

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 31 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret du Conseil régional wallon "relatif à la révision du Code forestier", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 11 janvier, 25 janvier et 1er février 1999 a donné à cette dernière l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

I. Le décret en projet comprend deux titres.

Dans le titre premier, il apporte des modifications à la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier. Ces modifications sont les suivantes :

- 1° certains articles du Code forestier sont remplacés ou font l'objet de modifications partielles;
- 2° un grand nombre de titres ou d'articles du code sont entièrement abrogés;
- 3° un nouveau titre XIV est inséré dans le code : intitulé "Dispositions complémentaires pour la Région wallonne", il comprend, en réalité, la majeure partie des dispositions du code applicables dans cette Région.

Le décret en projet n'entend pas modifier, remplacer, abroger ou même reprendre plusieurs dispositions du texte actuel du code. Comme le fait apparaître la note au Gouvernement wallon datée du 9 octobre 1998, ceci s'explique en particulier par la volonté des auteurs de l'avant-projet d'éviter de toucher à des dispositions du code relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

.../...

Le titre II du décret en projet contient, outre plusieurs articles modifiant ou abrogeant des dispositions contenues dans d'autres législations que le Code forestier, un article 29, selon lequel l'ensemble des dispositions de ce code, telles qu'elles ont été modifiées jusqu'à présent ainsi que par le titre Ier du décret en projet, sont coordonnées dans un texte annexé à l'avant-projet. D'après les termes du commentaire de l'article 29 que donne l'exposé des motifs, la coordination vise "toutes les dispositions du Code forestier - celles qui ne sont pas modifiées par le présent avant-projet parce que la Région n'est pas compétente pour ce faire, celles qui ne sont pas modifiées par le présent avant-projet parce que le Gouvernement n'a pas estimé nécessaire de les modifier, celles enfin qui sont modifiées par le présent avant-projet".

Il n'est pas douteux que les règles gouvernant ensemble un même objet sont plus faciles à identifier, à lire et à comprendre lorsqu'elles sont réunies et coordonnées dans un seul texte harmonieusement composé que lorsqu'elles restent dispersées dans divers instruments. Faciliter la lecture et la compréhension de ces règles accroît les chances de les voir respectées et, du même coup, augmente l'espoir de voir se réaliser l'objectif que le législateur s'efforce de poursuivre. C'est pourquoi le souci de la Région wallonne de réaliser une coordination des règles sur les divers usages des forêts est d'autant plus compréhensible et louable que c'est elle qui est constitutionnellement chargée de veiller à la gestion et à l'utilisation convenable des forêts.

.../...

Il n'en reste pas moins vrai que la coordination envisagée se heurte à de sérieuses objections tirées des règles qui limitent les compétences dont disposent les divers pouvoirs législatifs qui coexistent dans l'Etat fédéral belge. Faut-il encore rappeler que les pouvoirs de chacun sont en principe exclusifs de ceux des autres ? Cette exclusivité interdit à chacun de prendre des dispositions, quelles qu'en soient la nature et la substance, dans des matières qui ne relèvent pas de la compétence qui lui a été attribuée et, partant, réservée.

Ce principe ne peut fléchir même lorsqu'il s'agit seulement d'insérer dans une coordination désirable et désirée des dispositions dont la lettre resterait rigoureusement identique à celle des dispositions anciennes actuellement en vigueur (1).

II. Deux observations générales doivent être faites au sujet du rapport entre le décret en projet et les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P").

(1) Dans le même sens, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 19.413/VR/8, donné sur un projet d'arrêté de l'Exécutif flamand "houdende de Vlaamse Huisvestingscode" (cité par M. VAN DAMME, Raad van State, Afdeling wetgeving, Die Keure, 1998, n° 317), et l'avis L. 20.768/2, donné le 12 juin 1991 sur le projet d'arrêté royal "portant coordination de dispositions légales relatives aux impôts sur les revenus", devenu l'arrêté royal du 10 avril 1992 (Doc. parl., Chambre, session extraordinaire 1991-1992, n° 407/1, pp. 7-9).

1. Il ressort de l'article 1er en projet du Code forestier que les bois et les forêts sont destinés à remplir quatre fonctions : une fonction écologique, une fonction économique, une fonction sociale et une fonction cynégétique.

Dans le commentaire de cet article que donne l'exposé des motifs, il est précisé que "l'ensemble (de ces fonctions) se retrouvent dans l'ensemble des parcelles".

Toutefois, dans un certain nombre d'hypothèses, les plans d'aménagement du territoire - plans de secteur ou plans communaux d'aménagement - ont ou peuvent avoir pour objet ou pour effet de s'opposer à l'exercice d'activités correspondant à ces fonctions (1).

(1) Il importe, à cet égard, de rappeler que les prescriptions des plans d'aménagement ont valeur réglementaire et s'imposent, à ce titre, non seulement aux autorités chargées d'examiner les demandes de permis d'urbanisme et de lotir mais aussi, d'une part, à toutes les autorités qui prennent une décision de portée individuelle et, d'autre part, à toute personne exerçant des activités ou exécutant des travaux, que ces activités ou travaux soient ou ne soient pas soumis à l'obtention d'un permis ou d'une autre décision de portée individuelle. On rappelle aussi que l'article 154, alinéa 1er, 4°, du C.W.A.T.U.P. punit de sanctions pénales "ceux qui enfreignent de quelque manière que ce soit les prescriptions des plans de secteur ou communaux d'aménagement".

Ainsi notamment, des contradictions risquent de surgir entre, d'une part, les prescriptions se rapportant aux plans de secteur et, d'autre part, les dispositions du décret en projet ou les mesures prises sur la base de celui-ci (1).

L'attention est, à cet égard, spécialement attirée sur le fait que l'article 36 du C.W.A.T.U.P. destine les zones forestières des plans de secteur - zones dans lesquelles, normalement, de nombreux bois ou forêts sont ou devraient être inscrits - à des activités ou des finalités qui sont loin de coïncider parfaitement avec les quatre fonctions que le décret en projet déclare être celles des bois et des forêts. On relève notamment que la "fonction sociale" envisagée par le décret en projet - laquelle, selon le commentaire de l'article 2 de l'avant-projet qui figure dans l'exposé des motifs, "couvre la fonction récréative et éducative des bois et forêts" - n'est pas prévue parmi les destinations de la zone forestière du plan de secteur; en outre, il résulte de la comparaison des articles 35 et 36 du C.W.A.T.U.P. qu'à l'exception de la

(1) Telle, par exemple, la désignation des "aires" visées dans les dispositions relatives à la circulation dans les bois et forêts.

chasse et de la pêche, les activités récréatives de plein air ne sont pas admises en zone forestière (1).

Le risque de contradiction entre les prescriptions se rapportant aux plans de secteur et les dispositions du décret en projet ou les mesures prises sur la base de celui-ci est encore plus élevé lorsqu'il s'agit de zones des plans de secteur autres que les zones forestières. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, compte tenu des prescriptions qu'énonce l'article 38 du C.W.A.T.U.P., bon nombre d'activités correspondant à la fonction économique, à la fonction sociale ou à la fonction cynégétique des bois et des forêts n'ont pas leur place en zone naturelle.

Il appartient au législateur régional de s'interroger sur le point de savoir quelles sont les dispositions du

(1) Lire, à ce sujet, M. DELNOY, "Tourisme et plans d'aménagement", in Aménagement-Environnement, n° spécial 1998 "Environnement, loisirs et tourisme", pp. 12 et sv., p. 30.
Certes, l'article 36 n'a pas pour effet d'interdire la moindre activité récréative de plein air en zone forestière : les plans de secteur n'ont qu'une portée générale et ne règlent pas des détails qui ne sont pas à leur échelle (C.E., arrêts A.S.B.L. Wavre-urbanisme et environnement, n° 28.059 du 10 juin 1987; A.S.B.L. Gaume-environnement, n° 29.058 du 22 décembre 1987; A.S.B.L. Regionale Aktiegroep Leefmilieu Dender en Schelde, n° 32.833 du 27 juin 1989); ils régissent uniquement les activités qui participent véritablement aux destinations qu'ils établissent (C.E., arrêt Redant, n° 41.264 du 3 décembre 1992). Mais, sous cette réserve, il n'en reste pas moins que le principe résultant de l'article 36 est celui de l'interdiction, en zone forestière, des activités récréatives de plein air.

C.W.A.T.U.P. ou du présent projet à modifier de manière à éviter de telles contradictions.

2. Dans l'avis qu'il a donné, le 19 mai 1998, sur l'avant-projet de décret, le conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne a formulé le souhait "que, dans le cadre de la procédure d'octroi du permis d'urbanisme au sein des zones visées aux articles 36, 37 et 38 du CWATUP et celles situées dans un rayon de 100 mètres (comme le prévoit d'ailleurs l'article 113 du Code forestier actuel), la délivrance du permis soit précédée d'un avis préalable du ministre ayant dans ses attributions les bois et forêts ou de son administration".

Dans sa note au Gouvernement wallon datée du 16 juillet 1998, le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture a déclaré qu'"une procédure d'avis conforme de la division de la nature et des forêts, lors d'un octroi de permis d'urbanisme à proximité de bois, devrait être instaurée".

L'attention est attirée sur ce que, en leur état actuel, les dispositions législatives du C.W.A.T.U.P. déterminent de manière exhaustive les cas dans lesquels l'autorité saisie d'une demande de permis d'urbanisme ou de lotir doit soumettre cette demande à l'avis - ou à l'avis conforme - d'une autorité ou d'un service administratif;

.../...

elles ne permettent pas au Gouvernement d'y ajouter d'autres cas (1).

Le C.W.A.T.U.P. devra, dès lors, être modifié en vue de prévoir une telle procédure.

III. Dans un grand nombre de dispositions, le décret en projet fait mention du "propriétaire" des bois ou des forêts, en précisant parfois qu'il vise aussi les ayants droit du propriétaire.

Il conviendrait de passer en revue l'ensemble du texte afin de vérifier, pour chacune des dispositions concernées, si le mot "propriétaire" doit s'entendre au sens strict, comme visant uniquement la personne qui est titulaire du droit de propriété, ou s'il faut y assimiler d'autres titulaires de droits, réels ou personnels, ayant un rapport avec le bien.

(1) En ce sens, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 28.538/4, donné sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 décembre 1998 déterminant le contenu des périmètres visés à l'article 40 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 1er

Un décret que prend la Région wallonne dans le domaine des matières visées à l'article 39 de la Constitution ne doit pas préciser expressément que tel est le cas.

C'est seulement pour les matières à propos desquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française, que les décrets pris par cette Région doivent mentionner la nature des matières réglées (1).

L'article 1er sera donc omis.

Article 3

1. Le dispositif ne donne pas de définition expresse de la notion de "bois et forêts".

L'exposé des motifs se réfère, à ce sujet, "aux développements doctrinaux et jurisprudentiels en la matière", portant sur la version actuelle du Code forestier, laquelle ne définit pas davantage expressément la notion de "bois et forêts".

