

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.971/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 8 octobre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 31 janvier 2004¹, sur un avant-projet de décret "relatif au Code forestier", a donné le 26 janvier 2004 l'avis suivant :

⁽¹⁾ Par une lettre du Ministre du 4 décembre 2003.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'avant-projet de décret à l'examen s'inspire en partie d'un précédent avant-projet de décret, sur lequel la section de législation du Conseil d'État a, le 1^{er} février 1999, donné l'avis 28.185/4, ainsi que du projet de décret qui en est résulté, lequel est resté sans suite après son dépôt ².

Certaines des dispositions de l'avant-projet de décret à l'examen reprennent des dispositions qui figuraient dans le précédent avant-projet. Au sujet de ces dispositions, sous réserve de développements juridiques nouveaux intervenus depuis le 1^{er} février 1999, le présent avis reprend, mutatis mutandis, les observations qui avaient été faites dans l'avis 28.185/4 précité.

En outre, l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret à l'examen reprend des passages de l'exposé des motifs du précédent projet, y compris des passages faisant référence à cet avis de la section de législation. L'exposé des motifs du nouveau projet de décret sera rédigé en veillant à éviter toute confusion entre les versions successives du texte et entre les deux avis donnés par la section de législation.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Quant aux dispositions relatives à la répression des infractions

L'avant-projet de décret comprend un grand nombre de dispositions relatives à la répression des infractions.

Certaines de ces dispositions ont pour objet d'ériger des faits en infraction et d'établir les peines qui s'y attachent. D'autres contiennent des règles régissant, selon les termes utilisés dans l'intitulé du titre IV, chapitre VIII, la "procédure en matière de délits".

⁽²⁾ Ces documents ont été publiés in Doc. Parl. wall., sess. 1998-1999, n° 496/1.

Les dispositions en question appellent d'importantes observations générales :

A. Au sujet des dispositions tendant à ériger des faits en infraction et à établir les peines qui s'y attachent, il y a lieu d'observer ce qui suit :

1. Les dispositions à l'examen sont insérées de manière fort éparse dans l'avant-projet de décret. Elles figurent, tantôt parmi les dispositions de droit matériel que contient l'avant-projet, tantôt au titre VI, intitulé "Des peines et condamnations dans les bois et forêts en général", et tantôt encore au titre VII, intitulé "Dispositions finales".

Cette façon de procéder pourrait être source d'équivoque. Ainsi par exemple, les destinataires du texte pourraient se demander s'il y a lieu d'attacher un effet à la circonstance que, parmi les infractions que l'article 129 punit d'une amende, il en est certaines pour lesquelles une disposition de droit matériel indique expressément qu'elles sont punies de celle-ci, et d'autres pour lesquelles tel n'est pas le cas.

Le procédé utilisé conduit aussi les auteurs du texte à introduire des dispositions incohérentes ou, à tout le moins, ne se combinant pas parfaitement. Ainsi par exemple, alors que, selon l'article 127, 3°, "les peines pour les infractions en matière forestière peuvent être doublées si les infractions ont été commises en bande ou réunion", l'article 129, § 5, est rédigé en ce sens que les amendes aux infractions prévues par le décret "sont doublées si les infractions sont commises en groupe".

Il importe encore d'observer que les dispositions figurant au titre VI sont formulées en des termes qui ne suffisent pas à identifier clairement et précisément les incriminations auxquelles se rapportent les peines qui sont prévues, les hypothèses auxquelles elles s'appliquent ³ ainsi que les destinataires de ces dispositions ⁴.

(3) Il convient particulièrement, à cet égard, de relever que le texte ne distingue pas à suffisance selon que les bois ou les forêts dont il s'agit sont ou ne sont pas soumis au régime forestier.

(4) À cet égard, le texte est rédigé en des termes laissant incertain le point de savoir s'il s'applique ou s'il ne s'applique pas aux propriétaires et à leurs ayants droit.

L'avant-projet doit être revu pour tenir compte de ce qui vient d'être dit, tout en veillant à grouper dans un titre unique les dispositions déterminant les faits constitutifs d'infraction et établissant les peines qui s'y attachent.

2. 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 1^{er}, 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, de manière à permettre aux justiciables de savoir quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

Un certain nombre de dispositions de l'avant-projet de décret prévoyant des incriminations ne satisfont pas à cette exigence.

Il est à cet égard renvoyé à d'autres observations du présent avis soulignant l'imprécision ou le manque de clarté de diverses dispositions de l'avant-projet établissant ou concourant à établir des incriminations ⁵.

En outre, il y a lieu de relever l'insuffisance des dispositions suivantes :

a) les dispositions, figurant aux articles 21 et 30, dont il résulte qu'en présence d'un "motif légitime", non autrement défini ou dont le texte donne seulement un exemple, certains faits ne sont pas constitutifs d'infraction;

b) l'article 30, qui érige en infraction le fait "d'accomplir tout acte de nature à perturber la quiétude qui règne dans la forêt, à déranger le comportement des animaux sauvages ou à nuire aux interactions entre les êtres vivants, animaux et végétaux et leur environnement naturel";

⁽⁵⁾ Telles que l'observation générale I, 1, a) ci-dessus, à propos des dispositions figurant au titre VI, ou l'observation, sous l'article 2, relative à l'imprécision de la notion de "bois et forêts".

c) l'article 122, en tant qu'il incrimine le fait d'"endommager(r)" des arbres sans l'autorisation du propriétaire;

d) l'article 123, en tant qu'il incrimine le fait d'"occasionner(r)" des dégâts au sol provoquant une altération prolongée de celui-ci".

L'exposé des motifs tente de préciser davantage certaines de ces dispositions. Ceci ne suffit toutefois pas à combler les lacunes du dispositif. À propos de la notion de "motif légitime", le commentaire de l'article 21 déclare qu'"il y a lieu d'entendre notamment les cas de force majeure". À cet égard, il convient d'observer qu'a priori, la notion de "motif légitime" couvre un beaucoup plus grand nombre d'hypothèses que celle de "force majeure". En toute hypothèse, si l'intention est bien de ne plus qualifier un comportement d'infraction en cas de force majeure, une pareille cause de non-imputabilité⁶ résulte déjà des principes généraux du droit pénal et de l'article 71 du Code pénal, applicable au décret en projet en vertu de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

L'avant-projet de décret sera revu en conséquence pour rencontrer l'ensemble des observations qui précèdent.

3. Les articles 81 et 82 organisent, en ce qui concerne les bois et forêts bénéficiant du régime forestier, un système particulier de responsabilité applicable à l'adjudicataire d'une coupe de bois, d'arbres ou de produits de la forêt : l'article 81 rend l'adjudicataire "responsable à dater du permis d'exploiter, et jusqu'à ce qu'il ait obtenu sa décharge, de toute infraction au présent code commise sur le parterre de l'exploitation, si son facteur ou garde-vente n'en fait pas rapport"; quant à l'article 82, il rend l'adjudicataire "responsable des amendes et restitutions encourues pour délits et contraventions commis sur le parterre de l'exploitation, par ses préposés et sous-traitants".

(6) F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, Introduction au droit pénal, Diegem, 1998, pp. 320 et 333.

Outre l'observation qui sera faite plus loin au sujet de l'attribution au facteur ou au garde-vente du pouvoir de dresser des procès-verbaux en cas d'infraction sur le parterre de l'exploitation ⁷, il importe de relever que ces dispositions - tant l'article 81 que l'article 82, du moins, en ce qui concerne ce dernier, en tant qu'il rend l'adjudicataire responsable des amendes encourues par ses préposés et sous-traitants - mettent en place un système de responsabilité pénale du fait d'autrui ⁸.

En vertu de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un tel système requiert l'avis conforme du Conseil des ministres. Or, comme l'ont confirmé les délégués du ministre, cet avis conforme n'a pas été sollicité.

En tout état de cause, le dispositif envisagé est susceptible de s'exposer à critique au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, en raison de la gravité de l'atteinte qu'il porte au principe fondamental de la personnalité des peines et aux principes qui doivent régir la charge de la preuve en matière pénale. Il est fait référence sur ce point aux arrêts de la Cour d'arbitrage n° 43/2001 du 29 mars 2001, n° 38/2002 du 20 février 2002, n° 108/2002 du 26 juin 2002, et n° 147/2002 du 15 octobre 2002, condamnant un dispositif rendant le commettant pénalement responsable des actes de ses préposés en matière de douanes et accises, tout particulièrement, en ce que, par son caractère général et irréfragable, la présomption légale créée par ce type de disposition, selon laquelle le commettant est présumé non seulement avoir bénéficié de l'infraction mais aussi y avoir collaboré, porte une atteinte grave au principe fondamental de la personnalité des peines. Ces arrêts relèvent aussi que des dispositions érigeant le commettant civilement responsable est déjà de nature à le persuader de ne s'entourer que de collaborateurs de confiance et d'exercer sur eux une surveillance efficace.

(7) Voir l'observation générale I, B, 1, a), ci-dessous.

(8) Les articles 81 et 82 sont inspirés des dispositions formant actuellement les articles 66 et 67 du Code forestier. La jurisprudence est établie en ce sens que la responsabilité créée par ces dispositions présente un caractère pénal (Cass., 13 juin 1892, Pas., I, p. 301; 16 octobre 1905, Pas., 1906, I, p. 13; 30 mai 1949, Pas., 1949, I, p. 397).

B. Au sujet des dispositions régissant, selon les termes utilisés dans l'intitulé du titre IV, chapitre VIII, la "procédure en matière de délits", il y a lieu d'observer ce qui suit :

1. Plusieurs des dispositions à l'examen s'exposent à une objection d'incompétence de la Région wallonne :

a) L'article 71 prévoit, en ce qui concerne les bois et forêts bénéficiant du régime forestier, que l'adjudicataire d'une coupe de bois, d'arbres ou de produits de la forêt peut nommer un facteur ou garde-vente, autorisé à dresser des procès-verbaux en cas d'infraction sur le parterre de l'exploitation. Du fait des pouvoirs qui lui sont reconnus, le facteur ou garde-vente a la qualité d'agent de police judiciaire.

Par ailleurs, les articles 111 à 114 établissent des règles régissant les missions de police judiciaire des gardes des bois et forêts non bénéficiaires du régime forestier.

Or, 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".

Les Communautés et les Régions ne sont donc pas compétentes pour régler, de quelque manière que ce soit, l'exercice de missions de police judiciaire par d'autres catégories de personnes, telles que celles qui sont visées à l'article 71 et aux articles 111 à 114 de l'avant-projet.

b) Les articles 97 et 98 règlent l'arrestation de personnes surprises en flagrant délit.

Ces dispositions empiètent sur la compétence que détient l'autorité fédérale de régler la privation de liberté de personnes surprises en flagrant délit, matière qui, au demeurant, est réglée de manière précise et détaillée, en particulier à l'article 1^{er} de la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive.

.../...

c) L'article 105 permet de signifier les jugements rendus par défaut "par simple extrait qui contient le nom des parties et le dispositif".

Cette disposition, qui s'écarte de la règle, résultant de l'article 32, 1°, du Code judiciaire, selon laquelle la signification implique la remise d'une copie de l'acte signifié lui-même, empiète sur la compétence que détient l'autorité fédérale de régler la procédure devant les juridictions.

2. Il ne peut être perdu de vue que les dispositions du Code forestier relatives à la procédure applicable en cas d'infraction sont très étroitement liées à des dispositions contenues dans d'autres textes législatifs.

a) Ainsi, il résulte du texte formant actuellement l'article 121 du Code forestier que les pouvoirs que ce code reconnaît aux agents et aux gardes forestiers en rapport avec la recherche et la constatation d'infractions concernent, non pas uniquement les infractions à ce code, mais, de manière plus générale, "les délits et contraventions en matière forestière et de chasse".

Il convient aussi de relever, plus particulièrement, que, pour la recherche et la constatation des infractions à la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale, l'article 29 de cette loi renvoie expressément aux dispositions du titre XI du Code forestier.

L'avant-projet de décret, quant à lui, d'une part, semble limiter le champ d'application des pouvoirs des agents forestiers aux infractions prévues par le Code forestier⁹ et, d'autre part, n'apporte aucune modification aux législations - telles la loi du 28 février 1882 sur la chasse et la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale - qui renvoient à ce code ou auxquelles, en son état actuel, celui-ci fait référence en évoquant "les délits et contraventions en matière forestière et de chasse".

⁽⁹⁾ C'est ce qui résulte de l'article 91 et de l'article 110, alinéa 1^{er}. Par contre, l'article 110, alinéa 2, est rédigé en des termes moins nets sur ce point. Sur ces dispositions, voir encore l'observation générale I, B, 3, ci-dessous.

Le texte paraît ainsi avoir pour effet que les dispositions du Code forestier relatives à la recherche et à la constatation des infractions ne pourront plus s'appliquer en cas d'infraction à la loi du 28 février 1882. On peut se demander si telle est bien l'intention des auteurs du texte.

En ce qui concerne l'hypothèse des infractions à la loi du 1^{er} juillet 1954, la solution est totalement incertaine, vu le fait que le texte en projet est en défaut d'apporter à cette loi les adaptations résultant des modifications envisagées au Code forestier.

En tout état de cause, il conviendrait que le législateur, également compétent en matière de chasse et de pêche ¹⁰, prenne position de manière claire et cohérente sur l'étendue exacte du champ d'application des dispositions du Code forestier relatives à la recherche et à la constatation des infractions.

b) Parmi les fonctionnaires de l'administration forestière auxquels il reconnaît des prérogatives - en particulier en ce qui concerne la recherche, la constatation et la poursuite des infractions - le texte formant actuellement le Code forestier distingue les agents forestiers et les préposés forestiers, en faisant spécialement mention, parmi ces derniers, des gardes forestiers.

L'avant-projet de décret, quant à lui, n'accorde plus de prérogative qu'aux fonctionnaires qui ont la qualité d'agent forestier. Il ne fait notamment plus état de la qualité de garde forestier.

Or, il ne peut être perdu de vue que d'autres textes que le Code forestier attribuent aux gardes forestiers des pouvoirs déterminés en rapport avec la recherche et la constatation d'infractions et règlent l'exercice de ces pouvoirs.

Il en va ainsi :

⁽¹⁰⁾ Article 6, § 1^{er}, III, 5° et 6°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

- d'une part, de dispositions relatives à la recherche et à la constatation d'infractions à des législations particulières, telles la loi du 28 février 1882 sur la chasse ¹¹ et la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale ¹²;
- et surtout, d'autre part, de dispositions, figurant dans le Code d'instruction criminelle et dans le Code rural, qui régissent la recherche et la constatation d'un ensemble d'infractions relevant du droit rural et du droit forestier ¹³ - ce qui inclut, notamment, les infractions au Code forestier.

En ne faisant plus mention de la qualité de garde forestier, l'avant-projet paraît avoir pour effet de priver ces dispositions de leur objet ¹⁴. On peut se demander si telle est bien l'intention des auteurs du texte. En tout état de cause, il importe de relever que la Région wallonne n'est pas compétente pour priver unilatéralement de leur objet ou modifier unilatéralement, expressément ou implicitement, les dispositions précitées du Code d'instruction criminelle et du Code rural, qui ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale.

L'avant-projet de décret sera revu en conséquence.

3. L'avant-projet règle en des termes distincts les pouvoirs des agents forestiers, selon que les infractions qu'ils sont chargés de rechercher et de constater sont

(11) Voir spécialement l'article 14, § 5, et l'article 24, alinéa 1^{er}, de cette loi.

(12) Voir spécialement l'article 32, alinéa 3, de cette loi.

(13) Dans le Code d'instruction criminelle, voir spécialement l'article 9, 1^o, et les articles 16 à 21. Selon l'article 16, les gardes forestiers "sont chargés de rechercher, chacun dans le territoire pour lequel ils auront été assermentés, les délits et les contraventions de police qui auront porté atteinte aux propriétés rurales et forestières".
Dans le Code rural, voir spécialement les articles 67 à 75. Selon l'article 67, alinéa 2, "les gardes forestiers de l'État, des communes et des établissements publics ont (...) qualité pour constater, dans les champs", les infractions visées à l'alinéa 1^{er} du même article, à savoir "les délits et les contraventions qui ont pour objet la police rurale et forestière, de même que les délits de chasse et de pêche".

(14) Du moins en tant qu'elles règlent les pouvoirs des gardes forestiers.

commises dans les bois et forêts bénéficiant du régime forestier ou dans d'autres bois et forêts.

Selon l'article 91, dans les bois et forêts bénéficiant du régime forestier, "les agents forestiers recherchent et constatent par procès-verbaux, les délits et contraventions en matière forestière visés aux chapitres IV et VI du présent code".

L'article 110 règle, quant à lui, les pouvoirs des agents forestiers dans les autres bois et forêts. Il est rédigé comme suit :

"Les agents forestiers ont qualité pour rechercher et constater les infractions visées aux chapitres IV et VI du titre III. Sauf cas grave nécessitant l'urgence, ils avertiront le propriétaire ou son délégué, au minimum vingt-quatre heures à l'avance.

Les agents forestiers ont qualité pour constater les autres infractions commises dans les bois et forêts non bénéficiaires du régime forestier lorsqu'ils en sont requis par les propriétaires".

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale I, B, 2, ci-dessus, l'avant-projet appelle, à ce sujet, les observations suivantes :

a) L'article 91 est manifestement erroné lorsqu'il fait mention des "chapitres IV et VI du présent code", puisque celui-ci est d'abord divisé en titres.

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

b) Il résulte de l'article 110 que, hormis les infractions visées aux chapitres IV et VI du titre III, c'est seulement "lorsqu'ils en sont requis par les propriétaires" que les agents forestiers reçoivent le pouvoir de constater les infractions commises dans les bois et les forêts qui ne bénéficient pas du régime forestier.

Le texte en projet reprend ainsi, tout en y apportant des exceptions, une règle figurant actuellement à l'article 13 du Code forestier.

Si la condition de l'existence d'une demande préalable des propriétaires 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, infractions qui, il convient de le souligner, sont susceptibles d'être commises par le propriétaire lui-même ou avec son accord ¹⁵ : en pareille hypothèse, la condition évoquée conduit à accorder au propriétaire un avantage difficilement justifiable au regard du principe de l'égalité devant la loi.

Comme en atteste le commentaire de l'article 110 que donne l'exposé des motifs, les auteurs de l'avant-projet sont conscients de l'objection.

La réponse qu'ils y apportent consiste à soustraire à la condition évoquée la constatation des infractions visées aux chapitres IV et VI du titre III, lesquelles sont effectivement de nature à compromettre d'autres valeurs sociales que le droit de propriété.

L'attention est attirée sur le fait que, pour le même motif, la constatation d'autres infractions prévues par le décret en projet semble également devoir être soustraite à la condition de l'existence d'une demande préalable du propriétaire. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des infractions aux articles 13, 123 et 124.

En outre, la question se pose de savoir si l'article 110, alinéa 2, est destiné à s'appliquer à d'autres infractions que celles prévues par le Code forestier. Il ne peut, en effet, être perdu de vue que diverses dispositions prises en vertu d'autres législations que le Code forestier - en particulier l'article 1^{er}, 1^o, 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, et l'article 1^{er}, 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 - chargent les agents forestiers de rechercher et de constater les infractions qu'elles déterminent. Or, ces infractions sont, elles aussi, de nature à compromettre d'autres valeurs sociales que le droit de propriété.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽¹⁵⁾ 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.

c) La question se pose de savoir quels sont les pouvoirs exacts des agents forestiers en rapport avec la constatation des infractions commises dans les bois et les forêts qui ne bénéficient pas du régime forestier.

L'attention est, à cet égard, attirée sur le fait que l'article 113 en projet ne règle cette question que pour les "poursuites exercées au nom et dans l'intérêt des particuliers".

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

4. Les articles 92 à 95 tendent à régler la saisie d'animaux ou d'objets trouvés en infraction.

Ces dispositions s'inspirent largement de celles qui forment actuellement les articles 122 et 129 à 131 du Code forestier.

La saisie qu'envisagent ces dispositions tend à offrir une garantie contre l'insolvabilité du délinquant ¹⁶.

La compétence de la Région wallonne pour prendre des dispositions en ce sens ne fait aucun doute ¹⁷.

Cependant, on peut se demander si de telles dispositions ont encore leur raison d'être aujourd'hui, eu égard notamment au fait que, d'une part, n'est plus en vigueur la règle selon laquelle le produit des amendes forestières était répartie entre les agents et gardes forestiers qui avaient rempli convenablement leur service ¹⁸ et, d'autre part, l'avant-projet de décret ne charge plus l'administration forestière, selon les termes du texte formant

⁽¹⁶⁾ Pandectes belges, v° Bois et forêts, Larcier, 1884, n°s 1017 et 1018.

⁽¹⁷⁾ Voir l'avis 22.573/9 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 13 décembre 1993 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne 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. 17 et 18).

⁽¹⁸⁾ L'article 23 du Code forestier, qui contenait précédemment cette règle, a été abrogé par le décret du 6 avril 1995.

actuellement l'article 120 du code, "des poursuites en réparation de tous délits et contraventions commis dans les bois et forêts soumis au régime forestier, tant pour l'application des peines que pour les restitutions et dommages-intérêts qui en résultent".

L'avant-projet sera revu en conséquence.

5. Certaines dispositions de l'avant-projet n'ont, en substance, d'autre objet que de rappeler des règles de droit commun.

Ainsi en va-t-il de l'article 100¹⁹, de l'article 104, des articles 106 et 107²⁰ et de l'article 108^{21 22}.

De telles dispositions sont inutiles et doivent être omises.

Conclusion

(19) Cette disposition, selon laquelle "les délits ou contraventions en matière forestière sont prouvés soit par procès-verbaux réguliers et suffisants, soit par témoins", rappelle une règle résultant des articles 154 et 189 du Code d'instruction criminelle et qui, de surcroît, n'interdit pas au juge d'avoir égard à d'autres éléments de preuve (Cass., 6 mai 1946, Pas., I, p. 171; 18 septembre 1950, Pas., 1951, I, p. 3).

(20) Ces dispositions reproduisent celles qui forment actuellement les articles 149 et 150 du Code forestier, lesquels renvoient au droit commun de l'exécution des jugements (Pandectes belges, v° Exécution des jugements et des arrêts (matière pénale), Larcier, 1891, n° 11 et 21; M. RIGAUX et P.E. TROUSSE, Les Codes de police, tome II, Bruylant et L.G.D.J., 1938, p. 252). Concernant le recouvrement, par l'administration de l'enregistrement et des domaines, des amendes, des restitutions, des frais et des dommages et intérêts, voir en particulier l'article 197 du Code d'instruction criminelle et l'article 100 de l'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive.

(21) Déclarer, comme le fait la disposition à l'examen, qu'"en condamnant à l'amende, les cours et tribunaux peuvent ordonner qu'à défaut de paiement, elle soit remplacée par un emprisonnement qui n'excède pas trois mois pour les condamnés à raison de délit, et trois jours pour les condamnés à raison de contravention", reprend, en substance, une règle figurant à l'article 40, alinéa 1^{er}, du Code pénal.

(22) On rappellera à cet égard que la présence de dispositions relevant de principes généraux du droit pénal dans le Code forestier s'explique en partie par l'antériorité de cette législation, qui date du 19 décembre 1854, par rapport au livre I^{er} du Code pénal adopté le 9 juin 1867. Cette explication ne serait évidemment plus pertinente aujourd'hui pour l'avant-projet à l'examen.

De l'ensemble des observations qui précèdent, il résulte que les dispositions de l'avant-projet relatives à la répression des infractions doivent être fondamentalement revues.

II. Quant à la terminologie et aux intitulés

1. Selon son intitulé, le décret en projet est "relatif au Code forestier".

Quant au dispositif, il fait état, tantôt du "présent décret", tantôt du "présent code".

Il conviendrait d'unifier la terminologie.

À cet égard, mieux vaut garder l'expression "Code forestier", qui est utilisée dans d'autres textes, tel, par exemple, l'article 138, 2°, du Code d'instruction criminelle, qui donne au tribunal de police la compétence de connaître des infractions prévues par le Code forestier.

Aussi est-il suggéré, d'une part, de donner au texte l'intitulé "projet de décret établissant le Code forestier" et, d'autre part, dans le dispositif, de remplacer les mots "présent décret" par les mots "présent code".

2. L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur le fait que les intitulés des titres, des chapitres et des sections sont dépourvus d'un caractère normatif et qu'ils ne peuvent servir à déterminer le champ d'application des dispositions qu'ils contiennent. Il en va plus particulièrement du titre V "des bois et forêts non bénéficiaires du régime forestier" dont certaines dispositions ne précisent pas qu'elles s'appliquent aux bois et forêts non bénéficiaires du régime forestier. Il convient que chaque disposition contienne précisément la détermination de son champ d'application.

3. Dans un grand nombre de dispositions, le texte à l'examen 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.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

1. Selon l'exposé des motifs, "si le présent projet tend à assurer la coexistence des fonctions économiques, écologiques et sociales, il ne tend pas à ce que l'ensemble des fonctions soient remplies de la même façon dans chacune des parcelles boisées".

Dans le commentaire de l'article 1^{er} que donne l'exposé des motifs, il est encore précisé :

"En réalité, l'ensemble des fonctions se retrouve(nt) dans les bois et forêts situés en Région wallonne et pris dans leur globalité; elles ne se retrouvent pas dans chacune des parcelles boisées : rien n'empêche que l'une ou l'autre fonction soit privilégiée".

Eu égard à ces précisions, de l'accord des délégués du ministre, il s'indiquerait qu'à l'alinéa 1^{er}, les mots "considérés dans leur ensemble" soient insérés après le mot "forêts".

2. La section de législation s'interroge sur le contenu de l'alinéa 2, 6°. Il y aurait lieu de préciser cette notion ou d'omettre la disposition.

Article 2

.../...

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

Le commentaire des articles indique à ce sujet ce qui suit :

"Dès que l'espace est boisé, le code forestier trouve à s'appliquer. Les jardins, les vergers, les pépinières, les parcs non boisés, les plantations de sapins de Noël, à titre d'exemple, ne sont pas des bois et forêts".

Dans la note que le ministre a adressée au Gouvernement en vue de l'adoption du texte à l'examen, il est expliqué que l'absence de définition de la notion de "bois et forêts" "permet de préserver la jurisprudence acquise au cours de 150 ans d'expérience".

Il ressort de cette jurisprudence 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 principal²³. 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 ligneuse²⁴.

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 1^{er} en projet, tend, non plus à régler les bois et forêts dans une perspective essentiellement économique, mais "à assurer la coexistence harmonieuse des fonctions économiques, écologiques et sociales des bois et forêts, afin de garantir leur développement durable". En imposant la prise en compte des fonctions écologiques et sociales des bois et forêts, le 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 ?

(23) Voir l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 3 juillet 1862 (Pas., 1862, II, p. 263).

(24) R.P.D.B., v° Forêt, Bruylant et L.G.D.J., n^{os} 7 et 8, qui cite notamment les vergers et les pépinières.

Par ailleurs, en ce qui concerne la culture de sapins de Noël, l'attention est attirée sur le fait que d'autres textes législatifs de la Région wallonne - en particulier l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8°, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine - considèrent, contrairement à l'exposé des motifs du présent avant-projet de décret, qu'il s'agit d'une culture d'essences forestières et que, par conséquent, les notions de "boisement" et de "déboisement" s'y appliquent ²⁵.

Il appartient au législateur de prendre clairement position sur ces points, en évitant toute incohérence.

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.

À cet égard, l'on relève que, si les paragraphes 2 et 3 de l'article 2 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 effet, 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, les paragraphes 2 et 3 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 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 ? Le fait qu'ils ne figurent pas dans la liste des terrains et des plantations auxquels, selon le paragraphe 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, tel ne serait pas le cas.

(25) Voir en ce sens les travaux préparatoires du décret du 18 juillet 2002, qui a remplacé la disposition précitée du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/1, pp. 37 et 38).

On peut aussi se demander si, dans certains cas, il n'y aurait pas lieu de prendre en compte un critère de superficie en vue de distinguer les terrains ou plantations soumis au Code forestier des autres.

Le texte en projet sera revu à la lumière des considérations qui précèdent. Il appartient d'autant plus au législateur d'être précis sur la notion de "bois et forêts" que celle-ci contribue à établir de nombreuses incriminations pénales ²⁶.

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

2. Le paragraphe 2 appelle les observations suivantes :

a) Le 1° donne des exemples de terrains à considérer comme accessoires des bois et forêts.

Comme il ne s'agit que d'exemples, mieux vaut en faire mention uniquement dans l'exposé des motifs, et non pas dans le dispositif.

b) Le 3° assimile aux bois et forêts "les terrains destinés au reboisement", ceux-ci désignant, selon le commentaire de l'article 2 que donne l'exposé des motifs, "les terrains mis à blanc pour lesquels il est justifié d'appliquer le code forestier".

De la sorte, il n'est pas déterminé de manière suffisamment claire et objective quels sont les types de biens visés.

Ceci ne peut être admis, s'agissant d'une notion qui contribue à établir de nombreuses incriminations pénales ²⁷.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽²⁶⁾ Voir à ce sujet l'observation générale I, A, 2.

⁽²⁷⁾ Voir à ce sujet l'observation générale I, A, 2.

3. En ce qui concerne le paragraphe 3, à propos du membre de phrase "à l'exception des articles 6 à 13", il est fait référence à l'observation qui sera formulée au sujet du titre III, chapitre II.

Article 3

1. Le 2° définit l'expression "aire publique". Il appelle les observations ci-après :

a) Le texte précise que l'aire doit être "publique". D'autres dispositions de l'avant-projet de décret - figurant aux articles 21 à 23 et 26 - sont également rédigées en ce sens.

Par contre, l'article 20 utilise le mot "aire" sans préciser que l'aire doit être publique.

La section de législation se demande quelle est l'intention exacte des auteurs du texte sur ce point.

Par ailleurs, il ressort du commentaire de la disposition en projet que donne l'exposé des motifs qu'une aire est "publique" quand elle est "totalement ouverte (non réservée à un club) à toute personne moyennant, le cas échéant, une contribution financière modeste". Si telle est bien l'intention, le dispositif gagnerait à être expressément complété en ce sens, en précisant les critères à prendre en considération pour déterminer qu'une contribution financière est ou n'est pas modeste.

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

L'exposé des motifs fait état, quant à lui, d'une autre définition, en l'occurrence : "zone publique accessible à toute personne et affectée à la résidence

.../...

temporaire, à l'accueil des piétons, à la circulation des cyclistes, des skieurs, des conducteurs d'animaux de monture, des véhicules à moteur".

Par ailleurs, les articles 20 à 23 de l'avant-projet évoquent également les destinations des aires. Il en résulte que des aires peuvent être affectées à la résidence temporaire, à l'accueil des piétons, à l'accès 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'accès des véhicules à moteur.

Tout ceci ne permet pas de déterminer avec suffisamment de certitude et de cohérence quelle est l'intention exacte des auteurs du texte. Celui-ci sera revu en conséquence.

À 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.

2. Au 4°, le mot "balise" est défini en renvoyant à la définition qu'en donne "l'article 2, 4°, du décret relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades".

Le "décret" dont il est fait état est en réalité, actuellement, un avant-projet de décret, sur lequel la section de législation du Conseil d'État a, le 25 juin 2003, donné l'avis 35.475/4, et dont l'adoption est envisagée au titre de la politique du tourisme.

Comme indiqué dans l'observation n° 1 faite au sujet du titre III, chapitre IV, section III, le champ d'application géographique de ce texte n'est pas le même que celui du présent avant-projet de décret : il est destiné à s'appliquer uniquement dans la région de langue française, tandis que l'avant-projet de décret à l'examen a vocation à s'appliquer, non seulement dans cette région, mais aussi dans la région de langue allemande.

.../...

Aussi mieux vaut-il éviter de renvoyer purement et simplement à cet autre texte. Ceci s'impose d'autant plus, en l'espèce, que la définition du mot "balise" à laquelle il est renvoyé fait elle-même état de dispositions à prendre par le Gouvernement, lesquelles dispositions ne peuvent s'appliquer que dans la région de langue française.

Pour éviter toute difficulté, le mieux est de donner du mot "balise" une définition propre aux besoins de l'application du Code forestier.

3. Le 7°, le 20° et le 21° définissent, respectivement, les termes "chemin public", "route" et "sentier".

Il en résulte que chacun de ces termes désigne une "voie publique". Sans doute l'intention des auteurs du texte est-elle en ce sens que cette dernière notion vise toute voie ouverte à la circulation du public ²⁸. Il serait utile que le dispositif soit complété pour définir en ce sens la notion de "voie publique".

Par ailleurs, eu égard à la référence faite à la notion de voie publique, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de préciser, en ce qui concerne les chemins, que ceux-ci doivent être publics ²⁹. L'avant-projet sera revu en conséquence.

4. Au 8°, mieux vaut remplacer les mots "justifiée impérativement par des raisons sanitaires ou de sécurité" par les mots "justifiée par des raisons sanitaires ou de sécurité impératives".

5. En ce qui concerne le 11°, il est fait référence à l'observation qui sera formulée lors de l'examen de l'article 14.

⁽²⁸⁾ Voir, à ce sujet, l'avis 22.573/9 précité de la section de législation du Conseil d'État, , pp. 10 et 11.

⁽²⁹⁾ Au demeurant, certaines dispositions de l'avant-projet (voir par exemple l'article 2, § 3, alinéa 1^{er}) utilisent le terme "chemin", et non pas "chemin public".

6. Au 13°, il convient de remplacer les mots "bois et forêt affectés" par les mots "bois ou forêt situé".

7. Au 16°, 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.

8. Le 17° appelle les observations suivantes :

a) La question se pose de savoir ce que signifient exactement les mots "à des fins individuelles".

Le texte vise certainement par là les prélèvements effectués pour les besoins propres de la personne qui y procède.

Selon le commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs, les mots précités permettraient aussi de viser les prélèvements opérés dans le cadre d'activités organisées par "des associations scientifiques, caritatives ou autres". Si telle est bien l'intention, le dispositif devrait l'indiquer expressément, en précisant quelles sont les associations autres que scientifiques ou caritatives qui sont envisagées.

b) Mieux vaut remplacer les mots "à des fins non commerciales" par les mots "sans but de lucre".

9. Il résulte du commentaire du 18° qui figure dans l'exposé des motifs 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.

10. La définition des "terrains incultes" que donne le 22° est à mettre en rapport avec la mention de ces derniers parmi les exemples de terrains à considérer comme accessoires des bois et forêts, que donne l'article 2, § 2, 1°.

Or, comme indiqué dans l'observation n° 2, a), faite au sujet de l'article 2, il est préférable que le dispositif s'abstienne de donner de simples exemples de terrains à considérer comme accessoires des bois et forêts.

En outre, la définition qui est fournie des "terrains incultes" consiste elle-même en l'énoncé d'exemples et appelle, de ce fait, une observation analogue.

Mieux vaut donc omettre cette définition du dispositif et apporter les indications qu'elle contient dans l'exposé des motifs.

Titre II Conseil Supérieur Wallon des Forêts et de la Filière Bois (article 4)

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

2. Au sujet de la composition du "Conseil Supérieur Wallon des Forêts et de la Filière Bois", il y a lieu d'éviter l'utilisation du terme "représentant" et de le remplacer par le mot "délégué". En effet, il n'y a pas, en l'espèce, matière à représentation au sens juridique du terme. Ceci écarte ainsi toute discussion quant à la portée de la participation tant d'associations privées que de personnes morales de droit public ³⁰.

La présente observation vaut également pour les articles 7 et 16 dans lesquels la composition des organismes qui y sont institués prévoit également la présence de "représentants".

⁽³⁰⁾ Voir dans le même sens, les avis 34.655/4, donné le 8 avril 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion sociale et 35.756/4, donné le 22 septembre 2003, sur un avant-projet de décret "relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales".

3. Le texte en projet charge le Gouvernement de régler la composition et le fonctionnement du conseil qu'il institue.

Il est en défaut d'arrêter les règles essentielles en la matière.

En ce qui concerne la composition du conseil, il indique, certes, que celui-ci "comprend les représentants des utilisateurs de la forêt et de la filière bois". Cette indication, fort vague, ne suffit cependant pas à déterminer les règles essentielles de composition du conseil.

Le texte sera revu en conséquence.

4. À l'alinéa 4, dans la première phrase, il est prévu que l'avis du conseil est requis sur "les projets de décrets". La section de législation se demande quel sera l'objet des textes qui sont visés. En outre, il y aurait plutôt lieu de faire mention d'avant-projets de décret.

5. Un avis non transmis dans le délai fixé et réputé favorable constitue une fiction inutile. Il est préférable de prévoir qu'en cas d'absence d'avis dans le délai fixé, il est passé outre par l'autorité qui a sollicité l'avis ³¹.

6. Dans la première phrase de l'alinéa 5, la section de législation n'aperçoit pas ce que vise exactement le texte lorsqu'il fait mention de "tout projet régional, national ou européen". En tout état de cause, ne faut-il pas omettre cette mention dès lors que l'alinéa 5 permet au conseil de connaître, d'office ou à la demande du Gouvernement, de toutes "questions intéressant les forêts et la filière bois" ?

(31) Voir en ce sens les avis 28.467/7, donné le 10 février 1999 sur un avant-projet de décret "relatif au Patrimoine" (Doc. C.R.W., sess. 1998-1999, n° 488/1); 34.477/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du tourisme"; 34.847/4, donné le 4 juin 2003, sur un avant-projet de décret "relatif aux établissements d'hébergement touristique" (Doc., parl., C.R.W., session 2003/2004, n° 583/1).

Titre III Dispositions communes à l'ensemble des bois et forêts, publics et privés

Chapitre I^{er} Du Plan quinquennal (article 5)

1. L'intitulé du titre III, chapitre I^{er}, qui fait mention d'un "plan", et l'article 5, qui utilise le mot "programme", doivent être mis en concordance.

2. Il résulte du commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs que c'est le Gouvernement qui est le destinataire du programme quinquennal de recherche forestière envisagé par le texte en projet.

Aussi, à l'article 5, § 1^{er}, est-il suggéré de remplacer les termes "à réaliser" par les mots "à réaliser ou à faire réaliser par lui".

3. L'habilitation que l'article 5, § 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.

Chapitre II De l'inventaire permanent des ressources forestières

Dans son avis 23.424/2/V, donné le 3 août 1994, 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'État 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 l'insérer dans le Code forestier ³².

⁽³²⁾ Doc. Cons. rég. wall., sess. 1994-1995, n° 271/1, p. 5.

L'on ne peut que réitérer cette observation à propos du titre III, chapitre II, en projet.

Article 6

Il y a lieu de préciser que l'inventaire permanent est établi et tenu à jour par le Gouvernement.

Article 7

1. L'alinéa 3 appelle les observations suivantes :

a) Concernant les "acteurs de la filière bois", il est fait référence à l'observation n° 1 formulée au sujet du titre II.

b) Dans la seconde phrase, il y a lieu de remplacer les mots "est chargé d'en désigner les membres" par les mots "en détermine la composition et en désigne les membres".

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

Article 8

Il serait utile de préciser la périodicité selon laquelle et le moment où la récolte des données est effectuée.

Article 9

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

Article 13

Dans la phrase introductive, la section de législation n'aperçoit ni le sens ni la portée des mots "dans le cadre de l'objet du chapitre I^{er}", et ce même si c'est en réalité le chapitre II qui est ainsi visé.

Article 14

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

1. L'alinéa 1^{er} charge le Gouvernement de "(fixer) la procédure d'agrément et de contrôle du matériel de base pour la production du matériel forestier de reproduction". En outre, l'alinéa 3 charge le Gouvernement d'"(organiser) le contrôle de qualité et d'origine du matériel de reproduction mis sur le marché ainsi que de sa commercialisation".

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 ³³, 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,

⁽³³⁾ 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.

quels que soient l'objectif qu'elles poursuivent ou le domaine dans lequel elles s'appliquent, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ³⁴.

Le texte sera revu en conséquence.

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 d'agrément des peuplements forestiers à des fins de conservation génétique.

(34) Voir spécialement le II, alinéa 2, 1^{er}, et le VI, alinéa 4, 2^o, et alinéa 5, 4^o et 9^o, de l'article 6, § 1^{er}, 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, § 1^{er}, 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 19.704/VR/8, de la section de législation du Conseil d'Etat, 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 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.
Il importe encore d'ajouter que la modification de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 13 juillet 2001 en vue d'attribuer aux Régions de larges compétences en matière de politique agricole (voir l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été remplacé par la loi spéciale du 13 juillet 2001) est sans incidence sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de normes de produits. Ainsi, lors des travaux préparatoires de la loi spéciale du 13 juillet 2001, le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères a, après avoir évoqué les critères de répartition des compétences en matière de politique agricole résultant du nouveau texte de l'article 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980, déclaré ce qui suit : "Ces critères ne portent pas atteinte à d'autres compétences fédérales, telles que celle relative aux normes de produits. Ainsi, par exemple, avant d'être homologué, un insecticide est testé et analysé au regard de divers critères. Mais s'agissant de normes de produit, cette compétence restera fédérale. Il en va de même en ce qui concerne les médicaments vétérinaires" (Doc. Sénat, sess. 2000-2001, 2-709/7, p. 153).

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

Article 15

La section de législation n'aperçoit pas quel est le sens du 3°, dès lors que l'avant-projet de décret à l'examen ne range pas dans son champ d'application, en tant que telles, les zones d'espaces verts et les zones naturelles visées aux articles 37 et 38 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Article 16

Il y a une incohérence entre le fait de prévoir à l'alinéa 1^{er} que la création de la commission consultative par le Gouvernement est facultative alors que selon la dernière phrase de l'alinéa 2, l'avis de la commission est requis dans des cas déterminés.

Dès lors que l'avis de la commission consultative est obligatoire dans des cas déterminés, il appartient au législateur de la créer lui-même. Il lui incombe alors, d'une part, d'énumérer de manière exhaustive - et non pas simplement exemplative, comme le prévoit l'alinéa 1^{er}, première phrase - les milieux qui y enverront des délégués et, d'autre part, de déterminer, à tout le moins, les principaux cas dans lesquels la consultation de la commission est requise³⁵ et les règles essentielles régissant son fonctionnement.

Le texte sera revu en conséquence en veillant à éviter l'incohérence qu'il contient.

⁽³⁵⁾ Selon la troisième phrase de l'alinéa 2, l'avis de la commission est requis, notamment, dans les cas déterminés par le titre III, chapitre IV. Aucune disposition de ce chapitre ne prévoit cependant l'obligation de consulter la commission.

Articles 21 à 23

1. Le texte est rédigé en ce sens que les "aires publiques" auxquelles l'accès est admis doivent être balisées dans les hypothèses visées à l'article 21, mais ne doivent pas l'être dans les hypothèses visées à l'article 22, alinéa 1^{er}, et à l'article 23, alinéa 1^{er}.

Outre ce qui a été dit dans l'observation n° 1 relative à l'article 3, la section de législation se demande si cette différence correspond à l'intention des auteurs du texte et, dans l'affirmative, sur quels motifs admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi elle repose, alors spécialement que par la nature des activités visées aux articles 22, alinéa 1^{er} et 23, alinéa 1^{er}, les nuisances qu'elles entraînent risquent d'être plus importantes.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

2. L'article 22 appelle les observations suivantes :

a) Selon le commentaire de cet article que donne l'exposé des motifs, le Gouvernement arrête les "modalités" selon lesquelles l'agent forestier peut accorder une autorisation visée dans la première phrase de l'alinéa 2.

Si telle est effectivement l'intention, le dispositif doit le prévoir expressément, en précisant quels sont les types de "modalités" envisagées.

b) En ce qui concerne la seconde phrase de l'alinéa 2, outre le fait que, comme indiqué dans l'observation générale I, A, 1, elle trouverait mieux sa place dans un titre du Code forestier consacré aux dispositions déterminant les faits constitutifs d'infraction et établissant les peines qui s'y attachent, la section de législation se demande ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par "activité de groupe". À défaut de précision contraire, cette expression vise toutes les activités exercées en commun par deux personnes au moins ³⁶.

3. L'article 23 appelle les observations suivantes :

⁽³⁶⁾ Voir déjà, en ce sens, l'avis 22.573/9 précité de la section de législation du Conseil d'Etat, p. 12.

a) Sous réserve de la délivrance d'une autorisation individuelle pour l'un des motifs indiqués à l'alinéa 2, l'alinéa 1^{er} permet l'accès des véhicules à moteur aux "chemins et sentiers balisés à cet usage".

La question se pose de savoir si, comme y invite une lecture a contrario de l'article 27, §§ 3 et 4, l'alinéa 1^{er} à l'examen vise uniquement les chemins et les sentiers qui font l'objet d'un balisage de caractère temporaire ou si, comme l'ont déclaré les délégués du ministre, les auteurs du texte entendent permettre de manière générale l'accès des véhicules à moteur à des chemins ou des sentiers faisant l'objet d'un balisage permanent.

L'attention est attirée sur le fait qu'en l'état actuel des textes, hormis l'hypothèse de "raisons utilitaires" et le cas où est délivrée une autorisation individuelle en raison de motifs bien précis, les véhicules à moteur n'ont normalement accès aux chemins et aux sentiers que si ces voies publiques font l'objet d'un balisage temporaire ³⁷.

Si l'alinéa 1^{er} devait être compris en ce sens qu'il permet de manière générale l'accès des véhicules à moteur à des chemins ou des sentiers faisant l'objet d'un balisage permanent, il aurait donc pour effet d'ouvrir plus largement l'accès, en forêt, des véhicules à moteur aux chemins et aux sentiers.

La question se pose de savoir si ceci n'entraînerait pas une violation de l'article 23 de la Constitution, en tant que cette disposition s'oppose à l'adoption de mesures tendant à réduire le niveau de protection des droits qu'elle reconnaît - ici le droit à la protection d'un environnement sain - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, sauf si une telle diminution du niveau de protection existant est raisonnablement justifiée par un motif impérieux ³⁸.

En l'espèce, l'exposé des motifs ne dit rien à ce sujet.

(37) Voir le texte formant actuellement les articles 194 et 197 du Code forestier.

(38) Sur l'obligation de standstill qui résulte de l'article 23 de la Constitution, voir notamment l'avis 31.683/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 3 décembre 2001 sur l'avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/1, spécialement pp. 100 et 101).

Le texte doit être clarifié en tenant compte de cette observation.

b) En ce qui concerne l'alinéa 2, il y a lieu d'observer ce qui suit :

- Si l'intention des auteurs du texte est en ce sens que les conditions qu'il appartient au Gouvernement de déterminer présentent un caractère général, il convient, pour éviter toute confusion, de rédiger le texte expressément de la sorte.

- Parmi les types de motifs pour lesquels la disposition à l'examen permet au Gouvernement d'autoriser l'accès des véhicules à moteur aux aires publiques, chemins publics et sentiers non visés à l'alinéa 1^{er}, figurent notamment "des raisons de loisirs".

De telles raisons ne sont pas de celles pour lesquelles, en l'état du droit en vigueur, le Gouvernement peut autoriser l'accès des véhicules à moteur aux chemins, sentiers et aires qui ne leur sont normalement pas accessibles ³⁹.

Il y a lieu de relever qu'en l'espèce des raisons de loisirs sont d'une nature tout autre que les autres catégories de motifs citées par le texte : les premières sont à mettre en rapport avec des considérations tenant largement à des intérêts privés, tandis que les secondes correspondent davantage à des objectifs d'intérêt général ⁴⁰. On peut dès lors se demander si, en tenant compte du fait que l'article 23, alinéa 1^{er}, en projet permet déjà l'accès des véhicules à moteur à certains chemins, sentiers ou aires, il n'est pas contraire tant au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi qu'à l'obligation de standstill qui se déduit de l'article 23 de la Constitution de faire indifféremment bénéficier

(39) Voir le texte formant actuellement l'article 194, alinéa 2, du Code forestier.

(40) Voir en ce sens l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 68/96 du 28 novembre 1996, qui estime que cette différence est de nature à justifier que, dans le texte formant actuellement l'article 194, alinéa 2, du Code forestier, il n'est pas prévu la possibilité d'autoriser l'accès des véhicules à moteur aux chemins, sentiers et aires non prévus à cette fin, pour permettre l'exercice d'activités récréatives ou sportives.

du régime dérogatoire prévu par la disposition à l'examen les personnes qui invoquent des raisons de loisirs et celles qui se prévalent des autres catégories de motifs citées.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

Article 24

1. Le texte à l'examen est inséré dans la section II du titre III, chapitre IV, du décret en projet.

Or, il tend à régler le champ d'application de dispositions qui figurent, non seulement dans cette section, mais aussi dans la section I du titre III, chapitre IV.

La section I ayant vocation à contenir des dispositions générales relatives à la circulation du public dans les bois et forêts, le texte à l'examen gagnerait à être inséré dans cette section, plutôt que dans la section II.

2. L'article 18 tend à régler les activités de gestion.

La section de législation ne comprend dès lors pas que la disposition à l'examen rende cet article inapplicable au propriétaire et à ses ayants droit.

Le texte sera revu en conséquence.

3. Il résulte de l'alinéa 1^{er} 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 dispositions qu'indique le texte.

.../...

On peut se demander si, en dehors des hypothèses qu'envisage l'alinéa 2, pour ceux des faits visés par ces dispositions 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 ⁴¹ et si elle ne risque pas d'être source de discrimination ⁴².

4. Il résulte de l'exposé des motifs que les agents chargés de rechercher ou de constater les infractions sont, comme tels, appelés à bénéficier de la disposition à l'examen.

Le dispositif sera complété en conséquence.

5. Dans l'alinéa 2, comme le confirme le commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs, la référence aux articles 21 et 22 doit être remplacée par une référence aux articles 22 et 23.

⁽⁴¹⁾ Voir, dans le même sens, une observation faite par la section de législation du Conseil d'État à propos d'une disposition analogue, dans l'avis 22.573/9 précité, p. 16.

⁽⁴²⁾ 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*, éd. B. Jadot, E. Story-Scientia, 1996, pp. 319 et sv., n° 27.

Titre III Dispositions communes à l'ensemble des bois et forêts, publics et privés

Chapitre IV De la circulation du public dans les bois et forêts

Section 3 Dispositions particulières au balisage des sentiers, chemins et routes et à la désignation des aires (articles 26 à 28)

1. La section à l'examen comprend, selon son intitulé, des "dispositions particulières au balisage des sentiers, chemins et routes et à la désignation des aires".

Parmi les dispositions qui tendent à régler cette matière, il importe de faire clairement le départ entre celles qui se rattachent à la politique du tourisme, politique relevant des matières culturelles pour lesquelles la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française⁴³, et celles qui relèvent de la compétence que détient la Région wallonne dans le domaine des forêts⁴⁴, compétence exercée, non seulement dans la région de langue française, mais aussi dans la région de langue allemande. De telles dispositions doivent faire l'objet d'actes législatifs distincts.

La section à l'examen appelle, sur ce point, les observations suivantes :

a) Selon l'exposé des motifs, "la Région wallonne ayant décidé de se fonder sur sa compétence en matière de tourisme pour adopter un texte relatif au balisage des itinéraires permanents (avant-projet de décret relatif aux itinéraires touristiques balisés), celui-ci s'appliquera en Région wallonne de langue française, les dispositions du code forestier concernant le balisage de tels itinéraires s'appliquant désormais uniquement dans les forêts de la Région wallonne situées sur le territoire des neuf communes de la Communauté germanophone". L'exposé des motifs fait ainsi référence à un avant-projet de décret relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux

⁽⁴³⁾ Article 3, 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.

⁽⁴⁴⁾ Article 6, § 1^{er}, III, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

descriptifs de promenades, sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 25 juin 2003, l'avis 35.475/4.

Il importe de constater que le dispositif du présent avant-projet de décret ne reflète pas l'intention exprimée dans l'exposé des motifs. Au contraire, l'article 27, § 4, alinéa 1^{er}, est rédigé en des termes qui laissent plutôt entendre que les deux décrets en cause régissent cumulativement le balisage des itinéraires permanents.

Il y a lieu, en outre, de relever que, dans la version du texte sur laquelle la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis 35.475/4, l'avant-projet de décret relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades règle uniquement le balisage permanent d'itinéraires de promenade destinés au trafic non motorisé⁴⁵ et, de ce fait, ne permet pas de régler, dans la région de langue française, le balisage d'itinéraires permanents destinés au trafic motorisé, que l'avant-projet de décret à l'examen n'exclut pas⁴⁶.

Si l'intention est celle qu'indique l'exposé des motifs - laquelle intention suppose, bien entendu, que soit adopté le décret envisagé relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades -, le texte doit être rédigé en conséquence, en veillant à éviter tout vide juridique, en indiquant clairement quelles dispositions s'appliquent uniquement dans la région de langue allemande et en évitant d'insérer dans le Code forestier des dispositions qui se rattachent à la politique du tourisme⁴⁷.

b) En tant qu'il interdit de poser certains actes relatifs au "signe régional de reconnaissance" - lequel est présenté comme étant "l'écusson, dont le modèle est défini par le Gouvernement, attestant que l'itinéraire balisé est autorisé ou que la carte de promenades ou le descriptif de promenades est reconnu par le Commissariat général au Tourisme" -, l'article 28 n'a pas d'autre objet que de régler une matière relevant de la politique du

(45) Voir l'article 2, 1°, de cet avant-projet.

(46) Du moins pour les routes. En ce qui concerne les chemins et les sentiers, voir ce qui a été dit à ce propos parmi les observations relatives à l'article 23.

(47) Voir spécialement, sur ce dernier point, l'observation ci-après.

tourisme, en paraphrasant, du reste, des dispositions qui figurent dans l'avant-projet de décret relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades ⁴⁸.

Une telle disposition n'a pas sa place dans le décret en projet.

Le texte sera revu en conséquence.

c) Quoi qu'il en soit, force est de constater que tant l'avant-projet de décret à l'examen que l'avant-projet de décret relatif aux itinéraires touristiques balisés, aux cartes de promenades et aux descriptifs de promenades attestent qu'il est difficile de régler le balisage des itinéraires de promenade en forêt sans envisager cette matière en même temps du point de vue de la protection des forêts et sous l'angle de la politique du tourisme.

Eu égard à la répartition des compétences dans ladite matière, on peut donc se demander si, comme la section de législation du Conseil d'État l'avait déjà observé dans le passé ⁴⁹, il n'y aurait pas lieu d'envisager la conclusion, sur ce point, d'un accord de coopération entre la Région wallonne et la Communauté germanophone.

2. Les habilitations que donnent au Gouvernement l'article 26 et l'article 27, § 1^{er}, sont imprécises et excessivement larges.

⁽⁴⁸⁾ Voir l'article 2, 8°, et l'article 36, alinéas 1^{er} et 2, du texte de cet avant-projet sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis 35.475/4.

⁽⁴⁹⁾ Voir l'observation générale n° 1 de l'avis 24.789/9, donné le 8 janvier 1996 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 visant à exécuter les articles 186*bis*, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier.

En outre, on peut se demander s'il n'y a pas lieu, dans ces dispositions, d'omettre les mots "de la désignation".

Le texte sera revu en conséquence.

3. L'article 27 appelle encore les observations suivantes :

a) 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.

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

c) Au paragraphe 5, il convient sans doute de faire également état du balisage des aires publiques.

4. En ce qu'il "interdit (...) de placer ou maintenir des balises sans autorisation, sans notification ou en méconnaissance des conditions imposées", l'article 28 formule des règles qui résultent déjà de l'article 27. Sur ce point, il n'a donc pas de raison d'être.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 29

1. La question se pose de savoir s'il n'y a pas partiellement double emploi entre la disposition en projet et d'autres dispositions législatives prévoyant l'octroi de

.../...

subventions, tels, en particulier, l'article 1^{er}sexies de la loi du 28 février 1882 sur la chasse⁵⁰, les articles 36 et 37 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature⁵¹ et le décret du 6 mai 1999 relatif à l'initiation à l'environnement en Région wallonne⁵².

Le texte sera réexaminé en conséquence.

2. L'alinéa 2 appelle les observations suivantes :

a) 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.

b) Le commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs précise, en ce qui concerne l'octroi de subventions pour des activités de recherche forestière, que "le Gouvernement wallon veille à subventionner de manière équivalente (par

(50) Cette disposition habilite le Gouvernement à accorder une aide financière en faveur d'actions favorisant l'étude, le maintien ou le développement du gibier vivant à l'état sauvage ainsi que pour toute action de sensibilisation dans ce sens. A notamment été pris sur la base de ladite disposition l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 relatif à l'octroi d'une subvention pour la réalisation de certains aménagements cynégétiques. Or, l'article 29, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet envisage justement l'octroi de subventions pour la réalisation d'aménagements cynégétiques.

(51) Ces dispositions habilitent le Gouvernement à octroyer divers types de subventions en vue d'assurer la protection des forêts et de l'espace rural.

(52) Selon son article 1^{er}, ce décret "a pour objet de mettre en place en Région wallonne un réseau de centres d'initiation à l'environnement destiné à accueillir le public en vue de l'informer, de le sensibiliser et de le former à l'environnement". Il résulte de l'article 4, alinéa 3, du même décret que chacun de ces centres "est spécialisé dans au moins une des matières relevant de l'environnement", au sens de diverses dispositions figurant à l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment l'article 6, § 1^{er}, III, 4^o, relatif aux forêts. Or, l'article 29, alinéa 2, en projet envisage justement l'octroi de subventions pour des activités de formation et de sensibilisation aux différentes fonctions des bois et forêts.

rapport à la durée d'un plan quinquennal ⁵³⁾ les facultés universitaires de la Communauté française organisant la formation d'ingénieur des Eaux et Forêts, ou ayant des laboratoires de recherche consacrées à la forêt". Cette précision gagnerait à figurer dans le dispositif.

Article 29bis

1. En vertu des articles 5 et 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, la disposition à l'examen doit être soumise à l'avis de l'inspecteur des finances et recevoir l'accord du Ministre du Budget.

Il résulte des explications du délégué du ministre que ces formalités n'ont pas été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement d'y veiller.

2. Pour éviter toute ambiguïté quant à sa portée, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, doit être rédigé en ce sens que les droits de succession ou de mutation par décès qui auraient été dus sur le montant exempté en application de la disposition appelée à former l'article 55ter du Code des droits de succession sont, non pas octroyés, mais réputés octroyés à titre de subvention.

En outre, dans les alinéas 2, 3 et 4 du même paragraphe, le mot "octroyée" doit être précédée du mot "réputée".

3. Dès lors que, comme l'indique le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'article 29bis en projet est destiné à s'appliquer dans l'hypothèse où s'applique l'exemption prévue par la disposition appelée à former l'article 55ter du Code des droits de succession, le 1^o de l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} est inutile et doit donc être omis.

⁽⁵³⁾ Ou programme quinquennal : voir l'observation n° 1 relative au titre I^{er}, chapitre III.

4. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, 2°, les mots "du code forestier wallon" seront remplacés par les mots "du présent code".

5. Le texte doit être complété pour organiser une procédure destinée à constater l'éventuel non-respect des conditions visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 3.

Le simple pouvoir, formulé de manière assez vague, que le paragraphe 2 donne aux agents forestiers de "(veiller) au respect des dispositions contenues dans le présent article" ne suffit pas à cette fin.

6. Le texte gagnerait en clarté si les règles que formulent la deuxième et la troisième phrase du paragraphe 1^{er}, alinéa 4, étaient insérées à la suite de l'alinéa 5 du même paragraphe.

En outre, la rédaction suivante est proposée :

"Le bénéficiaire de l'exemption ou l'acquéreur qui ne respecte pas l'obligation que lui impose l'alinéa 5 indemnise l'acquéreur tenu de rembourser la subvention sur la base de l'alinéa 4, à concurrence du montant remboursé".

Article 31

Il est suggéré de remplacer les mots "les mesures visant à protéger les espèces et biocénoses contre des menaces biotiques et abiotiques" par les mots "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 32

1. Dès lors que la disposition à l'examen s'applique dans tous les bois et forêts, et non pas seulement dans ceux qui bénéficient du régime forestier, mieux vaut remplacer le mot "adjudicataire" par le mot "exploitant".

.../...

La même observation vaut pour l'article 34, alinéa 2.

2. 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 33

En ce qui concerne le paragraphe 3, la question se pose de savoir 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.

La question se pose aussi de savoir quel est le rapport entre les "autorisations" qu'envisage ce paragraphe et les dérogations que prévoit l'article 37 pour permettre, dans certains cas, l'exécution de coupes interdites par l'article 33⁵⁴.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 35

1. Tel qu'il est rédigé, l'alinéa 2 exclut les allées ou surfaces inférieures à un hectare d'un seul tenant du champ d'application des diverses règles que contient l'article 35.

⁽⁵⁴⁾ On peut se demander si les auteurs du texte ne visent pas, en réalité, la même chose. En effet, le commentaire de l'article 37 que donne l'exposé des motifs semble considérer que l'octroi, sur la base de cette dernière disposition, de dérogations à l'interdiction de procéder aux coupes visées à l'article 33 pourrait se justifier, notamment, par l'existence de "risques sanitaires ou de sécurité importants et urgents". Or une coupe justifiée par de telles circonstances est constitutive d'une "coupe urgente" (voir l'article 3, 8°), laquelle pourrait, précisément, être autorisée sur la base de l'article 33, § 3.

La question se pose toutefois de savoir si l'intention des auteurs du texte n'est pas seulement d'exclure ces parties du territoire du champ d'application de la règle figurant à l'alinéa 1^{er}. Si tel était le cas, le texte devrait être revu en conséquence.

2. À l'alinéa 3, 1°, il conviendrait de préciser le sens dans lequel il y a lieu de comprendre l'expression "zone agricole" pour l'application de la disposition à l'examen.

Article 36

À lire le commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs, il semble qu'à l'alinéa 2, l'intention des auteurs du texte consiste à charger le Gouvernement de déterminer par la voie de dispositions réglementaires dans quels cas et selon quelles modalités l'interdiction de brûlage des rémanents ne s'applique pas.

Si telle est effectivement l'intention, le texte gagnerait à être rédigé en ce sens.

Ceci étant, la question se pose de savoir quel est le rapport entre les "dérogations" qu'envisage l'alinéa 2 et celles - qui présentent un caractère individuel - que prévoit également l'article 37 pour permettre, dans certains cas, le brûlage des rémanents.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 37

1. Le texte gagnerait à être réexaminé en ce qui concerne la détermination des hypothèses dans lesquelles peut être introduite une demande de dérogation.

Il est, à cet égard, renvoyé aux observations faites au sujet des articles 33 et 36.

.../...

2. Selon le commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs, cette disposition permettrait au Gouvernement de définir, par voie réglementaire, les conditions d'octroi des dérogations qu'elle envisage.

Si telle est effectivement l'intention, le dispositif, qui, en l'état, ne contient pas d'habilitation en ce sens, doit être complété en conséquence.

3. Selon la troisième phrase de l'alinéa 1^{er}, les décisions prises par l'agent forestier peuvent faire l'objet d'un recours auprès du ministre qui a les forêts dans ses attributions.

Un décret ne peut confier directement un pouvoir de décision à un ministre. Ce pouvoir doit être attribué au Gouvernement, celui-ci pouvant alors, dans les limites auxquelles une telle délégation peut être admise, le déléguer à l'un de ses membres.

Le texte sera revu en conséquence.

4. D'après l'alinéa 2, "à défaut de notification dans ce délai, la dérogation est considérée comme accordée".

La question se pose de savoir quel est le délai visé. En l'état du texte, aucun délai n'étant imparti à l'autorité saisie d'un recours, il ne peut s'agir que du délai de trente de jours imparti à l'agent forestier.

Ceci étant, en l'espèce, l'organisation d'un régime de dérogation tacite s'expose à critique, en ce qu'elle est de nature à conduire l'autorité à renoncer à exercer la mission qui lui incombe, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir le droit à la protection d'un environnement sain ⁵⁵.

⁽⁵⁵⁾ Pour une observation analogue, voir déjà l'avis 26.769/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 23 février 1998 sur l'avant-projet devenu le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, p. 70).

Article 38

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 1^{er} et 3, du Code rural.

Article 40

1. Selon le texte actuel de l'article 1^{er} du Code forestier, les personnes dont les bois et forêts sont soumis au régime forestier sont l'État - 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 ⁵⁶. 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, fait bénéficier du régime forestier les bois et forêts des personnes suivantes : l'État, les Régions, les Communautés, les provinces, les communes, les associations de communes, les centres publics d'aide sociale et les fabriques d'église ⁵⁷. Elle n'utilise plus, comme telle, la notion d'"établissement public".

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

(56) L'article 1^{er} 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 elles ou avec des particuliers.

(57) Elle 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.

Le texte à l'examen ne mentionne 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'État, 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 ⁵⁸. La section de législation n'aperçoit dès lors pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi la disposition à l'examen ne vise pas toutes les personnes morales de droit public belges ⁵⁹.

Au demeurant, il semble, à la lecture d'un passage de l'exposé des motifs, que la volonté des auteurs du texte est de faire bénéficier du régime forestier les bois et forêts de toutes les personnes morales de droit public belges ⁶⁰.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

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

(59) 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'État, 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 I^{er}, Bruylant, 1989, n° 124).

(60) À l'exception des dépendances de la voirie publique (voir à ce sujet l'observation n° 2), et sous réserve du fait que, comme l'indique l'article 2, § 3, alinéa 2, le code en projet n'a pas vocation à s'appliquer aux bois et forêts gérés par l'État à des fins militaires ou pénitentiaires.

2. Selon l'exposé des motifs, le régime forestier ne s'applique pas aux dépendances de la voirie publique.

Si telle est effectivement l'intention, le texte doit le préciser expressément.

3. Si l'alinéa 2 était maintenu, il conviendrait de déterminer les éléments essentiels du régime des "conventions de gestion" envisagées.

4. L'alinéa 3, selon lequel, "en cas de sortie d'indivision, la part revenant à des particuliers ne bénéficie plus du régime forestier", énonce une règle qui semble résulter déjà de l'alinéa 1^{er}.

Mieux vaut donc l'omettre.

Article 41

Combiné avec l'article 40, alinéa 1^{er}, 2^o in fine, le texte en projet semble également viser la cession pour sortir d'une indivision avec des particuliers. Si telle est l'intention, le texte en projet règle une matière relevant de l'autorité fédérale et régie notamment par les articles 815 et suivants du Code civil.

Cette disposition n'est admissible que pour autant que les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale soient réunies.

Article 43

La section de législation n'aperçoit pas pourquoi le texte fait seulement état de l'hypothèse dans laquelle c'est la Région wallonne qui a la qualité de propriétaire indivis d'un bois ou d'une forêt.

.../...

Le texte sera réexaminé sur ce point.

Article 46

Compte tenu de ce que prévoient les articles 44 et 45, il convient de remplacer les mots "dans le ressort desquels ils exercent leurs fonctions" par les mots "auxquels leur commission et l'acte de prestation de leur serment ont été enregistrés".

Article 48

1. Selon le paragraphe 1^{er}, les taxes envisagées par la disposition à l'examen sont destinées à "couvrir les frais relatifs aux opérations mentionnées à l'article 47".

Il est rappelé qu'il résulte des articles 3 et 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État qu'en principe des recettes ne peuvent être affectées à des dépenses déterminées que par le biais d'un fonds budgétaire organisé conformément à l'article 45 précité. Le législateur régional peut, certes, s'écarter de ce principe ⁶¹; encore toutefois conviendrait-il qu'il en examine l'utilité.

2. Le paragraphe 3 appelle les observations suivantes :

a) Alors que le dispositif fait état des "milieux et habitats tels que visés à l'article 29, 4^o", à savoir des milieux et habitats dont le Gouvernement doit encore établir

⁽⁶¹⁾ Jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2004, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, les articles 3 et 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État s'imposaient au législateur régional en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. L'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 - laquelle ne comprend pas de disposition analogue à celles résultant des articles 3 et 45 précités - a pour effet que le législateur régional peut désormais s'écarter de ces dispositions.

la liste, le commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs énumère, quant à lui, des types de milieux bien précis.

Le texte sera réexaminé pour exprimer l'intention exacte de ses auteurs.

b) La section de législation n'aperçoit pas la portée de la précision selon laquelle la taxe à propos de laquelle est organisé un régime d'exonération est celle "fixée au § 2, alinéa 1^{er}".

Ou bien l'intention des auteurs du texte est d'établir une exonération totale de la taxe que prévoit l'article 48, et en ce cas, les mots "fixée au § 2, alinéa 1^{er}" doivent être omis.

Ou bien les auteurs du texte veulent limiter l'exonération à l'élément de la taxe visé au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1°, et en ce cas, le texte doit être rédigé en ce sens.

Articles 49 à 51

1. Selon les termes de l'article 49, alinéa 2, 2° et 3°, l'aménagement dont les dispositions à l'examen prévoient et règlent l'élaboration "précise et hiérarchise les objectifs spécifiques de gestion (des bois et forêts concernés), y compris l'équilibre entre la faune et la flore et détermine les moyens pour y parvenir", et "planifie dans le temps et dans l'espace les actes de gestion en vue d'assurer la pérennité des bois et forêts".

L'aménagement se présente ainsi comme un document de planification ou de programmation.

Il serait d'ailleurs opportun de qualifier l'opération réglée par les articles 49 à 51 non seulement par référence à son objet "l'aménagement intégré" mais aussi en donnant un nom à l'instrument visé, par exemple "programme forestier d'aménagement" ou "plan forestier d'aménagement".

.../...

Il convient, à cet égard, de tenir compte des règles particulières auxquels deux textes s'imposant à la Région wallonne - en l'occurrence, d'une part, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 ⁶² (ci-après : la Convention d'Aarhus) et, d'autre part, la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ⁶³ - soumettent l'élaboration et l'adoption de certains plans ou programmes.

a) L'article 7 de la Convention d'Aarhus impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public dont il fixe certaines modalités "l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement".

La convention ne définissant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "plans et programmes relatifs à l'environnement", il y a lieu, sur ce point, de se reporter au sens usuel des mots.

Il peut difficilement être contesté, eu égard au contenu précité de l'aménagement envisagé, que celui-ci doit être qualifié, au sens usuel des termes, de plan ou de programme relatif à l'environnement.

L'élaboration de tout aménagement doit donc être soumise à une procédure de participation du public répondant aux exigences de l'article 7 de la convention.

Il convient, à cet égard, de constater que l'avant-projet de décret à l'examen est en défaut d'organiser une telle procédure.

b) Quant à la directive 2001/42/CE précitée, elle soumet à une évaluation environnementale, dont elle détermine et règle les éléments, les plans et programmes qu'elle vise et qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

⁽⁶²⁾ Cette convention est entrée en vigueur sur le plan international le 30 octobre 2001. La Région wallonne y a donné son assentiment par un décret du 13 juin 2002, et la Belgique l'a ratifiée le 21 janvier 2003.

⁽⁶³⁾ Selon son article 13, cette directive doit être transposée avant le 21 juillet 2004.

- La directive ne fournit pas de définition intrinsèque des mots "plans" et "programmes" et conduit ainsi, sur ce point, à se reporter au sens usuel de ceux-ci.

Toutefois, l'article 2, a), et l'article 3, §§ 2, 4, 8 et 9, de la directive apportent certaines précisions, dont il résulte qu'est un plan ou un programme au sens de celle-ci tout plan ou programme répondant aux conditions suivantes : être élaboré ou adopté par une autorité publique; être "exigé par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives"; déterminer le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre d'un "projet", cette dernière notion désignant vraisemblablement tout type d'actes ou de travaux envisagés à un endroit déterminé⁶⁴; et ne pas être de ceux auxquels la directive prévoit expressément qu'elle ne s'applique pas.

En l'espèce, comme indiqué ci-dessus, l'aménagement envisagé est, au sens usuel des termes, un plan ou un programme. En outre, il répond aux conditions qui viennent d'être énumérées.

- Pour déterminer si un plan ou un programme est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, de ce fait, doit faire l'objet d'une évaluation environnementale, la directive distingue deux catégories de plans et de programmes.

La première catégorie de plans et de programmes est fixée par l'article 3, § 2, de la directive. Il s'agit d'une part, des plans et des programmes élaborés pour un grand nombre de secteurs d'activités - notamment la sylviculture - et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir et, d'autre part, des plans et des programmes pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur les sites, une

⁽⁶⁴⁾ La directive 2001/42/CE ne donne pas de définition du mot "projet". On peut toutefois se référer à la définition qu'en donne la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, directive à laquelle la directive 2001/42 renvoie à plusieurs reprises. Selon l'article 1^{er}, § 2, de la directive 85/337/CEE, il y a lieu d'entendre par "projet", soit "la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages", soit "d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol", c'est-à-dire, en définitive, tout type d'actes ou de travaux envisagés à un endroit déterminé.

évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. En principe, une évaluation environnementale doit être effectuée pour tous ces plans et programmes. L'article 3, § 3, de la directive précise toutefois que ceux de ces plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local, ainsi que les modifications mineures des plans et programmes visés à l'article 3, § 2, ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

La seconde catégorie de plans et de programmes que détermine la directive 2001/42/CE est une catégorie résiduelle, formée de tous les plans et programmes définissant le cadre dans lequel la mise en oeuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, autres que les plans et programmes visés à l'article 3, § 2. Pour cette seconde catégorie de plans et de programmes, l'article 3, § 4, de la directive charge les États membres de déterminer s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et d'être, de ce fait, soumis à une évaluation environnementale.

Il importe de préciser que la directive fixe diverses conditions régissant l'appréciation, par les États membres, du point de savoir si un plan ou un programme visé aux paragraphes 3 ou 4 de l'article 3 est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement : selon l'article 3, § 5, les États membres peuvent à cette fin, soit procéder à un examen cas par cas, soit déterminer des types de plans et programmes, soit encore combiner ces deux approches, mais, en tout état de cause, il leur appartient de tenir compte des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive, en vue de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement fassent effectivement l'objet d'une évaluation environnementale; quel que soit le procédé retenu, l'appréciation du point de savoir si un plan ou un programme, ou un type de plans ou de programmes, visé aux paragraphes 3 ou 4 de l'article 3 est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, doit, en vertu de l'article 3, § 6, donner lieu à une consultation d'autorités qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en oeuvre de plans et de programmes; enfin, il résulte de l'article 3, § 7, que les conclusions de cette appréciation des États membres doivent être mises à la disposition du public.

.../...

En l'espèce, il ne peut être exclu que certains des aménagements visés par les dispositions à l'examen entrent dans la première catégorie de plans et de programmes, fixée par l'article 3, § 2, de la directive, sans présenter l'une des caractéristiques qui leur permettraient de relever du champ d'application de l'article 3, § 3. De tels aménagements doivent être soumis à une évaluation environnementale répondant aux exigences de la directive.

Pour les autres aménagements, il appartient à la Région wallonne, d'une part, de décider du procédé selon lequel elle entend apprécier s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, en veillant, quel que soit le procédé retenu, à respecter les conditions fixées par les paragraphes 5 à 7 de l'article 3 de la directive et, d'autre part, le cas échéant, de les soumettre à une évaluation environnementale répondant aux exigences de la directive.

Quoi qu'il en soit, l'adoption du dispositif à l'examen ne peut s'envisager sans tenir compte des obligations que la directive 2001/42/CE impose à la Région wallonne.

À cet égard, il y a lieu de rappeler une observation déjà faite par la section de législation du Conseil d'État à propos de la technique législative qu'il se recommande d'utiliser pour assurer la transposition de cette directive en droit régional wallon : la meilleure technique consisterait à adopter un texte législatif réglant de manière générale l'évaluation des incidences sur l'environnement de tous les plans et les programmes relevant de la compétence de la Région wallonne, les textes régissant de manière particulière l'élaboration de plans ou de programmes déterminés n'étant modifiés que là où le requièrent d'éventuelles précisions ou exceptions au dispositif de droit commun, propres à ces plans ou programmes ⁶⁵.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽⁶⁵⁾ Avis 31.683/4, donné le 3 décembre 2001 sur l'avant-projet devenu le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Doc. Parl. wall., sess. 2001-2002, n° 309/1, pp. 90 et 91).

2. L'article 49 appelle encore les observations suivantes :

a) Comme l'ont confirmé les délégués du ministre, une fois fixé, l'aménagement 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; ce sera notamment le cas dans ses rapports avec l'adjudicataire.

b) Dans l'alinéa 1^{er}, mieux vaut remplacer les mots "un aménagement intégré en exécution de l'article 1^{er}" par les mots "un aménagement tendant à assurer la réalisation des objectifs mentionnés à l'article 1^{er}".

c) Si, comme on peut le supposer, les mesures que peut prendre le Gouvernement sur la base de l'alinéa 3 présentent un caractère réglementaire, il est suggéré de remplacer les mots "le contenu de l'aménagement" par les mots "par des règles générales le contenu des aménagements".

3. L'article 50 appelle encore les observations suivantes :

a) La sanction de la nullité attachée par l'article 50, § 2, alinéa 1^{er}, à l'omission de la transmission simultanée du recours de l'agent forestier au Gouvernement et au propriétaire est excessivement rigide et pourrait avoir pour conséquence de priver le Gouvernement de toute possibilité de décision. Il y a lieu de prévoir un système qui tout en permettant au propriétaire de faire valoir son point de vue, préserve le pouvoir de décision du Gouvernement.

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

Mutatis mutandis, la même observation vaut pour l'article 51, § 1^{er}, alinéa 3.

.../...

c) Le paragraphe 3 n'a pas d'autre objet que de confirmer, dans un cas particulier, la règle que formule, de manière plus générale, l'article 51, § 3.

Une telle disposition est inutile et doit être omise.

d) Au paragraphe 4, dans la seconde phrase, les mots "à la commune" doivent être remplacés par les mots "au propriétaire".

4. L'article 51 appelle encore les observations suivantes :

a) Dans le paragraphe 1^{er}, pour éviter toute confusion, mieux vaut remplacer les mots "proposition motivée de révision", "décision de procéder à la révision" et "décision de révision" par les mots "décision d'entamer la procédure de révision".

b) Le paragraphe 3 trouverait mieux sa place dans l'article 49.

Article 53

1. La disposition en projet ne doit-elle pas être complétée pour envisager l'hypothèse de la vente ou de l'exploitation d'une coupe urgente ?

2. Mieux vaudrait remplacer le mot "règlement" par le mot "rythme".

Articles 55 et 56

1. Les dispositions à l'examen reposent sur une distinction entre les travaux 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 de l'agent forestier.

Une distinction aussi imprécise ne peut être admise.

.../...

En effet, le texte 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 la violation de ces dispositions est punie d'amendes pénales.

Les dispositions à l'examen doivent être revues en conséquence.

2. On peut se demander, à la lecture du commentaire de l'article 55 que donne l'exposé des motifs, si les dispositions à l'examen ne doivent pas être complétées pour viser, non seulement l'hypothèse de l'exécution de travaux, mais aussi celle de ventes ou d'exploitations de produits de la forêt.

Article 58

1. Il est suggéré de rédiger l'alinéa 1^{er} comme suit :

"Dès qu'a été prise la décision de soumettre tout ou partie du territoire de bois ou de forêts bénéficiaire au régime des réserves naturelles domaniales ou agréées, des réserves forestières ou des parcs naturels, l'aménagement existant ... (la suite comme à l'avant-projet)".

2. En ce qui concerne l'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.

En outre, si, comme le laisse entendre le commentaire de la disposition à l'examen que donne l'exposé des motifs, l'avis du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois est requis dans tous les cas envisagés, le dispositif doit le préciser.

.../...

Article 59

Dans l'alinéa 3, les mots "de biens dans les forêts soumises" sont inutiles et gagneraient donc à être omis.

Article 61

1. Dans l'alinéa 1^{er}, 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 60.

2. La seconde phrase de l'alinéa 2 envisage et règle l'hypothèse particulière où l'acquéreur est complice d'une infraction commise par un agent.

Il conviendrait que, de manière plus générale, les auteurs de l'avant-projet déterminent dans quelle mesure exacte ils entendent, le cas échéant, soumettre à l'application du chapitre VII du livre I^{er} du Code pénal les infractions prévues par le Code forestier - notamment, et non pas seulement, celles qu'envisage l'article 61 en projet.

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

Article 65

La disposition à l'examen impose aux adjudicataires l'obligation, au moment de la vente, d'élire domicile dans la commune où l'adjudication a lieu, à défaut de quoi tous actes postérieurs sont valablement signifiés ou notifiés au secrétariat de cette commune.

La section de législation se demande si à l'époque actuelle une telle obligation est justifiée par des exigences d'intérêt général.

Article 67

.../...

L'alinéa 2 appelle les observations suivantes :

1. Selon l'article 11, alinéa 1^{er}, 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 nettoisement des coupes.

La disposition en projet, quant à elle, 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.

Le commentaire des articles 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".

Si telle est effectivement l'intention, le texte doit être revu pour spécifier l'objet des clauses et conditions du cahier des charges dont la violation est érigée en infraction. À cet égard, l'expression "opérations matérielles", qu'utilise le commentaire des articles devrait être précisée.

Titre IV Du régime forestier

.../...

Chapitre V Des ventes de coupes, d'arbres et de produits de la forêt

Section 2 Dispositions particulières aux bois autres que ceux de la Région (article 69)

L'article 69, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, est rédigé en ce sens que le texte à l'examen s'applique aux bois et aux forêts de certaines personnes morales de droit public autres que la Région wallonne, en l'occurrence celles qui sont visées à l'article 40, alinéa 1^{er}, 1^o.

Dans l'observation n° 1 relative à l'article 40, il a été relevé que l'on n'apercevait pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi cette disposition ne faisait pas bénéficier du régime forestier toutes les personnes morales de droit public belges. Cette observation vaut également de manière spécifique pour la section à l'examen : celle-ci organisant un dispositif de protection du patrimoine forestier des personnes morales de droit public autres que la Région wallonne, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif ce dispositif ne devrait s'appliquer qu'à certaines des personnes morales de droit public en question ⁶⁶.

Par ailleurs, eu égard au fait que le texte renvoie au 1^o, mais non pas au 2^o de l'article 40, alinéa 1^{er}, la question se pose encore de savoir si la section à l'examen est destinée à s'appliquer aux bois et aux forêts dans lesquels une personne morale de droit public a des droits indivis avec des particuliers. Ici également la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi ce ne serait pas le cas.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽⁶⁶⁾ À ce sujet, le commentaire de l'article 69 que donne l'exposé des motifs précise que cette disposition ne serait destinée à couvrir que les bois et forêts de "propriétaires situés en Région wallonne". Outre le fait que le dispositif ne contient pas cette précision, il y a lieu de faire observer que le régime forestier a vocation à s'appliquer aux bois et aux forêts des personnes morales de droit public sans avoir égard à la localisation régionale desdites autorités (voir les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 17/96 du 5 mars 1996 et n° 68/96 du 28 novembre 1996).

Article 70

1. L'alinéa 1^{er} prévoit que l'absence de permis d'exploiter peut donner lieu à des poursuites.

On se demande toutefois quelles sont les sanctions pénales envisagées.

L'avant-projet de décret sera revu sur ce point, en tenant compte de l'observation générale I, A, 1.

2. À l'alinéa 2, sans doute convient-il de remplacer "71" par "69".

Articles 72 à 75

Le texte en projet utilise trois expressions "arbres en réserve", "arbres réservés" et "arbres de réserve" pour identifier les mêmes arbres. Il y a lieu d'harmoniser la terminologie.

Article 75

1. 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.

2. L'article 75 prévoit que :

.../...

"Aucune exploitation, autre que le transport, ne peut être effectuée avant le lever ni après le coucher du soleil.

Le Gouvernement peut, dans des circonstances particulières et pour une durée déterminée, autoriser l'exploitation avant le lever ou après le coucher du soleil."

Le "lever du soleil" et le "coucher du soleil" sont des phénomènes naturels qui varient de jour en jour et qui sont de nature à poser de réelles difficultés tant dans leur respect que dans leur contrôle. Il est de loin préférable de fixer des heures ⁶⁷ quitte à prévoir un régime particulier applicable à certaines périodes de l'année, lesquelles devront, le cas échéant, être précisée par leurs dates de début et de fin ⁶⁸.

Article 83

1. Si, comme on peut le supposer, la sanction envisagée porte seulement sur la faculté d'acquérir ou d'exploiter des coupes, des arbres ou des produits de la forêt en provenance de bois situés en Région wallonne et bénéficiant du régime forestier, le texte doit être rédigé en ce sens.

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".

⁽⁶⁷⁾ Voir la loi du 29 avril 1892 portant unification de l'heure en Belgique et celle du 7 février 1920 portant modification à la loi du 29 avril 1892 fixant l'heure légale.

⁽⁶⁸⁾ Voir, dans le même sens, les avis 34.304/4, donné le 4 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 déterminant les conditions intégrales des activités de modélisme à moteur thermique, et 35.452/4, donné le 22 mai 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 portant conditions sectorielles relatives aux carrières et à leurs dépendances.

Chapitre VII Des droits d'usage (articles 87 à 90)

1. La question se pose de savoir s'il n'y aurait pas lieu d'étendre l'application de tout ou partie des dispositions que contient le chapitre à l'examen, à l'ensemble des bois et des forêts, et non seulement à ceux d'entre eux qui bénéficient du régime forestier.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

2. À l'article 87, il résulte des explications des délégués du ministre que l'intention des auteurs du texte est seulement d'empêcher toute nouvelle concession de droits d'usage, les droits existants étant maintenus.

Le texte en projet gagnerait à être précisé en ce sens. À cette fin, le terme "nouvelle" sera inséré entre les mots "aucune" et "concession".

Article 109

Les obligations que la disposition à l'examen met à charge des propriétaires de bois ou de forêts qui ne bénéficient pas du régime forestier sont formulées en des termes beaucoup trop vagues, au point que l'on se demande si cette disposition est destinée à avoir une portée normative.

Le texte sera soit précisé, soit omis.

Article 115

Cette disposition semble faire largement double emploi avec celle que prévoit l'article 39, lequel s'applique à l'ensemble des bois et des forêts.

Mieux vaut donc omettre l'article 115.

.../...

Article 116

1. En vertu des articles 5 et 14 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, les dispositions à l'examen doivent être soumises à l'avis de l'inspecteur des finances et recevoir l'accord du Ministre du Budget.

Il résulte des explications du délégué du ministre que ces formalités n'ont pas été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement d'y veiller.

2. Les dispositions à l'examen gagneraient à figurer au titre VII de l'avant-projet.

En outre, il convient de prévoir deux articles distincts, l'un pour insérer l'article 55^{ter} envisagé dans le Code des droits de succession, et l'autre pour apporter le complément prévu à l'article 135 du même code.

3. La disposition appelée à former l'article 55^{ter} du Code des droits de succession appelle les observations suivantes :

a) Le texte à l'examen utilise l'expression "Code forestier wallon".

Or, dans l'intitulé de l'avant-projet de décret, il est question du Code forestier, sans ajouter l'adjectif "wallon".

Celui-ci sera donc omis du texte à l'examen.

b) La compétence de la Région wallonne pour prévoir une exemption de droits de succession ou de droits de mutation par décès se limite aux cas dans lesquels ces droits sont localisés sur le territoire de cette Région, conformément aux règles que fixe sur ce point l'article 5, § 2, 4°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

.../...

Contrairement à ce que pourrait laisser entendre le paragraphe 1^{er} de la disposition à l'examen, la seule circonstance qu'un bois ou une forêt ou un bien qui y est assimilé est situé en Région wallonne ne suffit donc pas à le faire bénéficier du régime d'exemption envisagé. Il faut aussi que les droits de succession ou de mutation par décès dont il s'agit soient localisés sur le territoire de cette Région, conformément aux règles précitées.

Le texte en projet gagnerait à être revu pour éviter toute équivoque sur ce point.

c) Au paragraphe 1^{er}, la question se pose de savoir si la superficie de cinq hectares que vise le texte doit ou ne doit pas s'entendre comme étant une superficie d'un seul tenant.

Le texte sera réexaminé sur ce point.

d) Les paragraphes 2 et 3, alinéa 1^{er}, font état des "parcelles cadastrales concernées".

La question se pose de savoir quelles sont ces parcelles, dans le cas particulier que vise le paragraphe 1^{er}, b). S'agit-il de toutes les parcelles, constitutives de bois, de forêts ou de biens qui y sont assimilés, qui sont comprises dans la succession, auquel cas, par hypothèse, la superficie totale des parcelles concernées dépasse cinq hectares ? Ou s'agit-il plutôt - comme le donne à penser le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, in fine⁶⁹ - d'une partie de ces parcelles, d'une superficie de cinq hectares, auquel cas la question se pose de savoir qui détermine, pour chaque succession, les parcelles concernées et selon quelles règles ?

Le texte doit être revu sur ce point.

⁽⁶⁹⁾ Lequel est rédigé en ce sens que l'attestation à délivrer par le service compétent ne certifie la valeur exemptée et les parcelles cadastrales concernées que dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, b).

Article 117

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

Articles 120 et 122 à 124

Ces dispositions prévoient qu'elles s'appliquent "sous réserve de l'application, le cas échéant, du cahier des charges" ⁷⁰.

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

À lire le commentaire des articles 120 à 125 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.

Articles 127 et 129

1. À l'article 127, 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. En ce qui concerne l'article 127, 3°, et l'article 129, § 5, outre ce qui a été dit dans l'observation générale I, A, 1, la section de législation se demande ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par les mots "en bande ou réunion" et "en groupe". À défaut de précision contraire, ces expressions visent toute infraction commise par deux personnes au moins.

⁽⁷⁰⁾ L'article 120 réserve aussi l'application de l'article 78. Sans doute les auteurs du texte entendent-ils, en réalité, viser l'article 77, relatif au cahier des charges.

Article 130

1. La disposition à l'examen établit un régime de transaction administrative applicable à toute infraction au Code forestier.

Il est douteux qu'il soit compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi de permettre l'application d'un tel régime dans tous les cas d'infraction à ce code, sans opérer la moindre distinction tenant au degré de gravité de l'infraction ou au fait que celle-ci est ou n'est pas régularisable ou régularisée.

Comme en ont convenu les délégués du ministre, la disposition à l'examen devrait être revue sur ce point.

2. Selon le texte à l'examen, le montant de la somme due à titre de transaction est "fixée dans la limite précisée par chaque article".

En d'autres termes, il est renvoyé aux montants des amendes pénales que prévoit l'avant-projet de décret.

Il ne peut être perdu de vue que, lorsqu'ils prononcent de telles amendes, les cours et tribunaux appliquent les décimes additionnels visés par la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales.

Si, comme on peut le supposer, le renvoi que fait le texte à l'examen aux montants des amendes pénales que fixe l'avant-projet de décret doit se comprendre en faisant application des décimes additionnels visés par la loi du 5 mai 1952, il convient de le préciser expressément dans le dispositif.

3. À l'alinéa 2, le texte doit viser l'intention du procureur du Roi, non seulement de poursuivre, mais aussi de faire usage des pouvoirs que lui reconnaissent les articles 216*bis* et 216*ter* du Code d'instruction criminelle.

.../...

4. Selon la première phrase de l'alinéa 3, "le versement du montant de la transaction se fait entre les mains du receveur de l'enregistrement à un compte spécial du budget de la Région wallonne".

Comme déjà indiqué ⁷¹, il résulte des articles 3 et 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État qu'en principe des recettes ne peuvent être affectées à des dépenses déterminées que par le biais d'un fonds budgétaire organisé conformément à l'article 45 précité. Le législateur régional peut, certes, s'écarter de ce principe; encore toutefois conviendrait-il qu'il en examine l'utilité.

5. Selon la seconde phrase de l'alinéa 3, le versement du montant de la transaction éteint, non seulement l'action publique, mais aussi "le droit pour les autorités de demander toute autre réparation".

Ce texte est directement inspiré de la disposition qui forme l'article 155, § 6, alinéa 4, seconde phrase, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

L'attention est attirée sur le fait que, lorsque cette dernière disposition prévoit que le versement du montant de la transaction éteint le droit pour les autorités de demander réparation, elle est à mettre en rapport avec le dispositif particulier par lequel les articles 155 et 157 dudit code règlent le droit pour les autorités de demander réparation en cas d'infraction dans la matière concernée.

Or, l'avant-projet de décret à l'examen ne prévoit pas de dispositif analogue.

Le texte sera réexaminé en conséquence.

⁽⁷¹⁾ Voir l'observation n° 1 relative à l'article 48.

Article 131

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 133

1. Au 4°, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif en rapport avec l'avant-projet de décret il est envisagé d'abroger l'article 4 de l'arrêté royal du 2 avril 1979 établissant le règlement de gestion des réserves forestières.

2. Le 7° tend à supprimer les définitions des mots "balises", "balise toponymique", "balise directionnelle complète", "balise directionnelle simple" et "jalon", qui figurent à l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 visant à exécuter les articles 186*bis*, 188, 193, 194, 196 et 197 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier.

Ce faisant, le texte à l'examen est à mettre en rapport avec la définition du mot "balise" que donne l'article 3, 4°, de l'avant-projet de décret. Il est renvoyé, à cet égard, à l'observation n° 2 relative à l'article 3.

En tout état de cause, il appartiendra au Gouvernement, plutôt qu'au législateur, d'apporter à l'arrêté du 29 février 1996 les modifications qu'impliquent les nouvelles dispositions législatives envisagées relatives à la circulation dans les bois et forêts.

Mieux vaut donc omettre le 7°.

3. Il résulte de l'avant-projet de décret que d'autres dispositions législatives que celles citées dans le texte à l'examen doivent être abrogées.

.../...

Ainsi, l'article 58 de l'avant-projet doit logiquement conduire à abroger l'article 22 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et l'article 15 du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	J. van COMPERNOLLE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS