de la Communauté germanophone.

-
- (1) Voir, dans le même sens, la solution retenue par la section de législation du Conseil d'Etat à propos de l'exercice des compétences de la Région flamande par les organes de la Communauté flamande (notamment l'avis précité sur un avant-projet de décret "houdende oprichting van de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding").
- (2) On relève à cet égard que, pour éviter toute confusion entre les deux sphères de compétences, l'article 4, 3°, des décrets II précités du 19 et du 22 juillet 1993 exige que les arrêtés pris par le Gouvernement wallon dans le domaine des compétences culturelles de la Communauté française fassent expressément mention de ce qu'ils règlent une matière visée à l'article 127 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitu-

.../...

En conséquence, l'objectif poursuivi par les auteurs du projet - régler dans un même texte la circulation en forêt dans un but tant de politique du tourisme que de protection de la nature et des forêts - ne peut être atteint que par la conclusion d'un accord de coopération entre les entités compétentes, en région de langue française et en région de langue allemande, dans les diverses matières concernées (1).

2. 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 (2).

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.

(1) En outre, un tel accord doit recevoir l'assentiment du législateur de chacune des entités compétentes, si, en raison de son objet ou de sa portée, il est de ceux qui, conformément à l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur.

(2) 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.

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 (1), 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

(1) C'est ce que fait le Gouvernement aux articles 17 et 18 de l'arrêté en projet.

régime (1). Par conséquent, l'arrêté en projet méconnaît cette disposition, lorsqu'il soumet à autorisation la création de tout itinéraire permanent (2).

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 (3).

-
- (1) 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).
- (2) 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.
- (3) 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.

*

*

*

Compte tenu des observations qui viennent d'être formulées au sujet de la répartition des compétences et de l'absence de fondement légal de plusieurs dispositions du projet, le Conseil d'Etat s'abstiendra de formuler des remarques concernant les aspects formels de l'arrêté en projet et se limitera à quelques observations de fond complémentaires.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Articles 1er et 2.

Les procédures d'autorisation de balisage sont organisées selon des aires géographiques, les massifs, qui correspondent à la circonscription territoriale d'un directeur de centre, c'est-à-dire, selon la définition de l'article premier, d'un directeur à la Division Nature et Forêt de la Direction générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement, affecté à une circonscription territoriale de gestion et de conception comportant 3 à 6 brigades. La circonscription territoriale de ce directeur de centre n'est toutefois pas définie dans un texte accessible au public. Il y a là une lacune qu'il convient de combler.

.../...

La même remarque s'applique à la circonscription territoriale du chef de cantonnement.

Article 3.

Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 4 ne permet pas de déterminer si les représentants des communes ont ou n'ont pas la qualité de membres des commissions.

Article 4.

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.

Article 5.

L'arrêté en projet doit déterminer les règles essentielles d'organisation et de fonctionnement des commissions. De telles règles n'ont pas leur place dans un règlement d'ordre intérieur.

.../...

Article 7.

Il résulte des explications des délégués du Gouvernement que, dans l'intention des auteurs du texte, la disposition en projet s'applique uniquement aux itinéraires tracés sur des voiries dont l'assiette relève du domaine privé de la Région wallonne. Cette précision ne ressort pas du texte.

Plus fondamentalement, on n'aperçoit pas clairement à quel régime les auteurs du projet entendent soumettre le balisage qui est réalisé par l'administration.

L'attention est attirée, à cet égard, sur ce que la section III du titre XIV du Code forestier ne prévoit pas de règles différentes selon que le balisage est l'oeuvre de l'administration ou celle d'autres intervenants.

Cette observation vaut aussi pour l'article 19.

Article 12.

Concernant le 6°, il résulte des précisions apportées par les délégués du Gouvernement que, comme dans l'hypothèse visée au 5°, l'accord des propriétaires concernés est requis. Cette précision doit apparaître dans le texte.

La même observation vaut pour l'article 15, 4°.

.../...

Article 27.

1. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas pour quel motif en rapport avec les objectifs poursuivis par l'arrêté en projet l'alinéa 1er limite le champ d'application des mesures de limitation et d'interdiction aux routes, aux chemins et aux sentiers, alors que l'article 188 du Code forestier ne contient aucune limite relative au champ d'application territorial de ces mesures.

2. A l'alinéa 2, dans la première phrase, la section de législation s'interroge sur la portée précise des mots "à l'exception des personnes pour lesquelles la circulation est indispensable". Si, comme le texte le laisse entendre, ce membre de phrase signifie que toutes les personnes "pour lesquelles la circulation est indispensable" sont dispensées de respecter les mesures de limitation ou d'interdiction, la disposition n'est pas suffisamment précise : quelles sont, en effet, les personnes "pour lesquelles la circulation est indispensable" ?

Article 32.

Il ressort des explications des délégués du Gouvernement que, lorsque l'article 32 précise que les formalités qu'il énumère sont prescrites "sous peine de nullité", les auteurs du projet entendent prévoir que les

.../...

décisions auxquelles s'applique cet article (1) n'acquièrent force obligatoire que si toutes les formalités indiquées sont accomplies.

Or les conditions auxquelles les arrêtés pris par les autorités régionales acquièrent force obligatoire sont fixées par les articles 22 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le Gouvernement wallon - pas plus que le législateur décréteil - ne peut régler cette matière (2).

En conséquence, les mots "sous peine de nullité" doivent être omis.

Article 34.

L'article 193, alinéa 2, du Code forestier permet aux cyclistes, aux skieurs et aux conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture de demander l'autorisation d'accéder non seulement à des sentiers, mais aussi à des aires qui ne sont pas balisées à cet effet. L'article 194, alinéa 2, du même code permet, quant à lui, d'autoriser l'accès de véhicules à moteur non seulement à des chemins,

(1) Au passage, on se demande s'il s'agit seulement des décisions prises par le chef de cantonnement ou s'il s'agit aussi des décisions arrêtées par le ministre.

(2) La section de législation avait déjà attiré l'attention de la Région wallonne sur ce point, dans l'avis sur l'avant-projet devenu le décret précité du 16 février 1995 (Doc. C.R.W., sess. 1994-1995, n° 272/1, p. 17). Voir aussi C.E., arrêt Van der Stichelen et Goethals - Claus, n° 51.585 du 8 février 1995.

mais aussi à des sentiers et à des aires qui ne sont pas balisées à cet effet.

L'alinéa 1er doit être complété pour tenir compte de toutes ces hypothèses.

Article 35.

Cette disposition accorde une dérogation à l'interdiction d'emprunter des sentiers et chemins avec des véhicules au profit des propriétaires de terrains situés dans les bois et forêts sur les sentiers et chemins permettant d'accéder à leur propriété. La seconde phrase précise qu'"ils doivent dans ce cas pouvoir présenter une copie de leur titre de propriété". Si cette phrase suppose qu'ils doivent pouvoir présenter immédiatement une copie de leur titre de propriété, cette exigence est susceptible de poser des difficultés pratiques. Sinon, elle est inutile. De l'accord des délégués, il convient de l'omettre.

Par ailleurs, on peut se demander si cette dérogation ne devrait pas être étendue aux autres titulaires de droits réels ou personnels se rapportant aux biens considérés ?

Annexe III.

En précisant que les pictogrammes sont ceux qui sont "disponibles", les auteurs du projet limitent aux activités qui sont représentées celles qui sont admises dans

.../...

les aires forestières. Ce faisant, ils apportent des restrictions à la notion d'"aire" telle que la définit l'article 185, cinquième tiret, du Code forestier, à savoir une "zone balisée et affectée à l'accueil des piétons, au stationnement momentané de véhicules, à l'exercice de certaines activités récréatives ou au bivouac" - ce qu'ils ne peuvent faire. On relève en particulier que certaines activités récréatives - comme l'escalade de rochers et le bivouac - ne sont pas représentées.

La chambre était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

R. ANDERSEN.