(1) Voir en particulier l'article 4, 2°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Il ressort de ces développements doctrinaux et jurisprudentiels que l'on peut considérer comme bois ou forêt les parcelles de terre dont le produit, le revenu et l'exploitation comme bois forment l'objet principal (1). La destination essentielle du terrain doit être de produire, comme revenu principal, des essences ligneuses. Il en résulte que n'est pas un bois un terrain, fût-il planté d'arbres, qui est affecté à une production autre que la matière ligneuse (2). L'exposé des motifs de l'avant-projet de décret à l'examen se rallie à cette conception, quand il précise que le texte ne s'applique pas aux vergers, ceux-ci étant des plantations de culture non ligneuse (3).

On peut se demander si cette manière de voir est encore pleinement pertinente, eu égard aux modifications que le décret en projet apporte au Code forestier, qui désormais, comme l'indique l'article 1er en projet de ce code, tend, non plus à régler les bois et forêts dans une perspective essentiellement économique, mais "à assurer la coexistence harmonieuse des fonctions écologique, économique, sociale et cynégétique des bois et forêts, afin de garantir leur développement durable".

En "ouvrant le Code forestier à la prise en compte des fonctions écologique, sociale et cynégétique des bois et forêts" - selon les termes de l'exposé des motifs -, le

(1) Voir l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 3 juillet 1862 (Pas., II, p. 263) et R.P.D.B., v° Forêt, n° 5. Ces deux références sont expressément citées par l'exposé des motifs.

(2) R.P.D.B., v° Forêt, n°s 7 et 8.

(3) Il ressort des explications fournies par le fonctionnaire délégué qu'il en va de même des pépinières.

décret en projet ne conduit-il pas à définir les bois et forêts en des termes ne mettant plus l'accent de manière aussi déterminante qu'à l'origine sur leur fonction économique ?

Il appartient au législateur de prendre clairement position sur ce point.

En tout état de cause, le texte en projet ne peut laisser aucune équivoque sur la question de savoir si tel bien entre ou n'entre pas dans le champ d'application du Code forestier.

A cet égard, l'on relève que, si les alinéas 2 et 3 de l'article 1er bis en projet apportent des précisions en la matière, ils sont aussi empreints d'une certaine ambiguïté, laquelle n'est d'ailleurs pas sans rapport avec la question qui vient d'être évoquée.

En énumérant des catégories de terrains ou de plantations qui, selon le cas, sont assimilés aux bois et forêts ou n'entrent pas dans le champ d'application du Code forestier (1), ces alinéas suscitent inmanquablement la question de savoir quel est le sort de terrains ou de plantations que le texte n'énumère pas expressément.

Ainsi, par exemple, qu'en est-il des jardins et des parcs - autres que les "parcs boisés en milieu ur-

(1) Au passage, on relève que, dans l'alinéa 3 en projet, les mots "le décret" doivent être remplacés par les mots "le présent code".

bain" (1) -, des vergers ou des pépinières, qui, actuellement, sur la base de la conception originelle de la notion de "bois et forêts", sont considérés comme n'entrant pas dans le champ d'application du Code forestier (2) ? Le fait qu'ils ne figurent pas dans la liste des terrains et des plantations auxquels, selon l'alinéa 3, le Code forestier n'est pas applicable, pourrait donner à entendre qu'ils entrent dans la notion de "bois et forêts", alors que, selon l'exposé des motifs et les explications du fonctionnaire délégué, tel ne serait pas le cas, du moins pour les vergers et les pépinières (3).

Le texte en projet sera revu à la lumière des considérations qui précèdent.

Dans cette perspective, on peut se demander si, dans certains cas, la prise en compte d'un critère de superficie ne permettrait pas de distinguer les terrains ou plantations soumis au Code forestier des autres. Il s'agit là d'une question d'opportunité sur laquelle il appartient au législateur de prendre parti avec d'autant plus de précision que le Code forestier contient de nombreuses dispositions de droit pénal.

C'est sous cette réserve que sont faites les observations qui suivent.

(1) Lesquels répondent à une définition bien précise, que donne l'article 2, 10°, en projet.

(2) R.P.D.B., v° Forêt, n° 7.

(3) Une observation similaire vaut pour les terrains du domaine militaire et pour les bois et forêts des établissements pénitentiaires, dont le fonctionnaire délégué a fait état.

2. L'alinéa 2 de l'article 1er bis en projet appelle les observations suivantes :

a) Cet alinéa assimile aux bois et aux forêts - et soumet donc au Code forestier - diverses catégories de terrains et de plantations.

Une telle assimilation est pertinente s'il existe un lien suffisamment étroit entre les biens dont il s'agit et des bois ou des forêts déterminés (1), ou si elle se justifie par des considérations bien précises de politique ou de gestion forestière.

Par contre, l'utilité que peut présenter pour certains biens l'une ou l'autre disposition bien déterminée du Code forestier ne suffit pas à justifier leur assimilation pure et simple aux bois et aux forêts. L'exposé des motifs est, à cet égard, sujet à critique quand il explique que l'assimilation des réserves naturelles aux bois et aux forêts permet de leur appliquer le système d'autorisation que prévoit le Code forestier en cas de cession du bien (2), ou que "faire rentrer dans le champ d'application du Code forestier les zones naturelles et les zones d'espaces verts permet de leur appliquer l'article 189 du Code forestier ... qui vise la protection de l'écosystème" (3).

(1) Ainsi en va-t-il des terrains qui sont des dépendances de bois ou de forêts.

(2) Un tel système ne pourrait être appliqué qu'à celles des réserves naturelles qui, conformément à l'article 218 en projet du code forestier, seraient soumises au régime forestier.

(3) Ceci outre ce qui a été dit dans l'observation générale II, 1.

Il convient de revoir l'ensemble de l'alinéa 2 à la lumière de cette observation.

b) En ce qui concerne le 1°, il y a lieu de viser tous les terrains qui constituent des dépendances de bois ou de forêts, et non pas seulement ceux d'entre eux qui sont incultes. Les délégués du Gouvernement en ont convenu.

c) Comme l'indique l'exposé des motifs, le 2° vise tout particulièrement les plantations de sapins de Noël.

Le texte en projet n'assimile ces plantations aux bois et aux forêts que lorsque leur superficie est inférieure à dix hectares et qu'elles sont enclavées. On relève que, quant à lui, le C.W.A.T.U.P. considère que lesdites plantations sont dans tous les cas des plantations forestières (1). Il convient de lever cette incohérence.

En tout état de cause, si le texte en projet est maintenu, il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par plantation "temporaire". La même observation vaut pour l'article 185, § 1er, alinéa 1er, en projet.

d) En ce qui concerne le 5°, sous réserve de l'observation générale II, 1, ainsi que du littera a ci-dessus, comme en a convenu le fonctionnaire délégué, mieux

(1) Voir ainsi, à propos de l'article 35, alinéa 5, et de l'article 84, § 1er, 8°, du C.W.A.T.U.P., Doc. Parl. wall., sess. 1996-1997, n° 233/222, pp. 137 et 222.

vaut remplacer les mots "les zones forestière, d'espaces verts ou naturelle" par les mots "les terrains auxquels s'appliquent les prescriptions".

3. L'alinéa 3 de l'article 1er bis en projet appelle les observations suivantes :

a) En ce qui concerne le membre de phrase "sauf pour l'application des articles 208 à 215", il est fait référence à l'observation qui sera formulée au sujet du titre XIV, chapitre Ier, section IV, en projet du Code forestier.

b) Il ressort des explications des délégués du Gouvernement que les terrains et les plantations que mentionne l'alinéa 3 entrent dans le champ d'application du Code forestier s'ils sont assimilés aux bois et aux forêts en vertu de l'alinéa 2. Si telle est bien l'intention des auteurs de l'avant-projet, le texte doit être précisé en ce sens.

c) L'énumération des voies et des lieux en bordure desquels les plantations d'alignement et les rideaux d'arbres ou d'arbrisseaux dont le texte fixe la largeur maximale ne sont pas soumis au Code forestier, doit être exhaustive, et non pas seulement exemplative.

L'attention est, à cet égard, attirée sur le fait que le mot "chemin", que mentionne la disposition à l'examen, a, selon l'article 2, 4°, en projet du Code forestier,

.../...

une signification bien déterminée, différente, par exemple, de celle du mot "route".

Article 4

1. Au 1° de l'article 2 en projet, la définition du mot "aire" appelle les observations suivantes :

a) Le texte précise que l'aire doit être "publique".

Il ressort du commentaire de la disposition en projet que donne l'exposé des motifs que, par cette précision, les auteurs du texte entendent faire en sorte que les aires soient accessibles à toutes personnes, en ce sens qu'elles ne peuvent être réservées aux membres d'un club et que leur accès ne peut être soumis à une contribution financière.

Le dispositif gagnerait à être expressément complété en ce sens.

b) Selon la disposition à l'examen, une aire est "affectée à l'accueil des piétons, au stationnement momentané de véhicules, à l'exercice de certaines activités récréatives ou à la résidence temporaire".

Les dispositions du décret en projet qui sont appelées à former les articles 199 à 202 du Code forestier évoquent également les destinations des aires. Il en résulte que des aires peuvent être affectées à la résidence tempo-

.../...

raire, à l'accueil des piétons, à l'accueil des cyclistes, des skieurs et des conducteurs d'animaux de trait, de charge, de monture ou d'élevage, ou encore à l'accueil des véhicules à moteur.

Il n'y a pas parfaite concordance entre ces dispositions.

Le texte doit être revu pour exprimer l'intention exacte de ses auteurs.

A cette occasion, il conviendrait de préciser si le mot "accueil" est appelé à revêtir une signification particulière ou si, en prévoyant qu'une aire est destinée à l'accueil de telle catégorie de personnes, les auteurs du texte veulent simplement dire que cette aire leur est accessible.

Enfin, en ce qui concerne l'expression "résidence temporaire", il est fait référence à l'observation qui sera formulée lors de l'examen de la disposition qui est appelée à former l'article 199 du Code forestier.

2. Au 5° de l'article 2 en projet, de l'accord des délégués du Gouvernement, on remplacera les mots "justifiée impérativement par des raisons sanitaires ou de sécurité" par les mots "justifiée par des raisons sanitaires ou de sécurité impératives".

3. En ce qui concerne le 8° de l'article 2 en projet, il est fait référence à l'observation qui sera

.../...

formulée lors de l'examen de la disposition qui est appelée à former l'article 216, alinéa 1er, du Code forestier.

4. Au 10° de l'article 2 en projet, on remplacera les mots "bois et forêt affectés" par les mots "bois ou forêt situé".

5. Au 11° de l'article 2 en projet, il est inutile de rappeler qu'un piéton est une personne qui circule à pied. En ce qui concerne les "personnes à mobilité réduite circulant en fauteuil roulant et les cyclistes âgés de moins de 9 ans", mieux vaut rédiger le texte en ce sens que, pour l'application du Code forestier, ces personnes sont assimilées aux piétons.

6. Concernant le 12° de l'article 2 en projet, il résulte des explications des délégués du Gouvernement que les mots "à des fins individuelles" signifient que le prélèvement doit avoir lieu pour les besoins propres de la personne qui y procède.

Il convient de rendre les auteurs de l'avant-projet attentifs à ce que ceci aurait pour effet de rendre illicites les prélèvements opérés par des associations scientifiques, caritatives ou autres, fussent-elles sans but lucratif (1).

(1) Voir l'article 265 en projet.

En outre, mieux vaut remplacer les mots "à des fins non commerciales" par les mots "sans but de lucre".

7. A propos de l'article 2, 13°, en projet, l'exposé des motifs précise que les grumes et les houppiers ne sont pas inclus dans la définition des "produits de la forêt". Cette précision gagnerait à figurer dans le dispositif.

8. Dans l'exposé des motifs, le commentaire de l'article 4 du décret en projet apporte des précisions au sujet de la notion de "voie publique" (1).

Il serait utile que, s'inspirant de ce qui est dit dans le commentaire, le dispositif donne une définition de cette notion pour l'application du Code forestier.

Article 5

1. L'expression "filière bois" est particulièrement elliptique. Elle devrait être précisée.

(1) Ces précisions rejoignent le contenu d'une observation qu'a faite la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis L. 22.573/9, donné sur l'avant-projet devenu 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 (Doc. Cons. rég. wall., sess. 1994-1995, n° 272/1, pp. 10 et 11).

2. Le texte en projet charge le Gouvernement de fixer l'ensemble des règles de fonctionnement du conseil qu'il institue.

Or il appartient au législateur d'arrêter lui-même les règles essentielles de fonctionnement du conseil.

3. Dans les alinéas 5 et 6 de l'article 3 en projet, le mot "décret" doit être remplacé par le mot "code".

4. Dans la seconde phrase de l'alinéa 6 de l'article 3 en projet, on remplacera les mots "il est passé outre" par les mots "la procédure est poursuivie".

Article 7

1. Le texte en projet remplace, dans la première phrase de l'alinéa 1er de l'article 11 du Code forestier, le mots "préposés" par les termes "gardes forestiers". Une modification analogue doit être apportée à l'article 572, 3°, du code judiciaire.

2. La disposition en projet prévoit que l'enregistrement, au greffe du tribunal, de la commission et de l'acte de prestation de serment des agents et des gardes forestiers, se fait "sans frais".

.../...

La question des frais éventuellement dus en cas d'enregistrement d'un acte au greffe des tribunaux ne relève pas de la compétence de la Région (1).

Par conséquent, les mots "sans frais" doivent être omis.

Article 9

Cette disposition apporte plusieurs modifications à l'article 52 du Code forestier, qui permet aux adjudicataires de coupes de nommer un facteur ou garde-vente, autorisé à dresser des procès-verbaux en cas d'infraction. Du fait des pouvoirs qui lui sont reconnus, le facteur ou garde-vente a la qualité d'agent de police judiciaire.

En vertu de l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un décret ne peut accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire qu'aux "agents assermentés du Gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région".

(1) Dans le même sens, voir l'avis L. 23.054/9, donné sur l'avant-projet devenu le décret du 6 avril 1995 modifiant la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier et la loi du 12 juillet 1952 autorisant le Roi à soumettre au régime forestier des bois et forêts, propriété des provinces (Doc. Cons. rég. wall., sess. 1994-1995, n° 306/1, p. 6).

Or, le facteur ou garde-vente visé à l'article 52 du Code forestier n'entre pas dans les catégories de personnes que vise l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conséquence, la disposition à l'examen excède les compétences de la Région wallonne.

Articles 10 et 11

Ces dispositions sont étroitement liées à l'une des modifications que l'article 9 de l'avant-projet envisage d'apporter à l'article 52 du Code forestier. Aussi, ces articles seront-ils, comme l'article 9, omis du décret en projet.

Article 13

Il résulte des explications des délégués du Gouvernement que le remplacement des termes "il ne sera plus fait à l'avenir" par les mots "il ne peut être établi" est de pure forme. L'intention des auteurs du texte est seulement d'empêcher toute nouvelle concession de droits d'usage; les droits existants sont maintenus.

Le texte en projet gagnerait à être précisé en ce sens. A cette fin, dans l'article 84 du Code forestier, le terme "nouvelle" sera inséré entre les mots "aucune" et "concession".

.../...

Article 14

Il résulte de la modification que le texte en projet entend apporter à l'article 121 du Code forestier que les agents et les gardes forestiers ont le pouvoir de rechercher et constater les infractions en matière forestière et de chasse "dans l'arrondissement judiciaire de leur résidence administrative et les arrondissements judiciaires limitrophes situés en Région wallonne".

On se demande s'il est bien justifié de limiter ainsi à quelques arrondissements judiciaires la compétence territoriale des agents et des gardes forestiers pour rechercher et constater les infractions en matière forestière et de chasse, alors que, quand les mêmes fonctionnaires sont chargés de rechercher et constater d'autres infractions(1), une telle limite n'existe pas (2).

Sous cette réserve, la question se pose de savoir comment la disposition à l'examen doit se comprendre lorsque le territoire de la circonscription forestière dans laquelle un fonctionnaire exerce ses attributions correspond au territoire de plusieurs arrondissements judiciaires. En

-
- (1) En vertu, par exemple, de l'article 1er, 1°, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 16 novembre 1984 portant exécution des articles 59, 60, 61 et 65 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, ou de l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 décembre 1992 portant désignation des agents compétents pour rechercher et constater les infractions en matière de protection de l'environnement.
- (2) En ce sens, lire B. HAUBERT, "Les compétences des gardes forestiers et champêtres dans la Région wallonne", Droit communal, 1995, pp. 3 et sv., n°s 16 et 17.

.../...

outre, cette disposition ne paraît pas pertinente en ce qui concerne les agents dont les attributions ne sont pas liées à une circonscription forestière.

Le texte sera revu à la lumière de ce qui précède.

Article 15

Concernant la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 122, alinéa 2, du Code forestier, il est rappelé qu'en vertu de l'article 15 de la Constitution, "aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit".

L'article 11, alinéa 3, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'autorise le législateur décrétoal à régler la matière de la perquisition que lorsqu'il s'agit de fixer les cas pouvant donner lieu à celle-ci. Il ne prévoit pas que le décret puisse prescrire la forme dans laquelle doit avoir lieu une perquisition.

Il s'ensuit que la Région n'est pas compétente pour prévoir, comme le fait le texte à l'examen, que les agents et gardes forestiers ne peuvent s'introduire dans les maisons, bâtiments, cours et enclos adjacents "qu'avec l'autorisation du juge du tribunal de police et uniquement de 5h du matin à 9h du soir".

Certes, la Région pourrait envisager d'adopter des dispositions en ces matières en se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. Encore faut-il que de

.../...

telles dispositions apparaissent comme étant nécessaires à l'exercice de la compétence de la Région et qu'il puisse être justifié que sont remplies les conditions requises pour que le recours audit article 10 soit compatible avec le régime des compétences exclusives. Une telle justification devrait être donnée dans l'exposé des motifs à propos de l'intervention du juge du tribunal de police.

Par contre, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la nécessité pour le législateur régional de déterminer les moments pendant lesquels il ne peut être procédé à des perquisitions, dès lors que le texte en projet se borne à rappeler une règle résultant déjà de la loi du 7 juin 1969 fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires (1).

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Articles 19, 21 et 22

Ces dispositions modifient des articles du Code forestier qui ont trait aux gardes des bois des particuliers, lesquels exercent des missions de police judiciaire.

(1) On relève encore que cette loi prévoit diverses exceptions à la règle selon laquelle aucune perquisition ni visite domiciliaire ne peut être faite dans un lieu non ouvert au public avant 5 heures du matin et après 9 heures du soir. On n'aperçoit pas pourquoi ces exceptions ne s'appliqueraient pas à la recherche des infractions en matière forestière et de chasse.

Or, comme cela a été rappelé plus haut (1), il résulte de l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que les Communautés et les Régions ne sont pas compétentes pour régler, de quelque manière que ce soit, l'exercice de missions de police judiciaire par d'autres catégories de personnes que des "agents assermentés du Gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région".

Les gardes des bois des particuliers n'entrant pas dans les catégories de personnes que vise l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les dispositions à l'examen excèdent les compétences de la Région wallonne.

Article 20

Compte tenu de la modification que l'article 13 de l'avant-projet apporte au champ d'application de l'article 84 du Code forestier, l'article 178 de ce code doit être purement et simplement abrogé.

(1) Voir l'observation relative à l'article 9 de l'avant-projet.

Article 23

En l'état actuel du Code forestier, l'article 183 a pour portée de régler les peines, indemnités et restitutions en cas d'infraction aux dispositions du titre X que l'article 179 rend applicables aux bois des particuliers (1).

L'article 6 de l'avant-projet abroge le titre X et l'article 179. Aussi l'article 183 perd-il désormais toute raison d'être. Il convient donc de l'abroger.

Article 24

Article 184 en projet

1. Il résulte des explications des délégués du Gouvernement que c'est le Gouvernement qui est le destinataire du programme quinquennal de recherche forestière envisagé par la disposition en projet.

Aussi, au paragraphe 1er, est-il suggéré de remplacer les mots "à réaliser" par les mots "qu'il se propose de réaliser ou de faire réaliser".

(1) Voir J. et Y. DELARUWIERE, "Code forestier", in Les Nouvelles, Code de la route, Codes rural, forestier, chasse et pêche, Larcier, 1938, pp. 611 et sv., n° 435.

2. L'habilitation que le paragraphe 3 donne au Gouvernement est excessivement large. Il appartient au législateur de déterminer lui-même les règles essentielles régissant la procédure d'adoption du programme quinquennal de recherche forestière.

3. Dans l'alinéa 2 du paragraphe 4, on remplacera les termes "peut réviser" par le mot "révise".

Article 185 en projet

1. Il ressort du dossier que le Gouvernement flamand a formulé une observation au sujet de la disposition en projet.

Il n'apparaît pas que ce Gouvernement et le Gouvernement wallon se soient concertés au sujet des suites à donner à cette observation, comme le requiert pourtant la disposition figurant à l'article 6, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle que la Cour d'arbitrage l'a interprétée dans son arrêt n° 68/96 du 28 novembre 1996 (1).

C'est sous la réserve de l'accomplissement de cette formalité que sont faites les observations qui suivent.

(1) Le fonctionnaire délégué a toutefois transmis une lettre, datée du 23 décembre 1998, par laquelle le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture invite son collègue de la Région flamande à saisir à nouveau du sujet le Gouvernement flamand.

2. L'interdiction de coupes de bois que prévoit la disposition à l'examen présente un caractère pratiquement absolu. Le paragraphe 3 envisage seulement la possibilité d'autoriser des "coupes urgentes", notion au contenu assez limité (1).

La rigidité de ce régime contraste avec la souplesse beaucoup plus grande du système mis en place par la loi du 28 décembre 1931 relative à la protection des bois et forêts appartenant à des particuliers - que le décret en projet entend abroger -, système en vertu duquel l'autorité administrative a le droit de s'opposer à toute coupe anormale ou excessive, pour l'un des motifs limitativement énumérés par le législateur.

La question se pose de savoir si la sévérité de ce régime peut être admise, eu égard au respect dû au droit de propriété, consacré, notamment, par l'article 1er du protocole additionnel de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Interrogé à ce propos, les délégués du Gouvernement ont fourni les explications suivantes :

"L'article 185 prévoit l'interdiction absolue de toute coupe de bois sur une surface supérieure ou égale à dix hectares d'un seul tenant, appartenant à un même propriétaire, et qui ne laisse pas subsister un volume minimum en grume du matériel ligneux (article 185, § 1er). Une mise à blanc sur une superficie inférieure à dix hectares sera donc praticable sans aucune condition. Il va de soi que toute coupe (éclaircie) qui respecte le volume minimum de bois à laisser sur pied est autorisée sur l'entièreté de la propriété boisée sans limitation de surface.

(1) Voir l'article 2, 5°, en projet du Code forestier.

Si un laps de temps de 4 ans (voir § 2) s'est écoulé après une coupe à blanc inférieure à 10 ha, une nouvelle coupe à blanc contiguë peut être effectuée.

La mesure s'applique à l'ensemble des propriétaires qu'ils soient publics ou privés. Dans la forêt soumise, depuis de nombreuses années, les coupes à blanc n'excèdent pas une surface de 5 ha. Actuellement, des limitations plus restrictives y sont prévues, par exemple 0,5 ha et 1 ha dans les cas de pentes respectivement très fortes et fortes, 2 ha sur les hydromorphes et absence de coupe à blanc avec abandon de la sylviculture sur les sols tourbeux.

La limitation a été relevée à 10 ha pour la rendre applicable à la forêt privée et tenir compte de préoccupations de type socio-économique tout en visant à éviter les abus écologiques et les atteintes au paysage.

Le nombre de propriétaires privés qui possèdent plus de 10 ha (pas nécessairement d'un seul tenant) et susceptibles d'être concernés par la mesure représente 4 % du nombre total de propriétaires.

La limite de 10 ha ne constitue pas un inconvénient pour les moyennes et grandes propriétés puisqu'il est toujours possible et opportun de programmer les coupes dans le respect de cette limite et d'assurer une dispersion de coupe plus faible étendue sur l'ensemble de la propriété.

Enfin, il faut signaler que la mesure s'applique à la forêt d'un seul tenant appartenant à un même propriétaire puisque chaque propriétaire ne peut être rendu responsable de la gestion effectuée par un propriétaire voisin.

Les grandes coupes à blanc conduisent à une amplification des épisodes de crues dans les bassins versants. Les analyses réalisées lors d'études scientifiques montrent que des éléments nutritifs importants tels le calcium et le potassium et également des nitrates et du carbone organique sont entraînés ce qui provoque un appauvrissement des couches supérieures du sol (convention Région wallonne - Université de Liège, Laboratoire d'Ecologie microbienne, 1998). Les grandes coupes à blanc provoquent également une remontée de la nappe et une déstabilisation de la structure du sol (Levy, 1990). Par ailleurs, spécialement dans les peuplements denses, la coupe à blanc provoque une

.../...

minéralisation brutale de l'humus avec comme conséquence des phénomènes de nitrification et d'acidification des sols (Rapport de convention Région wallonne - UCL - Faculté de Gembloux 1993, la sectorialisation de l'espace rural forestier dans la zone 5b; Stevens et Hornung, 1988, Reynolds et al., 1992; Hambuckers, 1993; Laudelout et al., 1982; Likens, 1978; Merzouki et al. 1990).

Il est à noter que dans le cadre d'une bonne gestion forestière, il s'indique de ne pas dépasser la limite de 10 ha, ce qui est toujours plus favorable à la reprise des plantations. En outre, les grandes coupes à blanc ont un impact défavorable sur les forêts des propriétaires voisins qui deviennent fragilisées et soumises pleinement aux effets des vents.

La superficie d'un seul tenant est définie comme comprenant les espaces appartenant à un seul propriétaire, distants en l'un de leurs points, de moins de cinquante mètres. Cela comprend donc des terrains qui ne forment pas, physiquement, une même entité. On songe ici, par exemple, aux terrains traversés par une route. Le statut de propriété ou la nature de la parcelle intermédiaire est donc irrelevante.

L'infraction ne porte pas sur la vente des bois sur pied mais sur la coupe proprement dite. L'infraction vise à la fois le propriétaire et l'exploitant.

L'article 185, § 2, interdit aussi, de manière absolue, toute coupe effectuée dans les quatre ans suivant une première coupe, dont les effets cumulés avec une coupe antérieure, aboutissent à dépasser les seuils prévus. Il s'agit ici de l'hypothèse des coupes successives. Pour l'application de cette interdiction, on ne tient pas compte des opérations de cession intervenues dans les quatre ans qui suivent la coupe. On a ici égard au statut de la propriété du fonds, et non à la propriété des bois.

L'interdiction est basée sur un critère objectif non sujet à appréciation. Dès lors il n'a pas été prévu une procédure de recours spécifique."

Ces explications paraissent pertinentes.

.../...

3. En ce qui concerne le paragraphe 3, il convient de préciser si l'autorisation envisagée est une autorisation de portée individuelle ou si les auteurs du texte entendent plutôt charger le Gouvernement de déterminer les règles générales suivant lesquelles des coupes urgentes peuvent avoir lieu. Le texte sera revu en conséquence.

Article 186 en projet

Dans l'alinéa 1er, mieux vaut remplacer les mots "comme tel" par les mots "à cette fin".

La même observation vaut pour l'article 229, § 1er, alinéa 1er, pour l'article 230, § 1er, et pour l'article 236, alinéa 1er, en projet.

Article 187 en projet

Dans un souci de clarté, mieux vaut reproduire expressément dans le texte en projet le contenu des dispositions qui figurent à l'article 36 et à l'article 37, alinéas 1er et 3, du code rural.

Article 188 en projet

A propos du paragraphe 1er, alinéa 1er, l'exposé des motifs précise que "la dérogation définie par le Gouvernement est une dérogation réglementaire et non une dérogation individuelle".

.../...

Aussi, dans le dispositif, mieux vaut-il remplacer les mots "sauf dérogation définie par le Gouvernement" par les mots "sauf dans les cas prévus par un arrêté réglementaire du Gouvernement".

Articles 189 et 190 en projet

Il résulte du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'il incombe au législateur de définir les faits qu'il érige en infraction en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles.

Les dispositions en projet ne satisfont absolument pas à ces conditions. Elles sont formulées d'une manière qui ne permet pas au justiciable de savoir quels actes ou omissions engagent sa responsabilité pénale (1).

A propos de l'article 189, l'exposé des motifs tente d'apporter un certain nombre de précisions. Ceci ne suffit toutefois pas à combler les lacunes du dispositif.

Les dispositions à l'examen seront fondamentalement revues.

(1) Voir déjà, en ce sens, l'observation faite par la section de législation du Conseil d'Etat à propos d'une disposition analogue à l'article 189, dans l'avis L. 22.573/9, précité, p. 13.

Article 191 en projet

Dans l'alinéa 1er, de l'accord des délégués du Gouvernement, on écrira : " ... toutes les mesures nécessaires en vue de protéger les espèces et les biocénoses contre des organismes vivants ou des phénomènes naturels ou résultant d'activités humaines".

Article 192 en projet

L'exposé des motifs précise, à propos de cette disposition, que "le Gouvernement peut prescrire des conditions techniques pour tous les véhicules circulant dans les bois et forêts, qu'il s'agisse de voies publiques au sens du Code forestier ou non".

Il convient de rappeler que les règles de police générale et la réglementation relatives aux communications et aux transports, ainsi que les prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport sont des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale (1).

La Région wallonne ne peut envisager d'adopter des règles en ces matières, fût-ce seulement "dans un but de conservation des bois et forêts" - comme le prévoit la disposition en projet - qu'en se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

(1) Article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En l'espèce, l'une des conditions requises pour que le recours audit article 10 soit compatible avec le régime des compétences exclusives - à savoir que l'incidence de la disposition régionale envisagée sur les matières réservées à la compétence de l'autorité fédérale doit seulement être marginale - peut difficilement être considérée comme remplie si la disposition en projet est destinée à s'appliquer à la circulation des véhicules à moteur sur toutes les voies publiques traversant un bois ou une forêt. Par contre, une telle disposition peut être admise si elle s'applique seulement à la circulation sur des voies d'importance secondaire et, bien entendu, en dehors de la voie publique (1).

Le texte sera revu en conséquence.

Article 193 en projet

La disposition en projet doit être complétée pour déterminer les règles - à tout le moins les règles essentielles - régissant l'état des lieux visé à l'alinéa 2.

Article 194 en projet

A propos de l'alinéa 1er, il est rappelé, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà indiqué au

(1) Voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 22.573/9, précité, p. 17, ainsi que l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 68/96 du 28 novembre 1996.

sujet d'une disposition analogue (1), que l'existence de panneaux, d'enseignes, de signes ou d'affiches dans les bois et forêts 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 (2).

Article 195 en projet

1. Dans la phrase introductive, comme il ressort du dossier que le titre XIV, chapitre Ier, section III, en projet du Code forestier a fait l'objet de la concertation visée par l'article 6, § 2, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il n'est pas nécessaire de préciser que cette section s'applique aux "parties de bois et forêts qui sont situées (3) sur le territoire de plus d'une Région". L'incise ", y compris les parties de bois et forêts qui sont situées sur le territoire de plus d'une Région," sera donc omise.

(1) Voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 22.573/9, précité, p. 17.

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

(3) Il faut plutôt lire : "situés".

2. En ce qui concerne le 3°, il est fait référence à ce qui a été dit dans l'observation générale II, 1, ainsi que dans les observations relatives à l'article 1er bis en projet du Code forestier.

Article 196 en projet

En raison du fait que la consultation des commissions est purement facultative, il n'appartient pas au législateur de les instituer et, a fortiori, d'en régler la composition et le fonctionnement. Il s'agit là d'une question qui relève de la compétence du pouvoir exécutif.

La disposition doit, dès lors, être omise.

Article 197 en projet

Les mesures envisagées par la disposition en projet peuvent être prises, notamment, "dans un but de conservation des bois et forêts". Il s'agit là d'un objectif fort large, susceptible de couvrir de nombreuses hypothèses.

Selon l'exposé des motifs, "les raisons liées à la conservation des bois et forêts seraient rencontrées en cas de menace d'incendie ou de trouble de la quiétude de la forêt"; l'exposé des motifs précise que "cette deuxième série de raisons serait toutefois limitée aux hypothèses de menaces pesant sur la faune et la flore".

Si telle est bien l'intention des auteurs du projet, mieux vaut remplacer les mots "dans un but de conservation des bois et forêts" par les termes "en cas de risque d'incendie ou de menace pour la faune ou la flore".

Article 199 en projet

Cette disposition s'applique à la "résidence temporaire".

Selon l'exposé des motifs, "par «activité de résidence temporaire», on entend le bivouac au sens usuel du terme, mais aussi le camping, la résidence en mobilhome ou en camionnette aménagée, les camps scouts, etc ...".

Pour exprimer au mieux l'intention des auteurs du texte, il est suggéré de remplacer les mots "La résidence temporaire" par les termes "L'utilisation d'une installation comme moyen d'hébergement temporaire".

Par ailleurs, il conviendrait que les auteurs de l'avant-projet précisent - selon le cas, dans l'exposé des motifs ou dans le dispositif - s'ils entendent viser dans la disposition à l'examen la pratique d'activités - tel le camping - sur des terrains dont l'utilisation à cette fin nécessite un permis, en vertu de la législation sur le camping ou du C.W.A.T.U.P.

Article 200 en projet

1. L'alinéa 1er appelle les observations qui suivent :

a) Selon le dispositif, les piétons n'ont normalement accès qu'aux "routes, chemins, sentiers et aires affectées à leur accueil".

L'exposé des motifs fait, quant à lui, mention des "routes, chemins et sentiers ou aires balisés à cet effet".

Les délégués du Gouvernement ont précisé que le dispositif exprimait l'intention exacte des auteurs du texte.

L'exposé des motifs sera revu en conséquence.

b) La règle que formule la disposition à l'examen ne s'applique que "sauf motifs légitimes".

L'exposé des motifs explique que "par motif légitime, il y a lieu d'entendre essentiellement les cas de force majeure". On relève toutefois que la notion de "motif légitime" couvre un beaucoup plus grand nombre d'hypothèses que la notion de "force majeure".

2. A l'alinéa 3, on se demande ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par "activité de groupe". A défaut de précision contraire, cette expression vise toutes

.../...

les activités exercées en commun par deux personnes au moins (1).

La même observation vaut pour l'article 201, alinéa 4, et l'article 202, alinéa 4, en projet.

Articles 201 et 202 en projet

1. Selon l'exposé des motifs, "les articles 201 et 202 prévoient que tout sentier, chemin ou aire peut être balisé".

Le dispositif est rédigé en des termes très différents.

Les délégués du Gouvernement ont précisé que le dispositif exprimait l'intention exacte des auteurs du texte.

2. Dans l'alinéa 2 de chacun des articles à l'examen, il est prévu que le Gouvernement peut, aux conditions qu'il détermine, autoriser les cyclistes, les skieurs, les conducteurs d'animaux de trait, de charge, de monture ou d'élevage, et les véhicules à moteur à avoir accès à des voies ou à des aires qui ne leur sont normalement pas accessibles.

(1) Voir déjà, en ce sens, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 22.573/9, précité, p. 12.

Les délégués du Gouvernement ont précisé que les autorisations dont il s'agit sont délivrées au cas par cas.

Pour éviter toute confusion entre ces autorisations et les conditions qu'il appartient au Gouvernement de déterminer, on précisera, dans le texte, que ces conditions sont des conditions générales.

Article 203 en projet

1. Selon l'alinéa 1er, sous réserve de ce que prévoit l'alinéa 2, "les articles 198 à 202 ne s'appliquent pas au propriétaire et à ses ayants droit dans les limites de leur autorisation".

Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) Il résulte du texte que, sous réserve de ce que prévoit l'alinéa 2, la seule obtention d'une autorisation du propriétaire d'un bien suffit pour éviter d'être soumis aux articles 198 à 202.

On peut se demander si, en dehors des hypothèses qu'envisage l'alinéa 2, pour ceux des faits visés par les articles 198 à 202 qui sont de nature à porter atteinte de manière particulièrement sensible au milieu forestier, cette solution est bien compatible avec l'économie générale des dispositions en projet relatives à la circulation dans les

.../...

bois et les forêts (1) et si elle ne risque pas d'être source de discrimination (2).

b) Compte tenu du commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs, il est suggéré de remplacer les mots "dans les limites de leur autorisation" par les mots "dans les limites de ce que requiert l'exercice des droits qui leur ont été conférés". La même observation vaut pour l'article 204 en projet.

2. Selon l'alinéa 1er, les articles 198 à 202 ne s'appliquent pas à l'autorité gestionnaire de la voie publique.

Il résulte de l'alinéa 2 et il a été confirmé par les délégués du Gouvernement que l'intention des auteurs du texte est également de viser, à l'alinéa 1er, les ayants droit de l'autorité gestionnaire de la voie publique.

Le texte sera complété en conséquence, en tenant compte, mutatis mutandis, de ce qui a été dit dans l'observation n° 1.

(1) Voir, dans le même sens, une observation faite par la section de législation du Conseil d'Etat à propos d'une disposition analogue, dans l'avis L. 22.573/9, précité, p. 16.

(2) Sur ce point, à propos de la disposition qui, actuellement, forme l'article 195 du Code forestier, lire A. LEBRUN, "Milieu naturel, désirs récréationnels et aspiration récréative", in Le droit de la conservation de la nature, ed. B. Jadot, E. Story-Scientia, 1996, pp. 319 et sv., n° 27.

3. Dans l'alinéa 1er, il convient sans doute de faire expressément mention, comme tels, des agents et des gardes forestiers, plutôt que de les viser seulement en leur qualité d'agents chargés de rechercher ou de constater les infractions.

4. Dans l'alinéa 2, il convient de remplacer "204" par "202".

En outre, il y a sans doute lieu d'insérer les termes "ou des aires" entre les mots "hors des voies publiques" et "sur lesquelles".

Article 205 en projet

L'habilitation qui est donnée au Gouvernement est excessivement large. Il incombe au législateur de déterminer lui-même les règles essentielles régissant les aires.

Article 206 en projet

1. Au paragraphe 1er, on omettra les mots "de la désignation".

2. Le paragraphe 2 sera complété pour préciser que la règle qu'il contient ne s'applique pas dans les hypothèses que mentionne le paragraphe 3.

.../...

3. Concernant le paragraphe 4, il résulte de l'exposé des motifs et il a été confirmé par les délégués du Gouvernement que le balisage permanent des sentiers, des chemins et des routes est soumis à autorisation. Le dispositif doit être revu pour exprimer clairement cette intention.

4. Le paragraphe 4, alinéa 2, n'a pas d'autre portée que de rappeler une règle déjà formulée par l'article 201, alinéa 1er, en projet. Il sera donc omis.

5. Le dernier alinéa du paragraphe 4 gagnerait à former un paragraphe distinct.

Article 207 en projet

En ce qu'elle "interdit de placer ou maintenir des balises sans autorisation, sans notification ou en méconnaissance des conditions imposées ... sous peine d'une amende de 26 à 100 francs", la disposition à l'examen formule des règles qui résultent déjà de l'article 206 en projet. Sur ce point, elle n'a donc pas de raison d'être.

Par ailleurs, à propos de la destruction et de la détérioration des balises, l'exposé des motifs précise que ces notions visent également l'enlèvement de celles-ci. Mieux vaut faire expressément mention dans le dispositif de l'enlèvement des balises.

.../...

Titre XIV, chapitre Ier, section IV, en projet

Dans son avis L. 23.424/2/V, donné sur l'avant-projet devenu le décret du 16 février 1995 modifiant la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier et instaurant un inventaire permanent des ressources ligneuses, la section de législation du Conseil d'Etat avait observé que, ce texte concernant toutes les ressources ligneuses, aussi bien en dehors des bois et des forêts que dans ceux-ci, il valait mieux en faire un décret autonome, plutôt que de modifier le Code forestier (1).

L'on ne peut que réitérer cette observation à propos du titre XIV, chapitre Ier, section IV, en projet.

Article 209 en projet

1. La disposition en projet charge le comité d'accompagnement, notamment, de "contrôler la diffusion des résultats (de l'inventaire)" et de "veiller à la confidentialité des données recueillies".

Dès lors que ce comité n'assume aucune responsabilité politique, il ne peut être admis que lui soit confié un pouvoir de décision aussi large et imprécis. Il est rappelé, à cet égard, que c'est au Gouvernement qu'il

(1) Doc. Cons. rég. wall., sess. 1994-1995, n° 271/1, p. 5.

appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets (1).

Le texte sera revu en conséquence.

2. A l'alinéa 2, concernant les "acteurs de la filière bois", il est fait référence à l'observation n° 1 formulée au sujet de l'article 5 de l'avant-projet.

3. Dans l'alinéa 3, mieux vaut remplacer les mots "est chargé de désigner les membres" par les termes "détermine la composition".

4. Il appartient au législateur de déterminer les règles - à tout le moins les règles essentielles - régissant le fonctionnement du comité.

Article 211 en projet

La disposition doit être omise car elle ne fait que confirmer l'existence d'un pouvoir qui revient naturellement au Gouvernement.

(1) Voir déjà l'observation faite par la section de législation du Conseil d'Etat dans l'avis L. 23.424/2/V, précité, id.

Article 212 en projet

Il résulte de l'exposé des motifs que c'est au maximum deux fois par an que les fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement sont autorisés à pénétrer dans les bois et forêts pour y procéder aux opérations nécessaires à la réalisation de l'inventaire.

Cette précision gagnerait à figurer dans le dispositif.

Par ailleurs, l'article 208 n'exclut pas que la Région fasse dresser, en tout ou en partie, l'inventaire permanent par un soumissionnaire agissant dans le cadre d'un marché de service, conformément à la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services. On peut dès lors se demander s'il ne conviendrait pas d'accorder aux préposés d'un soumissionnaire les mêmes pouvoirs que ceux accordés aux fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement à l'article 212.

Article 216 en projet

Cette disposition doit être fondamentalement revue en tenant compte des observations suivantes :

1. L'alinéa 1er charge le Gouvernement de "fixer la procédure d'agrément du matériel de base pour la production du matériel forestier de reproduction".

.../...

Dans la mesure où, ce faisant, le texte en projet charge le Gouvernement d'arrêter des normes de produits, à savoir des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire lors de sa mise sur le marché (1), il excède les compétences de la Région : il résulte, en effet, de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les normes de produits, quels que soient les objectifs qu'elles poursuivent ou les domaines dans lesquels elles s'appliquent, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale (2).

(1) Voir les arrêts de la Cour d'arbitrage n^{os} 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95 du 2 février 1995.

(2) Voir spécialement le II, alinéa 2, 1^o, et le VI, alinéa 4, 2^o, et alinéa 5, 4^o et 9^o, de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. La circonstance que la compétence de l'autorité fédérale en matière de normes de produits n'est expressément consacrée comme telle qu'à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, dans le domaine de l'"environnement" au sens de cette disposition, ne signifie pas que l'autorité fédérale ne serait pas compétente pour établir de telles normes dans d'autres domaines (lire, à cet égard, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 19.704/VR/8, donné les 23 mai et 3 juillet 1990 sur un avant-projet de loi relative aux normes applicables aux substances et préparations chimiques ainsi qu'aux produits, établies en vue de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire, cité dans l'avis L. 21.733/AG, donné le 16 septembre 1992 sur une proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (Doc. Ch., 600/2-91/92, pp. 4 et 5)). Comme l'a indiqué la Cour d'arbitrage en ses arrêts cités dans la note de bas de page précédente, c'est "entre autres en vue de la protection de l'environnement" que l'autorité fédérale est compétente pour arrêter des normes de produits.

2. L'alinéa 2 est tout à fait lacunaire.

Il appartient au législateur de déterminer lui-même les règles essentielles, de fond et de procédure, du régime envisagé.

C'est seulement alors qu'il sera possible d'examiner celui-ci en connaissance de cause.

Article 217 en projet

1. Dans la phrase introductive, de l'accord des délégués du Gouvernement, les mots "et les milieux qui y sont assimilés", qui sont superflus, doivent être omis.

2. Le 4° appelle les observations suivantes :

a) Dans l'énumération des activités qui sont susceptibles de faire l'objet de subventions, mieux vaut distinguer plus nettement, d'une part, les activités de recherche et, d'autre part, les activités de formation et de sensibilisation aux fonctions des bois et des forêts. A cette fin, il est suggéré de faire mention de ces dernières activités dans un 5° nouveau.

b) En ce qui concerne le principe d'équivalence consacré par la seconde phrase du 4°, les délégués du Gouvernement ont fourni les explications suivantes :

.../...

"Cette mesure se justifie par le maintien de la continuité de la recherche et de la coordination des équipes permanentes de recherche. En effet, la recherche forestière est un outil de politique forestière qui doit permettre d'atteindre les objectifs de gestion forestière que la Région s'est fixée. La continuité dans les recherches est un élément essentiel sous peine de perdre les investissements "intellectuels" qui ont été consentis. La mesure aboutit à éviter la "politisation" de l'octroi des subventions de recherche et les gaspillages importants qui en découlent.

Par ailleurs, l'ampleur des besoins en recherche forestière nécessite la collaboration entre les facultés existantes et l'administration. Les activités seront mieux partagées et les "doubles emplois" supprimés, d'où une plus grande efficacité. Actuellement, cette collaboration existe déjà, notamment dans les programmes visant à réaliser les aménagements forestiers dans les bois soumis sur 140.000 ha. Des représentants de ces facultés se retrouvent dans les comités d'accompagnement de tous les programmes de recherche.

Enfin, la coordination réalisée par la Région par l'intermédiaire de subventions équivalentes devrait permettre de mieux rencontrer les besoins de la Région en matière forestière.

Il est à noter cependant que d'autres organismes de recherche peuvent également être subventionnés."

Titre XIV, chapitre II, section I, en projet

L'intitulé suivant est suggéré : "Champ d'application et dispositions générales".

.../...

Article 218 en projet

1. L'alinéa 1er appelle les observations qui suivent :

a) Selon le texte actuel de l'article 1er du Code forestier, les personnes dont les bois et forêts sont soumis au régime forestier sont l'Etat - auxquels il convient aujourd'hui d'ajouter les Régions et les Communautés -, les communes et les "établissements publics", cette dernière notion étant généralement interprétée dans la pratique comme visant essentiellement les centres publics d'aide sociale et les fabriques d'église (1). Une loi du 12 juillet 1952 autorise en outre le Roi - aujourd'hui : le Gouvernement régional - à soumettre au régime forestier, à la demande des conseils provinciaux, des bois et forêts qui sont la propriété des provinces.

La disposition en projet, quant à elle, soumet au régime forestier les bois et forêts des personnes suivantes : l'Etat, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes, les associations de communes, les centres publics d'aide sociale et les fabriques d'église (2). Elle n'utilise plus, comme telle, la notion d'"établissement public".

(1) L'article 1er du Code forestier ajoute que sont également soumis au régime forestier les bois et forêts dans lesquels ces personnes ont des droits de propriété indivis entre eux ou avec des particuliers.

(2) Il soumet aussi à ce régime les bois et forêts dans lesquels les personnes qui viennent d'être énumérées ont des droits indivis entre elles ou avec des particuliers.

Les personnes énumérées ont pour trait commun d'être des personnes morales de droit public.

Le texte à l'examen ne mentionne cependant pas toutes les personnes morales de droit public que connaît le droit belge. Ainsi notamment, il ne cite pas les personnes morales de droit public dépendant de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Or, le régime forestier s'analyse en un ensemble de règles qui, en vue d'assurer la protection du patrimoine forestier, régissent de manière spécifique la gestion des bois et des forêts appartenant aux personnes morales de droit public (1). On n'aperçoit dès lors pas pour quel motif admissible au regard du principe de l'égalité devant la loi la disposition à l'examen ne vise pas toutes les personnes morales de droit public belges (2).

(1) Voir en ce sens l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 17/96 du 5 mars 1996.

(2) Au demeurant, on peut se demander si, dans son état actuel, en utilisant l'expression "établissements publics", le Code forestier ne vise pas déjà toutes les personnes morales de droit public autres que l'Etat, les Communautés, les Régions, les communes et les provinces. L'on relève, en tout cas, qu'en 1854, à l'époque où fut adopté le Code forestier, l'expression "établissement public" servait à désigner tout service public, quel que soit son mode de constitution, érigé en personne juridique distincte par la volonté des pouvoirs publics et placé sous le contrôle et la surveillance de ceux-ci (lire, à ce sujet, A. GIRON, Dictionnaire de droit administratif et de droit public, Bruylant, 1895, v° Etablissements publics; R.P.D.B., v° Etablissements publics et d'utilité publique; M. A. FLAMME, Droit administratif, tome Ier, Bruylant, 1989, n° 124).

b) La question se pose de savoir de quelle nature doivent être les droits d'une personne morale de droit public à l'égard de bois ou de forêts, pour que ceux-ci soient soumis au régime forestier.

Le dispositif n'est pas très explicite à ce sujet, dans la mesure où il se borne à faire mention des "bois et forêts de (telle ou telle personne)".

L'exposé des motifs contient le commentaire suivant :

"En principe, tous les bois et forêts appartenant aux personnes morales de droit public énumérées par l'article 218 sont soumis au régime forestier. Le critère déterminant pour la soumission au régime forestier est l'existence d'un droit réel en faveur de la personne morale de droit public, droit emportant la jouissance des produits de la forêt tels que définis par l'article 4, 14°, du nouveau Code forestier (1). La jurisprudence de la Cour de cassation, aux termes de laquelle la soumission au régime forestier concernait aussi bien les bois appartenant entièrement aux autorités publiques que ceux dont elles avaient seulement le plein usage, n'est donc plus de mise."

La jurisprudence de la Cour de cassation à laquelle il est fait référence est celle qui résulte d'un arrêt du 27 février 1889 (2).

(1) Il s'agit en réalité de l'article 2, 13°, en projet, du Code forestier.

(2) Pas., p. 134.

Compte tenu des termes de cet arrêt ainsi que du fait que, du point de vue de la question posée ici, la terminologie utilisée par le dispositif du texte en projet ne s'écarte pas de celle dudit arrêt - en l'espèce, il s'agissait d'interpréter les mots "bois des communes", qui sont également employés par la disposition à l'examen -, le commentaire figurant dans l'exposé des motifs est ambigu et on se demande quelle est l'intention exacte des auteurs de l'avant-projet.

On rappelle que, selon l'arrêt de la Cour de cassation du 27 février 1889, "les mots "bois des communes" dont se sert la loi doivent s'appliquer, au point de vue de l'administration de la forêt, aussi bien aux bois dont tous les produits sont perçus par la commune sans qu'elle ait la propriété du sol, qu'à ceux dont elle a la propriété entière, puisque, dans l'un et l'autre cas, elle seule recueille tous les avantages forestiers que la pleine propriété peut procurer, et que, dans le premier cas, le propriétaire n'administre pas la forêt et n'a aucun intérêt à l'administrer, n'ayant aucun droit à ses produits". Dans cet arrêt, la Cour déclare aussi que "le législateur, en soumettant à l'article 1er les bois des communes au régime forestier institué par les articles suivants, a eu pour but principal de protéger la commune elle-même contre les résultats d'une exploitation inhabile, imprévoyante ou exagérée, tant dans l'intérêt actuel des habitants que dans un intérêt d'avenir, et afin de leur conserver tous les avantages qu'ils doivent pouvoir retirer de l'exercice de leurs droits" : "ce but ne serait pas atteint" si les bois dont les communes perçoivent les produits sans avoir la

.../...

propriété du sol échappaient au champ d'application du régime forestier.

Il appartiendra aux auteurs de l'avant-projet de réexaminer la question évoquée à la lumière des considérations qui précèdent.

En tout état de cause, c'est dans le dispositif même, et non pas dans l'exposé des motifs, que cette question doit être réglée.

2. En ce qui concerne l'alinéa 2, il est fait référence à l'observation n° 1, a, ci-dessus.

Si cette disposition était maintenue, il conviendrait de déterminer les éléments essentiels du régime des "conventions de gestion" envisagées.

3. En ce qui concerne l'alinéa 3, il ressort de l'exposé des motifs que l'intention des auteurs de l'avant-projet est de permettre au Gouvernement de charger des tiers de "mettre en oeuvre les mesures de type écologique et social contenues dans les aménagements".

Le texte gagnerait à être précisé en ce sens et à figurer parmi les dispositions relatives aux aménagements.

En outre, il appartient au législateur de déterminer les éléments essentiels du système d'agrément envisagé.

.../...

Article 221 en projet

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait, à l'alinéa 2, de charger une autorité de constater quand prend fin l'"affectation à un usage incompatible avec les fonctions énumérées à l'article 1er".

Article 223 en projet

Les alinéas 2 et 3 sont à mettre en rapport avec les articles 247 à 249 en projet. Il est fait référence à l'observation qui sera formulée au sujet de ces articles.

Article 227 en projet

1. Le paragraphe 1er appelle les observations suivantes :

a) Dès lors que, comme l'ont confirmé les délégués du Gouvernement, le produit de la taxe envisagée n'est pas destiné à être affecté à un fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, il n'est pas exact, et il serait contraire au principe de l'universalité du budget, que cette taxe soit établie "aux fins de couvrir les frais relatifs aux opérations mentionnées à l'article 226, à l'exception des frais d'adjudication".

.../...

Ces mots seront donc omis.

b) Le mot "soumis" sera complété par les termes "au régime forestier". La même observation vaut pour la phrase introductive du paragraphe 3, ainsi que pour l'article 237, alinéa 2, en projet.

2. En ce qui concerne le paragraphe 3, 1°, si l'intention des auteurs de l'avant-projet consiste à viser les "zones à vocation prioritaire de protection afin de maintenir la qualité de l'eau et des sols", que prévoit l'article 228, alinéa 2, 3°, en projet, mieux vaut revoir le texte en faisant mention de ces zones.

3. Le texte suivant est suggéré pour le 2° et le 3° du paragraphe 3 :

"2° pour les terrains incultes non boisés;

3° pour les terrains incultes boisés, pendant les dix premières années suivant celle du boisement.".

.../...

Article 24

Article 228 en projet

1. Il ressort des explications des délégués du Gouvernement que "l'aménagement intégré" (1) est dépourvu de toute valeur réglementaire et ne peut dès lors aller à l'encontre, notamment, des plans d'aménagement, ainsi que de tout autre instrument juridique à caractère réglementaire.

Par contre, cet aménagement intégré, une fois fixé, lie le propriétaire.

Pour rendre le système plus efficace, il conviendrait de prévoir que le propriétaire est tenu, dans ses relations avec ses cocontractants, d'imposer à ces derniers le respect de l'aménagement intégré; ce sera notamment le cas dans ses rapports avec l'adjudicataire.

2. Dans l'alinéa 1er, de l'accord des délégués du Gouvernement, mieux vaut remplacer les mots "un aménagement intégré en exécution de l'article 1er" par les mots "un aménagement tendant à assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article 1er".

(1) Ceci, contrairement à ce qui est affirmé dans l'exposé des motifs où l'on peut lire que "l'opposabilité aux tiers (des zones de conservation et de protection) et de leur contenu sera assurée par la publication au Moniteur belge d'une carte reprenant leur périmètre".

3. Les dispositions que comprend l'alinéa 2 seraient mieux rédigées si le texte était divisé en trois alinéas, le premier reprenant la règle qui figure au 1°, le deuxième définissant le contenu minimum de l'aménagement tel que le déterminent le 2°, le 3° et le 4°, et le troisième reprenant la règle qui figure au 5°.

En outre, afin d'éviter toute ambiguïté et, singulièrement, de donner à penser que l'aménagement serait dépendant de la situation existante et devrait évoluer en fonction du changement de celle-ci, mieux vaut rédiger comme suit la règle figurant à l'alinéa 2, 1° :

"L'aménagement est précédé de l'analyse de la situation existante".

4. Comme l'ont confirmé les délégués, les mesures que peut prendre le Gouvernement sur la base de l'alinéa 3 présentent un caractère réglementaire.

Aussi est-il suggéré de remplacer les mots "le contenu de l'aménagement" par les mots "par un arrêté réglementaire le contenu des aménagements visés à l'alinéa ... (l'actuel alinéa 2)".

Article 229 en projet

1. Dans le paragraphe 1er, alinéa 2, seconde phrase, dans le paragraphe 2, alinéa 1er, première phrase, et dans le paragraphe 4, mieux vaut remplacer les

.../...

mots "désigné comme tel par le Gouvernement" par les mots, selon le cas, "visé à l'alinéa 1er" ou "visé au § 1er, alinéa 1er".

2. Dans le paragraphe 2, alinéa 1er, première phrase, mieux vaut remplacer les mots "élaboré par l'agent forestier" par les mots "qu'il a élaboré".

3. Dans le paragraphe 2, alinéa 3, mieux vaut écrire : "... est réputé approuvé".

Mutatis mutandis, la même observation vaut pour l'article 230, § 1er, alinéa 3, en projet.

4. Au paragraphe 3, alinéa 2, on se demande à quoi font allusion les auteurs du texte lorsqu'ils mentionnent des mesures arrêtées pour l'exécution du paragraphe 3.

5. La disposition que contient le paragraphe 4 trouverait mieux sa place dans le paragraphe 1er.

Article 230 en projet

1. Cette disposition n'est pas claire.

Ainsi, on se demande quel est l'objet exact de la décision dont fait état le paragraphe 1er, présentée tantôt

.../...

comme une "décision de révision" de l'aménagement, tantôt comme une "décision de procéder à la révision" de celui-ci. Les auteurs du texte entendent-ils viser la décision d'entamer la procédure de révision - auquel cas la question se pose de savoir s'il est bien pertinent, à ce stade de la procédure, de prévoir un régime de recours comme celui qu'organisent les alinéas 2 et 3 de ce paragraphe - ou plutôt celle qui arrête la révision - auquel cas on comprend difficilement le paragraphe 2 ?

Par ailleurs, le texte du paragraphe 1er évoque l'intervention tantôt de l'"agent forestier", tantôt du "fonctionnaire désigné comme tel par le Gouvernement", tantôt encore de l'"agent forestier désigné comme tel par le Gouvernement". Cette terminologie est indécise. Elle doit être revue pour exprimer l'intention exacte des auteurs du texte.

2. Le paragraphe 3 trouverait mieux sa place dans l'article 228 en projet.

Article 231 en projet

On se demande quelle est la portée de cette disposition par rapport au régime d'accès à l'information relative à l'environnement qu'organise le décret du 13 juin 1991.

.../...

Article 232 en projet

Parmi les exceptions à la règle qu'énonce l'alinéa 1er, sans doute convient-il d'ajouter les hypothèses visées à l'article 237 en projet.

Si tel est bien le cas, l'article 233 en projet doit également être adapté.

Articles 235 et 236 en projet

Les dispositions à l'examen reposent sur une distinction entre les travaux, les ventes et les exploitations de produits de la forêt qui sont "incompatibles avec l'aménagement" et ceux qui sont "compatibles avec l'aménagement mais non prévus par lui". Les premiers sont interdits, tandis que les seconds sont soumis à l'approbation du Gouvernement.

Une distinction aussi imprécise ne peut être admise.

En effet, l'alinéa 1er de l'article 235 en projet, laisse au propriétaire le soin de décider si les travaux sont ou non incompatibles avec l'aménagement, alors qu'il subsiste en la matière une large marge d'incertitude et que le propriétaire qui effectue de tels travaux est, en vertu de l'alinéa 3 de cet article, puni d'amendes pénales.

Ces textes doivent être revus en conséquence.

.../...

Article 238 en projet

1. Il est suggéré de rédiger le paragraphe 1er, alinéa 1er, comme suit :

"Dès qu'a été prise la décision de soumettre tout ou partie du territoire de bois ou de forêts au régime des réserves naturelles domaniales ou agréées, des réserves forestières, des parcs naturels ou des peuplements forestiers visés à l'article 216, alinéa 2, l'aménagement existant ... (la suite comme au projet).".

2. En ce qui concerne le paragraphe 1er, alinéa 2, si, comme on peut le supposer, l'avis du conseil supérieur wallon de la conservation de la nature est requis dans l'hypothèse particulière où des bois ou des forêts sont érigés en réserve forestière, le dispositif doit être précisé en ce sens.

3. Il est suggéré de rédiger le paragraphe 2 comme suit :

"Dès qu'a été prise l'une des décisions visées au § 1er, alinéa 1er, l'article 229, § 3, est applicable.".

Article 240 en projet

Au paragraphe 2, comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, il y aurait lieu de vérifier si d'autres

.../...

dispositions du Code forestier, existantes ou en projet, que les articles 243 à 260 ne doivent pas être rendues applicables aux ventes de gré à gré.

Article 241 en projet

1. Dans l'alinéa 1er, comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, les mots "ou en méconnaissance des modalités de publicité définies par le Gouvernement" doivent être omis, puisqu'ils sont déjà couverts par la mention de l'article 239.

2. A l'alinéa 3, en ce qui concerne les mots "en cas de complicité", il convient de rappeler que le chapitre VII du livre premier du Code pénal, qui règle de manière générale la participation criminelle - notamment la complicité - en matière pénale, ne s'applique pas, dans l'état actuel des textes, aux infractions prévues par le Code forestier (1).

Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de déterminer dans quelle mesure exacte ils entendent, le cas échéant, soumettre à l'application du chapitre VII du livre premier du Code pénal les infractions prévues par le

(1) Il est rappelé qu'en vertu de l'article 100 du Code pénal, les dispositions du chapitre VII du livre premier de ce code ne s'appliquent pas aux infractions prévues par une législation particulière, sauf disposition contraire de celle-ci. En son état actuel, le Code forestier ne prévoit pas l'application dudit chapitre VII aux faits qu'il érige en infraction.

code forestier - notamment celles qu'envisage l'article 241 en projet.

Le texte en projet sera revu à la lumière du choix qui aura été fait sur ce point.

Article 245 en projet

L'alinéa 2 appelle les observations suivantes :

1. Selon l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions".

Il en résulte que, si un décret peut ériger en infraction les manquements aux dispositions qu'il établit lui-même ou à celles que le Gouvernement arrête en vertu de son pouvoir d'exécution, il n'en va pas de même s'agissant de manquements à des dispositions prises par une autorité autre que le législateur décréteur ou le Gouvernement wallon.

En conséquence, ne peuvent être érigés en infraction les manquements aux clauses du cahier des charges qui sont arrêtées par un autre organe que le Gouvernement wallon.

.../...

2. Selon le texte actuel de l'article 58 du Code forestier, est seule érigée en infraction la violation des clauses et conditions du cahier des charges qui sont relatives au mode d'abattage et d'exploitation des bois ou au nettoyage des coupes.

La disposition en projet, par contre, ne contient plus de restriction tenant à l'objet des clauses ou conditions violées : elle est ainsi rédigée que, désormais, la méconnaissance de n'importe quelle clause ou condition est constitutive d'une infraction.

L'exposé des motifs précise toutefois que cette disposition "ne vise que des opérations matérielles : une dette ne pourrait pas être invoquée en vue de la mise en oeuvre de cette disposition".

Les délégués du Gouvernement ont expliqué que ce passage de l'exposé des motifs reflétait l'intention des auteurs de l'avant-projet.

Il appartient à ceux-ci de revoir le texte en vue de spécifier l'objet des clauses et conditions du cahier des charges dont la violation est érigée en infraction. A cet égard, l'expression "opérations matérielles", qu'utilise l'exposé des motifs, devrait être précisée.

.../...

Articles 247 à 249 en projet

1. Les dispositions à l'examen règlent la procédure de vente de coupes, d'arbres et de produits de la forêt provenant de bois autres que ceux de la Région wallonne en des termes très différents selon qu'il s'agit de bois des associations de communes, des communes, des centres publics d'aide sociale, des fabriques d'église ou des provinces "de la Région" ou de bois d'autres personnes morales de droit public :

- a) dans le premier cas, auquel se rapportent les articles 247 et 248, la vente a lieu en présence de l'agent forestier ou de son délégué, et l'agent forestier donne son avis sur la vente; si la délibération prise au sujet de celle-ci par l'organe compétent de la personne morale de droit public concernée n'est pas conforme à l'avis de l'agent forestier, cette délibération est soumise à l'approbation, selon le cas, de la députation permanente ou du Gouvernement;
- b) dans le second cas, qu'envisage l'article 249, il est simplement prévu que la vente a lieu en présence de l'agent forestier ou de son délégué.

Il ressort du commentaire de l'article 249 que donne l'exposé des motifs, et il a été confirmé par les délégués du Gouvernement, que, selon les auteurs de l'avant-projet, cette distinction est justifiée par la circonstance qu'à la différence des personnes morales de droit public visées à l'article 249, celles qu'énumèrent les articles 247 et 248 sont des autorités décentralisées soumises, à un

.../...

titre ou à un autre, à un régime de tutelle ressortissant à la compétence de la Région wallonne (1).

Il est douteux qu'une telle différence de traitement soit admissible, dès lors que, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (2), les dispositions de la législation forestière qui organisent un contrôle sur les actes des personnes morales de droit public propriétaires de bois ou de forêts instituent non pas une tutelle administrative, mais un régime sui generis destiné à assurer la protection du patrimoine forestier.

Du point de vue de la protection de ce patrimoine, on n'aperçoit pas pour quel motif la procédure de vente de coupes, d'arbres et de produits de la forêt pourrait être moins sévère lorsqu'il s'agit de bois des personnes morales de droit public visées à l'article 249 que dans le cas de bois des associations de communes, des communes, des centres

-
- (1) Les articles 247 et 248 ne font pas de distinction selon que le régime de tutelle dont il s'agit relève de la compétence de la Région wallonne au titre des matières régionales ou - comme dans le cas des centres publics d'aide sociale - des matières pour lesquelles la Région exerce les compétences de la Communauté française. L'on rappelle à ce sujet les objections que la section de législation du Conseil d'Etat a maintes fois adressées aux textes par lesquels la Région wallonne règle en même temps des matières régionales et des matières communautaires (voir notamment l'avis L. 24.814/9 sur un avant-projet devenu le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère, Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n° 148/1, pp. 11 et 12).
- (2) Arrêts n° 17/96 du 5 mars 1996 et n° 68/96 du 28 novembre 1996.

.../...

publics d'aide sociale, des fabriques d'église ou des provinces "de la Région".

2. Pour le surplus, tant à l'article 247 qu'à l'article 248 en projet, le paragraphe 2, alinéa 1er, doit être complété pour tenir compte de l'hypothèse où l'agent forestier ne transmettrait pas son avis dans le délai requis.

Article 250 en projet

Selon les délégués du Gouvernement, c'est le titre XIV, chapitre IV, en projet du Code forestier qui détermine les peines applicables en cas d'infraction à la disposition à l'examen.

On relève toutefois que ce chapitre ne vise pas expressément, en tant que telle, l'hypothèse de l'infraction prévue par la disposition à l'examen (1).

Le texte sera revu pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

(1) Comme on le verra plus loin, ce chapitre doit, au demeurant, être assez fondamentalement revu.

Article 254 en projet

Il n'apparaît pas clairement si le pouvoir que l'alinéa 2 donne au Gouvernement doit s'analyser en un pouvoir de prendre des dispositions réglementaires déterminant de manière générale dans quels types de circonstances et pour quelle durée l'exploitation peut avoir lieu avant le lever ou après le coucher du soleil, ou si l'autorisation dont le texte fait état doit être accordée au cas par cas.

Le texte sera revu pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

Article 258 en projet

Selon le dispositif, l'article 258 en projet s'applique aux arbres non abattus à l'expiration du délai d'exploitation.

Dans la présentation générale de l'avant-projet de décret, l'exposé des motifs fait mention, non seulement des arbres non abattus, mais aussi des arbres non débardés après le délai d'exploitation.

Les délégués du Gouvernement ont précisé que seul le dispositif reflétait l'intention des auteurs de l'avant-projet.

L'exposé des motifs sera revu en conséquence.

.../...

Article 260 en projet

1. Les délégués du Gouvernement ont précisé que la sanction envisagée portait seulement sur la faculté d'acquies-rir ou d'exploiter des coupes, des arbres ou des produits de la forêt en provenance de bois situés en Région wallonne et soumis au régime forestier.

Cette précision sera insérée dans le texte de l'alinéa 1er.

2. Il est suggéré de rédiger l'alinéa 2 de la manière suivante :

"Cette mesure est prise par le Gouvernement, sur la proposition motivée de l'agent forestier, qui aura préalablement donné à l'intéressé la possibilité de faire valoir ses explications.".

Article 262 en projet

1. Compte tenu de l'importance des effets de la décharge sur la responsabilité pénale des intéressés, ne convient-il pas de donner un délai à l'agent forestier pour statuer sur une demande de décharge et de considérer que, si ce délai est dépassé, la décharge est réputée accordée ?

.../...

2. L'alinéa 2 appelle les observations suivantes :

- a) dans la première phrase, on remplacera les mots "l'agent" par les mots "l'agent forestier", et on remplacera les mots "l'avoir entendu" par les mots "les avoir entendus";
- b) la seconde phrase sera omise, dès lors qu'elle se borne à rappeler une règle qui résulte déjà de l'article 66 du Code forestier.

Article 265 en projet

Il est fait référence à l'observation qui a été formulée à propos de l'article 2, 12°, en projet.

Article 267 en projet

Cette disposition doit être fondamentalement revue à la lumière des observations qui suivent :

1. Le texte doit spécifier les infractions que les agents et les gardes forestiers peuvent constater dans les bois et les forêts non soumis au régime forestier. A cette occasion, on ne perdra pas de vue que diverses dispositions prises en vertu d'autres législations que le Code forestier

.../...

chargent ces fonctionnaires de rechercher et de constater les infractions qu'elles déterminent (1).

2. C'est seulement "lorsqu'ils en sont requis par les propriétaires" que les agents et gardes forestiers reçoivent le pouvoir de constater les infractions commises dans les bois et les forêts non soumis au régime forestier.

Le texte en projet reproduit sur ce point la disposition figurant actuellement à l'article 13 du Code forestier.

Si la restriction ainsi formulée se conçoit lorsqu'il s'agit de constater des infractions qui portent atteinte au droit de propriété, elle est beaucoup plus discutable dans le cas d'infractions compromettant d'autres valeurs sociales, comme la protection du milieu forestier envisagé en tant que tel ou la sauvegarde des espèces protégées, infractions qui, il convient de le souligner, sont susceptibles d'être commises par le propriétaire lui-même ou avec son accord (2) : en pareille hypothèse, la

(1) Voir, par exemple, l'article 1er, 1°, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 16 novembre 1984 portant exécution des articles 59, 60, 61 et 65 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, ou l'article 1er, alinéa 2, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 décembre 1992 portant désignation des agents compétents pour rechercher et constater les infractions en matière de protection de l'environnement.

(2) Lire, à ce sujet, les critiques formulées par A. VANDEPLAS à l'égard du texte actuel de l'article 13 du Code forestier, in "Betreffende de eendejacht", note sous Anvers, 11 mars 1977, R.W., 1979-1980, col. 390 et 391.

restriction évoquée conduit à accorder au propriétaire un avantage difficilement justifiable au regard du principe de l'égalité devant la loi.

3. La question se pose de savoir quels sont les pouvoirs exacts des agents et des gardes forestiers en rapport avec la constatation des infractions commises dans les bois et les forêts non soumis au régime forestier.

L'attention est attirée sur le fait que le titre XI du Code forestier n'est pas applicable dans cette hypothèse, puisque ce titre règle seulement, comme l'indique son intitulé, "la procédure en matière de délits commis dans les bois soumis au régime forestier" (1).

Les auteurs de l'avant-projet apporteront les précisions nécessaires.

Titre XIV, chapitre IV, en projet

1. L'ensemble des dispositions de ce chapitre doivent être revues pour que l'on puisse identifier plus clairement et plus précisément les incriminations auxquelles

(1) L'article 181 du Code forestier n'apporte pas davantage de solution à la question évoquée, puisque les dispositions du titre XI qu'il rend applicables en cas d'infraction commise dans les bois et les forêts des particuliers s'appliquent seulement "aux poursuites exercées au nom et dans l'intérêt des particuliers" - hypothèse étrangère aux prévisions de la disposition à l'examen.

se rapportent les peines qui sont prévues, les hypothèses auxquelles elles s'appliquent - il convient particulièrement, à cet égard, de mieux distinguer selon que les bois ou les forêts dont il s'agit sont ou ne sont pas soumis au régime forestier - ainsi que les destinataires de ces dispositions.

A cette occasion, il convient tout spécialement de veiller à rédiger le texte en des termes dénués d'ambiguïté sur le point de savoir s'il s'applique ou s'il ne s'applique pas aux propriétaires et à leurs ayants droit. En outre, lorsqu'une disposition s'applique aux acquéreurs, ne faut-il pas préciser qu'elle s'applique aussi à leurs cautions ?

L'on relève également que certaines des incriminations prévues par le chapitre à l'examen sont formulées d'une manière qui ne suffit pas à permettre au justiciable de savoir quels actes ou omissions engagent sa responsabilité pénale (1) : ainsi en va-t-il des dispositions qui punissent le fait d'"endommager" des arbres, des produits de la forêt ou des souches de taillis (2) ou d'"occasionner des dégâts au sol" (3) (4).

(1) Voir, à ce sujet, l'observation relative aux articles 189 et 190 en projet.

(2) Articles 274, 276 et 278.

(3) Article 275.

(4) On note aussi que l'exposé des motifs commente l'article 272 en projet en des termes ("un dommage modéré aux régénérations est admissible"; "dans le cas contraire, toute exploitation deviendrait impossible") qui appellent une critique semblable.

2. Plusieurs articles du chapitre à l'examen commencent par les mots "sous réserve de l'application de l'article 255 et, le cas échéant, du cahier des charges" (1).

La portée précise de cette double réserve n'apparaît pas clairement.

A lire le commentaire des articles 272 à 278 que donne l'exposé des motifs, il semble que les auteurs de l'avant-projet veulent rappeler par là les règles relatives au concours idéal d'infractions. S'ils n'entendent pas s'écarter du droit commun en la matière, mieux vaut s'abstenir de formuler la moindre disposition sur ce point.

Si l'intention des auteurs de l'avant-projet était autre, la réserve envisagée devrait être explicitée.

Article 268 en projet

Dans l'alinéa 3, la notion d'"arbres protégés" doit être précisée.

(1) Articles 272, 274, 275 et 276. Il en va de même de l'article 278, qui toutefois - sans doute par erreur - réserve l'application de l'article 77, et non pas de l'article 255.

Article 276 en projet

On se demande comment il y a lieu de combiner cette disposition avec l'article 265 en projet.

Article 280 en projet

1. Au 1°, il convient de préciser que la première condamnation doit être passée en force de chose jugée. En outre, il y aurait lieu de préciser le point de départ exact du délai de trois ans envisagé.

2. Au 3°, les mots "en bande ou réunion" ne sont pas suffisamment précis. Le texte doit être explicité.

Article 25

Dans l'article 89, 9°, en projet, mieux vaut remplacer les mots "dérogation définie par le Gouvernement" par les mots "dans les cas prévus par un arrêté réglementaire du Gouvernement".

Article 26

1. Dans l'article 253, 4°, en projet, on n'aperçoit pas l'utilité des mots "ou des parties de biens immobiliers". Ces mots seront donc omis.

.../...

2. L'article 253, 5°, en projet serait mieux rédigé comme suit :

"5° des biens immobiliers situés en Région wallonne et érigés en réserve naturelle ou en réserve forestière.".

Article 28

Concernant le 4°, on se demande si, compte tenu de l'article 217 en projet du Code forestier, il n'y aurait pas également lieu d'abroger l'article 36 et de modifier l'article 37 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

En outre, l'article 253, 5°, en projet du Code des impôts sur les revenus 1992 doit conduire à abroger l'article 50 de la loi du 12 juillet 1973.

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. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN