SV

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 46.452/4
DU 18 MAI 2009

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, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 9 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 21 mai 2009 (*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 21 avril 2009.

Observation préalable

En application de l'article 26, alinéa 6, du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, l'article 10 du projet d'arrêté désigne nommément les organismes qui ne sont pas soumis à l'article 26, alinéa 5, de ce décret, en fixant le nombre maximum d'épreuves admissibles chaque année.

Cette disposition est dépourvue de caractère réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Elle ne sera donc pas examinée par la section de législation.

*

* *

L'avis de la section de législation du Conseil d'État est réclamé dans un délai de trente jours.

Il résulte de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qu'en pareille hypothèse, la section de législation peut limiter son examen à la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, au fondement juridique de ce texte et à l'accomplissement des formalités prescrites.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Quant aux formalités préalables

Diverses dispositions du projet d'arrêté - en particulier l'article 9, § 1er, alinéa 1er, 9/, les articles 27 à 29, l'article 35, alinéas 2 à 5, et l'annexe 4 - sont de nature à influencer les recettes ou les dépenses de la Région wallonne. Conformément à l'article 5, alinéa 1er, 2/, et à l'article 14, 1/, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, elles requièrent l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget.

Par ailleurs, plusieurs dispositions du projet d'arrêté - en particulier les articles 27 à 29, l'article 35, alinéa 4, et l'annexe 5 - sont de nature à influencer les finances des villes, communes et provinces. En vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1er juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, elles doivent être soumises à l'avis de ce conseil (1).

On relève aussi que l'article 30 du projet d'arrêté impose des règles pour lesquelles, en vertu de l'article 2, § 1er, 1/, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités et de l'article 3, 3/, de l'arrêté royal du 29 août 1985 déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1/, de la loi du 19 décembre 1974, une négociation syndicale est requise.

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

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement (2).

Observations générales

1. Le projet d'arrêté entend fixer l'entrée en vigueur de pratiquement toutes les dispositions du décret du 15 juillet 2008 qui, à ce jour, ne sont pas en vigueur.

Pour celles de ces dispositions qui requièrent l'adoption de mesures réglementaires d'exécution, il incombe au Gouvernement d'adopter de telles mesures.

---

(1) Les articles 2 et 3 du décret du 1er juillet 1993 ont récemment été remplacés par l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative. Toutefois, l'entrée en vigueur de l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 est soumise à l'adoption d'un arrêté du Gouvernement (voir l'article 43 du décret du 6 novembre 2008), lequel arrêté n'a à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, pas encore été pris.

(2) Ceci, bien entendu, sous réserve des suites qui seront données aux observations qu'appellent les dispositions à soumettre à l'une ou l'autre de ces formalités, notamment l'observation faite au sujet de l'article 30.

À cet égard, outre ce qui sera dit dans l'observation générale n/ 2 ci-après, il y a lieu d'observer que le projet d'arrêté est en défaut d'exécuter l'article 46, l'article 48, alinéa 3, et l'article 56, alinéa 1er, du décret du 15 juillet 2008.

Il sera complété en conséquence.

2. Il résulte de l'article 35, alinéa 1er, et de l'article 36 du projet d'arrêté que le Gouvernement entend pour le moment :

a) d'une part, maintenir en vigueur :

- l'article 188 de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier, "dans la seule mesure de son application à un but de chasse";

- ainsi que 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 tant que cet arrêté "procure exécution à l'article 188 du titre XIV de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier, dans la seule mesure de son application à un but de chasse";

b) et, d'autre part, ne pas faire entrer en vigueur l'article 15 du décret du 15 juillet 2008, en vertu duquel, "pour toute action de chasse en battue, la circulation dans les bois et forêts est interdite aux jours et aux endroits où cette action présente un danger pour la sécurité des personnes et selon les modalités fixées par le Gouvernement".

Ce faisant, le projet d'arrêté met en place un régime particulièrement compliqué et peu clair en ce qui concerne l'identification exacte des dispositions maintenues en vigueur. Un tel régime ne peut qu'être source d'importantes difficultés.

En outre, on peut se demander si le Gouvernement n'a pas perdu de vue que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 février 1996 a été annulé en tant qu'il s'appliquait à des parties de forêts situées sur le territoire de plusieurs Régions [(3)], de sorte que les dispositions de cet arrêté que le Gouvernement entend maintenir en vigueur, ne pourraient s'appliquer qu'aux forêts situées uniquement sur le territoire de la Région wallonne.

Mieux vaut donc éviter d'apporter les restrictions envisagées à l'entrée en vigueur du décret du 15 juillet 2008, et insérer dans l'arrêté en projet les dispositions réglementaires requises pour l'exécution de l'article 15 de celui-ci.

3. À lire plusieurs dispositions en projet - en particulier la définition de l'expression "balisage dérogatoire" que donne l'article 1er, l'article 6, alinéa 3, première phrase, et l'article 7, alinéa 5 -, la volonté des auteurs du texte semble être en ce sens que, lorsqu'une voie ouverte à la circulation du public comprend un ou plusieurs tronçons concernés par l'article 26, alinéa 4, du décret du 15 juillet 2008, l'autorisation de balisage prévue par cette dernière disposition est requise pour baliser la totalité de la voie, et ce même pour les tronçons n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 26, alinéa 4. Toutefois, selon l'article 7, alinéa 5, "l'autorisation ne porte que sur les tronçons concernés par l'article 26, alinéa 4, du Code forestier, la même disposition précisant que, "pour le reste, le cas échéant, l'autorisation vaut notification du balisage indicatif".

Il est rappelé que l'alinéa 3 de l'article 26 du décret du 15 juillet 2008 soumet à notification le balisage que le projet d'arrêté qualifie d'"indicatif", tandis que l'alinéa 4 du même article soumet à autorisation le balisage "dérogatoire".

Par nature, un régime de notification et un régime d'autorisation sont profondément distincts.

L'application de l'un des deux alinéas précités de l'article 26 du décret du 15 juillet 2008 est donc exclusive de l'application de l'autre.

---

(3) C.E., arrêt ASBL Codever Belgium et consorts, n/ 165.065 du 23 novembre 2006.

En conséquence, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de prévoir un système tel que celui envisagé par le projet d'arrêté, et ce même dans l'hypothèse où une voie ouverte à la circulation du public comprend divers tronçons pour lesquels le balisage est soumis, tantôt à notification et tantôt à autorisation. Dans une telle hypothèse, à défaut de disposition contraire prévue par le décret, il n'y a d'autre solution que d'appliquer distinctement, selon les tronçons concernés, d'une part, le régime de notification et, d'autre part, le régime d'autorisation.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Observations particulières

Préambule

1. Le projet d'arrêté trouve un fondement légal, non seulement dans le décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, mais aussi dans l'article D.139, 4/, et l'article D.159, § 1er, alinéa 4, du livre Ier du Code de l'environnement. Ces dispositions doivent donc également être visées au préambule.

En outre, il convient aussi de viser l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, si le Gouvernement maintient l'article 30 du projet d'arrêté (4).

2. Il convient également de viser dans le préambule tous les actes modifiés ou abrogés par l'arrêté (5)

(4) Voir l'observation faite au sujet de cet article.

(5) Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandations nos 29 et 30, www.conseildetat.be (18/05/2009).

3. Lorsque les formalités qui doivent encore être accomplies l'auront effectivement été [(6)], il conviendra de les viser au préambule.

En outre, il faut aussi viser l'accord du Ministre de la Fonction publique, qui a été donné le 1er avril 2009.

Dispositif

Article 2

1. À l'alinéa 6, conformément à ce que prévoit l'article 12 du projet d'arrêté, il convient de faire également mention de l'article 25.

2. À l'alinéa 8, il y a lieu de préciser quel est exactement le préposé de la nature et des forêts qui est visé.

Article 3

1. Il convient d'indiquer quelle autorité désigne les membres du comité d'accompagnement.

2. Le texte est rédigé en des termes dont il résulte que le comité d'accompagnement est composé de "représentants" de divers services du Gouvernement ainsi que d'associations ou d'institutions déterminées.

S'agissant de services du Gouvernement, le terme "représentant" doit être remplacé par le mot "délégué".

---

(6) Voir l'observation sur les formalités préalables.

Quant à la représentation des associations et institutions qu'indique le texte, pour que la qualification de "représentant" soit adéquate, le texte doit prévoir, pour chacun des membres, une procédure de présentation de candidats.

Le texte sera revu en conséquence.

3. Concernant les institutions universitaires visées dans la disposition, il convient de s'assurer que leurs dénominations correspondent toujours suite aux récentes réformes qui ont été apportées en matière d'enseignement universitaire.

Article 4

La disposition à l'examen doit être complétée pour fixer d'autres règles essentielles de fonctionnement du comité d'accompagnement que celles qu'elle prévoit, telles que, en particulier, les règles de quorum et de vote.

Article 5

La disposition à l'examen est profondément ambiguë. En effet, en prévoyant que "Le balisage d'une voie ouverte à la circulation du public peut être sollicité par toute personne dans tous les bois et forêts", elle s'expose à être comprise en ce sens qu'une autorisation pourrait être demandée, voire même serait requise, aussi bien pour le balisage indicatif que pour le balisage dérogatoire - au sens où l'article 1er du projet d'arrêté définit ces expressions -, alors qu'il résulte de l'article 26, alinéas 3 et 4, du décret du 15 juillet 2008 que seul le balisage dérogatoire est soumis à autorisation et que le balisage indicatif est soumis à notification.

En tout état de cause, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité véritable de la disposition en projet, qui semble n'avoir d'autre objet que d'annoncer les autres dispositions figurant aux articles 6 à 11.

Mieux vaut donc omettre l'article 5.

Article 6

1. En faisant état, à l'alinéa 2, 1/, et à l'alinéa 3, du "signataire de la demande" ou du "demandeur", le texte en projet donne à penser qu'une demande d'autorisation pourrait être introduite, voire même serait requise, pour le balisage indicatif d'une voie ouverte à la circulation du public, alors que, selon l'article 26, alinéa 3, du décret du 15 juillet 2008, ce balisage est soumis à notification, et non pas à autorisation.

Pour éviter toute confusion, on remplacera les mots "signataire de la demande" et "demandeur" par le mot "notifiant".

2. Il est de la nature même d'un régime de notification que la tâche - et la seule tâche - de l'autorité à laquelle est adressée la notification consiste à vérifier si les informations ou documents qui doivent être communiqués à l'appui de celle-ci, figurent bien dans le dossier qui lui a été transmis.

La première phrase de l'alinéa 3 en projet est à cet égard équivoque en ce qu'elle se réfère expressément au dossier. En effet, elle s'expose à être comprise en ce sens que, lorsqu'un balisage indicatif fait l'objet d'une notification, le chef de cantonnement, à qui est adressée celle-ci, a pour mission - et pour unique mission -, au titre de l'examen de la recevabilité du dossier, de vérifier le respect de l'article 11. Il n'apparaît donc pas clairement que l'examen de la recevabilité de la notification porte sur le point de savoir si celle-ci contient l'ensemble des informations et des documents dont l'alinéa 2 prescrit la communication [(7)]. En outre, il ne se conçoit pas que le chef de cantonnement déclare la notification irrecevable pour les motifs que le notifiant ne respecte pas les prescriptions qui, comme tel est le cas de l'article 11, loin de se limiter à prescrire la communication d'informations ou de documents, ont aussi - et surtout - pour objet de fixer les conditions de fond auxquelles peut être admis l'usage d'un moyen de locomotion pour procéder au balisage.

Le texte sera revu sur ce point.

---

(7) Ceci alors même que l'alinéa 2 indique expressément que c'est "sous peine d'irrecevabilité" que ces informations et documents doivent être communiqués.

Article 7

L'alinéa 4 est rédigé en des termes qui peuvent donner à penser que le seul pouvoir du chef de cantonnement, lorsqu'il est saisi d'une demande d'autorisation pour un balisage dérogatoire, consiste à vérifier le respect de l'article 11 et à fixer les conditions techniques de pose des balises.

Une telle limitation du pouvoir conféré au chef de cantonnement serait contraire à l'article 26 du décret du 15 juillet 2008, qui, d'une part, ne restreint nullement de la sorte le pouvoir de l'autorité saisie d'une demande d'autorisation pour un balisage dérogatoire d'apprécier si une pareille dérogation se justifie et, d'autre part, en ses alinéas 5 et 7, impose à cette autorité l'obligation de ne délivrer d'autorisation que dans le respect de diverses conditions autres que celles auxquelles se réfère l'alinéa 4 en projet.

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

Article 8

1. À l'alinéa plus conforme à la volonté des auteurs du texte de remplacer le mot "couleur" par le mot "peinture".

2. À l'alinéa 4, il conviendrait de préciser comment se procurer les balises officielles qui sont prévues.

Article 9

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1/, compte tenu des explications du délégué du ministre, on remplacera l'expression "en zone Natura 2000" par les mots "dans un bien proposé ou désigné comme site Natura 2000 en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature".

2. Le paragraphe 1er, alinéa 1er, 9/, doit être revu pour mieux distinguer selon que les propriétaires concernés introduisent ou non une réclamation.

En outre, il doit être complété pour prévoir une procédure de réclamation et une procédure de décision en cas d'introduction d'une réclamation, ainsi qu'une procédure de constat de la réparation des dégâts.

3. Le paragraphe 1er, alinéa 1er, 10/, doit être complété pour régler l'établissement de l'état des lieux qu'envisage le texte.

4. En ce qui concerne le paragraphe 1er, alinéa 1er, 11/, la section de législation n'aperçoit pas ce qui, au regard de la protection des bois et forêts, autoriserait le Gouvernement à imposer, au titre d'une condition d'octroi d'une autorisation de balisage dérogatoire, l'obligation de s'assurer du respect de règles fédérales dans le domaine de la police de la circulation routière ou dans celui de l'assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs.

5. Le 12/ et le 14/ du paragraphe 1er, alinéa 1er, imposent à l'organisateur d'une activité faisant l'objet d'une autorisation de balisage diverses obligations applicables dans les hypothèses où les voies à baliser empruntent un trajet sur lequel se trouvent, selon le cas, des "itinéraires permanents de promenades" ou des "itinéraires balisés". Parmi ces obligations, le 14/ impose celle d'informer les "concepteurs" d'itinéraires balisés.

La section de législation se demande ce que sont exactement les "itinéraires permanents de promenades" et les "itinéraires balisés" qui sont envisagés, et si ces deux notions recouvrent une même réalité ou des réalités différentes.

En tout état de cause, les obligations qui sont prévues - et dont il importe de rappeler que la violation est constitutive d'une infraction pénale [8] - ne peuvent être imposées à des particuliers que s'il est établi que ceux-ci sont en mesure de déterminer quels sont les "itinéraires" visés et, en ce qui concerne le 14/ en projet, d'identifier qui a la qualité de "concepteur" d'un itinéraire.

Les dispositions à l'examen seront revues pour tenir compte de cette observation.

6. Si larges qu'elles soient, les habilitations que l'article 26 du décret du 15 juillet 2008 donne au Gouvernement, ne permettent pas à celui-ci d'imposer à l'organisateur d'une activité faisant l'objet d'une autorisation de balisage l'obligation de "signer un document déchargeant le département et les propriétaires de toute responsabilité pour tout dommage occasionné durant l'activité ou survenu par après mais résultant de l'activité", comme le prévoit le paragraphe 1er, alinéa 2, en projet. Régler de manière unilatérale une telle question de responsabilité requiert en effet une disposition législative expresse, qui, en l'espèce, fait défaut.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'imposer à l'organisateur d'une activité faisant l'objet d'une autorisation de balisage l'obligation de "retourner l'autorisation avec sa signature indiquant qu'il accepte toutes les conditions", comme le prévoit également le paragraphe 1er, alinéa 2. En effet, toutes les conditions, fixées par ou en vertu du décret du 15 juillet 2008, auxquelles sont soumis l'octroi et l'utilisation d'une autorisation de balisage, s'imposent au titulaire de celui-ci par l'effet même du décret et de son application, sans que l'intéressé ne doive en outre préciser qu'il accepte lesdites conditions.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, sera donc omis.

---

[8] Article 105, 2/, du décret du 15 juillet 2008.

7. Selon le paragraphe 1er, alinéa 3, "en cas de problème majeur constaté lors de l'activité, toute demande ultérieure de l'organisateur sera refusée".

La condition qu'ait été constaté un "cas de problème majeur" est singulièrement imprécise.

En tout état de cause, la disposition à l'examen se concilie difficilement avec le fait que, pour le balisage dérogatoire, l'article 26 du décret du 15 juillet 2008 prévoit un régime d'autorisation, ce qui implique un examen cas par cas des demandes qui sont introduites.

Mieux vaut donc omettre le paragraphe 1er, alinéa 3.

Article 14

Dans la seconde phrase, il conviendrait de préciser davantage ce que sont les mouvements ou associations qui présentent la caractéristique d'être "locaux" (9).

Article 15

Conformément à l'observation n/ 1 formulée sous l'article 6, il convient de se référer à la notion de "notifiant" plutôt que celles de "signataire de la demande" et de "demandeur".

Article 16

En indiquant que, "conformément à l'article 23 du Code forestier, le propriétaire peut délimiter des zones supplémentaires à celles reprises à l'article 57, alinéa 2, 7/, du même code", la disposition à l'examen se borne à rappeler une solution qui peut être déduite de l'article 23 du décret du 15 juillet 2008. Il est inutile de faire un tel

(9) Et non pas "locales", comme l'écrit erronément le texte à l'examen.

rappel dans un texte qui, à l'instar de l'arrêté en projet, est destiné à avoir une portée normative.

Le texte à l'examen indique en outre que les zones supplémentaires que délimiterait un propriétaire seraient "assimilées" aux zones dont fait mention l'article 57, alinéa 2, 7*/*, du décret du 15 juillet 2008. Or, aucune disposition de nature législative n'habilite le Gouvernement à prévoir une telle assimilation.

L'article 16 sera donc omis.

Article 18

En ce qui concerne l'alinéa 2, la section de législation se demande quelles sont, outre les personnes pour qui la circulation est en relation directe avec la raison qui sous-tend la mesure de limitation ou d'interdiction, les personnes "pour lesquelles la circulation est indispensable".

Le texte sera revu sur ce point.

Article 23

1. En indiquant qu'en ce qui concerne l'utilisation des herbicides, les exceptions à la règle qu'énonce l'article 42 du décret du 15 juillet 2008 "sont limitées aux endroits où les moyens mécaniques ne peuvent techniquement être utilisés à coût raisonnable", la phrase introductive du paragraphe 1er manque de la précision et de la prévisibilité que requiert un texte dont la violation est constitutive d'une infraction pénale (10).

La disposition à l'examen sera donc revue.

(10) Article 103 du décret du 15 juillet 2008.

2. Afin d'éviter toute ambiguïté dans la désignation des espèces végétales ou animales, la section de législation suggère, comme elle l'a déjà fait (11), de désigner celles-ci conformément à l'usage scientifique (12).

3. Telle que formulée, la délégation que le paragraphe 1er, 3/, donne au ministre peut être interprétée comme de portée réglementaire, auquel cas elle ne serait pas admissible vu son caractère excessivement large.

Il appartient au Gouvernement de régler lui-même la matière dont il s'agit, une délégation de portée réglementaire au ministre n'étant admissible que pour régler des questions d'importance secondaire.

Article 24

En prévoyant que l'interdiction de brûler des rémanents, qu'établit l'article 44 du décret du 15 juillet 2008, ne s'applique pas "dans le cadre d'une mesure de gestion de la biodiversité", l'alinéa 3 manque de la précision et de la prévisibilité que requiert un texte énonçant une exception à une disposition dont la violation est constitutive d'une infraction pénale (13).

---

(11) Voir notamment l'avis 32.921/4, donné le 17 juin 2002, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à l'octroi de subventions aux Administrations subordonnées en matière forestière", devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 septembre 2002 relatif à l'octroi de subventions aux personnes de droit public en matière forestière (en particulier l'observation sur l'annexe) et l'avis 43.332/2/V, donné le 23 juillet 2007, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les critères minimaux de salubrité pour les logements existants, les logements à créer et les logements subventionnés et les critères de surpeuplement", devenu l' arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19/ à 22/*bis*, du Code wallon du Logement (en particulier l'observation n/ 3 sous l'article 16).

(12) Cf., à titre d'exemple, les intitulés des chapitres XVI et XVII et les articles 58 et 59 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux.

(13) Article 103 du décret du 15 juillet 2008.

La disposition à l'examen sera donc revue.

Article 25

1. Selon le premier tiret, le prélèvement de produits de la forêt "ne peut se faire qu'entre le lever et 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 (14), quitte à prévoir un régime particulier applicable à certaines périodes de l'année, lesquelles devront, le cas échéant, être précisées par leurs dates de début et de fin (15).

2. Au second tiret, compte tenu des explications du délégué du ministre, mieux vaut remplacer les mots "de dix litres" par les mots "correspond au contenu d'un seau d'un volume de dix litres".

Article 26

L'alinéa 2 est inutile et doit être omis.

---

(14) 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.

(15) Voir déjà, en ce sens, l'avis 35.971/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 26 janvier 2004, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au Code forestier (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 806/1, p. 75).

Article 28

L'alinéa 1er, 2/, doit être revu pour tenir compte du fait que l'article 74, alinéa 1er, 3/, du décret du 15 juillet 2008, auquel il se rapporte, vise les cas où il est urgent, non seulement d'abattre des arbres, mais aussi d'enlever des arbres abattus.

Article 30

La disposition à l'examen impose aux préposés de la nature et des forêts affectés à un triage l'obligation de résider dans la commune ou une des communes où est situé le triage auquel ils sont affectés. Elle soumet aussi le changement de résidence à l'autorisation du ministre ou de son délégué.

La question se pose de savoir si de telles règles sont admissibles au regard du droit reconnu à chacun de choisir librement sa résidence, droit qui résulte, notamment, de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 2 du protocole n/ 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et de l'article 12, alinéa 1er, de la Constitution, ceci en tenant compte de la jurisprudence qui interprète strictement la possibilité d'apporter des restrictions à un tel droit (16).

Selon la note au Gouvernement wallon, l'obligation de résidence qu'impose la disposition à l'examen "est en relation directe avec l'obligation de proximité ainsi qu'avec la capacité d'être présent sur les lieux de travail endéans un bref délai".

Invité à préciser cette idée, le délégué du ministre a exposé ceci :

> "Les préposés de la nature et des forêts affectés à un triage sont les seuls visés car ils sont les titulaires uniques de la gestion d'une circonscription territoriale. Ils sont donc manifestement en première ligne pour tous appels, interventions ou encore sollicitations prévus ou imprévus, internes ou externes à l'Administration relatifs à tous problèmes qui pourraient survenir à l'intérieur de cette circonscription et dans un des domaines de leurs compétences.

(16) Voir sur ce point C.E. arrêts Evers, n/ 32.786 du 26 juin 1989, *A.P.T.*, 1990, p. 85, avec le rapport de l'auditeur M. QUINTIN; Grahame, n/ 38.138 du 20 novembre 1991; Tourneur et ville de Tournai, n/ 41.149 du 25 novembre 1992, *Droit communal*, 1993, p. 126, note R. ANDERSEN; Minet, n/ 48.002 du 15 juin 1994; Buts, n/ 109.099 du 10 juillet 2002.

De plus, compte tenu de la nature de ces compétences, ce type de problème requiert des interventions rapides et efficaces.

Exemple : incendie en forêt, délits divers, accident de roulage avec gibier, etc ...

Par ailleurs, le règlement d'ordre intérieur de la DGARNE (sanctionné par un AGW) considère que les prestations irrégulières, de rappel et de permanence sont inhérentes à la fonction de préposé de la nature et des forêts en triage".

L'obligation de résidence prévue par le texte à l'examen est ainsi justifiée, en l'espèce, par le fait que la bonne marche du service confié aux agents concernés - lequel service a en vue la réalisation d'objectifs d'intérêt public, et même, dans certains cas, de sécurité publique - requiert que les intéressés puissent se rendre rapidement sur les lieux de leur travail.

Si le but poursuivi est légitime, encore toutefois faut-il, pour éviter toute violation des dispositions précitées qui reconnaissent le droit de chacun au libre choix de sa résidence, qu'il soit établi concrètement qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre la mesure envisagée et le but visé. Or, à cet égard, il est permis de se demander, d'une part, si celui-ci peut être réalisé de manière suffisamment adéquate par une disposition imposant, de manière générale et indifférenciée, l'obligation de résider dans la commune ou une des communes où est situé le triage auquel sont affectés les agents concernés, et, d'autre part, s'il a suffisamment été tenu compte du fait que la rapidité d'intervention des intéressés peut aussi dépendre d'autres facteurs que la distance entre sa résidence et les lieux de son travail.

L'obligation de résidence qu'envisage le texte à l'examen gagnerait à être réexaminée et, le cas échéant, revue sur ce point.

Quant à l'autorisation requise pour le changement de résidence, la section de législation n'en aperçoit pas la nécessité dans un système où, comme l'envisage la disposition en projet, une obligation générale de résidence dans une zone déterminée est de toute façon imposée au préalable.

Article 31

La disposition à l'examen prévoit que "les commissions délivrées avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté sont censées l'être sur tout le territoire de la Région wallonne en ce qui concerne les missions de police judiciaire".

Selon la note au Gouvernement wallon, "cette disposition évite de devoir renouveler les prestations de serment".

Ceci est à mettre en rapport avec le fait qu'en vertu de l'article 121 de la loi du 19 décembre 1854, les missions de police judiciaire des agents et des gardes forestiers qui ont prêté serment avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet étaient limitées à un territoire déterminé, à savoir, selon le cas, le "territoire pour lequel ils sont commissionnés" ou "l'arrondissement du tribunal près duquel ils sont assermentés".

Mais, désormais, les articles 92 à 95 du décret du 15 juillet 2008 ne contiennent plus de restriction de cette nature en ce qui concerne la compétence des agents à qui sont confiées des missions de police judiciaire.

Il résulte directement de ces dispositions nouvelles que les fonctionnaires de l'administration forestière qui ont prêté serment en qualité d'agent ou de garde forestier avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet et qui sont désignés, en application du décret du 15 juillet 2008, comme agents chargés d'exercer la surveillance dans les bois et les forêts, peuvent dorénavant exercer cette dernière mission sur tout le territoire de la Région wallonne, sans qu'ils ne doivent renouveler leur prestation de serment, et sans qu'il ne faille davantage adopter une disposition telle que l'article 31 en projet.

L'article 31 sera donc omis.

Article 33

Cette disposition doit être revue pour tenir compte des modifications qui ont été apportées à l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 1997 relatif aux

fonctionnaires de l'administration forestière par un arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2009.

À cette fin, de l'accord du délégué du ministre, il convient, dans l'article 2, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 1997, d'une part, de remplacer l'alinéa 1er par une disposition rédigée en ce sens que "sont préposés forestiers, les fonctionnaires du département de la nature et des forêts, visés à l'article 1er, 4/, 5/ et 6/, ainsi que les fonctionnaires du département de la police et des contrôles visés à l'article 1er, 5/ et 6/" et, d'autre part, d'abroger l'alinéa 2.

Article 36

1. En bonne logique, il convient de fixer à une même date l'entrée en vigueur, non seulement des dispositions du décret du 15 juillet 2008, non encore en vigueur, mais aussi de l'arrêté en projet.

2. La date d'entrée en vigueur qui est prévue est celle du jour de la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur des textes, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

3. La disposition à l'examen sera revue pour tenir compte de ce que l'article 6 du décret du 15 juillet 2008 est déjà entré en vigueur [(17)].

(17) Article 2, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre 2008 relatif à l'entrée en vigueur de l'article 6 du décret du 15 juillet 2008 concernant le Code forestier et au fonctionnement du Conseil supérieur wallon des forêts et de la filière bois.

Annexe 2

En précisant que les pictogrammes sont ceux qui sont "disponibles", les auteurs du projet limitent aux activités qui sont représentées celles qui sont admises dans les aires forestières. Ce faisant, ils apportent des restrictions à la notion d'"aire" telle que la définit l'article 3, 2/, du décret du 15 juillet 2008, à savoir une "zone balisée, accessible aux piétons ou affectée soit au stationnement momentané de véhicules, soit à l'exercice de certaines activités récréatives, soit à la résidence temporaire, sans contrepartie financière" - ce qu'ils ne peuvent faire. La section de législation relève en particulier que certaines activités récréatives - comme l'escalade de rochers - ne sont pas représentées.

L'annexe sera revue en conséquence [18].

Annexes 4 et 5 [19]

1. Les annexes à l'examen utilisent régulièrement le terme "adjudicataire" pour désigner l'acheteur d'une coupe, d'arbres ou de produits de la forêt.

Il ne peut être perdu de vue que, si la vente d'une coupe, d'arbres ou de produits de la forêt a en principe lieu par la voie de l'adjudication publique, elle peut, dans certains cas, avoir lieu de gré à gré [20].

---

(18) La section de législation du Conseil d'État avait fait une observation analogue dans 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.

(19) Sauf précision contraire, les observations faites ci-après portent sur chacun des cahiers des charges que contiennent ces annexes.

(20) Voir les articles 73 et 74 du décret du 15 juillet 2008.

Dans cette seconde hypothèse, à laquelle ont normalement vocation à s'appliquer les cahiers des charges que contiennent les annexes à l'examen [(21)], le terme "adjudicataire" risque, pour le moins, d'être source de confusion.

Le texte des annexes sera passé en revue et, là où c'est nécessaire, modifié, de manière à éviter toute équivoque sur ce point.

2. Certaines dispositions que contiennent les annexes à l'examen n'ont d'autre objet que de rappeler ou de paraphraser d'autres dispositions, notamment des règles énoncées par le décret du 15 juillet 2008 ou diverses dispositions relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

Il en va ainsi, en particulier, de dispositions figurant à l'article 18, à l'article 28, à l'article 31, § 2, à l'article 32, alinéa 1er, à l'article 38, § 2 [(22)], à l'article 38, § 4 [(23)], à l'article 38, §§ 5 et 6, à l'article 40, § 1er, et à l'article 48 de chacun des cahiers des charges en projet, ainsi qu'à l'article 9, alinéa 1er, du cahier des charges pour la vente des coupes de bois dans les bois et forêts des personnes morales de droit public belge autres que ceux de la Région wallonne.

De telles dispositions sont inutiles et présentent en outre l'inconvénient d'induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles qu'elles contiennent.

Les annexes à l'examen seront revues pour tenir compte de cette observation.

---

(21) Voir l'article 50 des cahiers des charges et les observations qui seront faites au sujet de cet article.

(22) Voir aussi l'observation n/ 8, d), faite ci-après au sujet de cette disposition.

(23) En ce qui concerne cette disposition, il est aussi permis de se demander si, en son alinéa 2, elle n'a pas pour objet d'apporter une restriction aux règles fédérales auxquelles elle renvoie, ce qui, bien entendu, n'est pas au pouvoir de la Région wallonne.

3. L'article 89 du décret du 15 juillet 2008 fixant et réglant de manière précise les cas dans lesquels une personne peut être exclue de la possibilité d'acquérir une coupe, des arbres ou des produits de la forêt, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement d'y ajouter d'autres cas par la voie de dispositions réglementaires, comme le prévoit l'article 8 des cahiers des charges en projet.

Cette dernière disposition sera donc omise.

4. L'article 14 doit être revu pour tenir compte des modifications qui ont été apportées aux règles fédérales auxquelles il se réfère.

Ainsi, il y a lieu de renvoyer, non plus à l'arrêté royal du 12 mars 1976 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurance, mais à l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances. De même, la référence à l'arrêté royal du 11 mars 1926 autorisant, pour les cautionnements d'adjudicataires, la garantie solidaire et collective de sociétés agréées n'est plus d'actualité, cet arrêté ayant été remplacé par l'arrêté royal du 14 mars 2002 relatif aux cautionnements collectifs concernant les marchés publics de travaux, de fournitures et de services. La section de législation relève aussi que les articles 65 et 66 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit s'appliquent à présent aux établissements de crédit relevant du droit d'un autre État membre de l'Espace économique européen.

5. En ce qui concerne l'article 29, alinéa 2, il est renvoyé à l'observation n/ 8, d), faite ci-après au sujet de l'article 38, § 2.

6. L'article 85, alinéa 1er, du décret du 15 juillet 2008 permet à tout acheteur de demander une prorogation du délai d'exploitation fixé par le cahier des charges. Il en résulte que l'agent compétent en la matière est tenu d'examiner cas par cas toute demande dont il est saisi à cette fin.

L'article 31 des cahiers des charges en projet ne se concilie pas avec un système ainsi conçu, lorsque, au paragraphe 2, alinéas 3, 4 et 5, et au paragraphe 3.1, alinéas 4 et 5, d'une part, il prévoit que des clauses particulières d'un cahier des charges peuvent interdire *a priori* toute prorogation de délai dans certains cas et, d'autre part, il limite dans le temps la possibilité de solliciter ou d'accorder une telle prorogation.

Le texte sera revu en conséquence.

7. Selon l'article 32, alinéa 2, seconde phrase, "à défaut de visite des lieux dans les quinze jours ouvrables de la demande, l'adjudicataire sera déchargé d'office".

Une telle disposition est contraire à l'article 90, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2008, qui, en prévoyant que l'agent saisi d'une demande de délivrance d'une décharge, "délivre ou refuse" celle-ci, exige que toute demande donne lieu à une décision explicite.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

8. L'article 38 appelle les observations suivantes :

a) En prévoyant que "toutes les précautions seront prises pour éviter d'endommager le sol, les recrûs, plantations et arbres réservés", le paragraphe 1er, alinéa 1er, manque de la précision et de la prévisibilité que requiert un texte dont la violation est constitutive d'une infraction pénale [(24)].

Il en va de même du paragraphe 5, alinéa 1er, 2), qui impose "la prise de toutes les mesures de précaution d'usage, tant pour les personnes que pour l'environnement".

Les dispositions à l'examen seront donc revues.

---

(24) Article 104 du décret du 15 juillet 2008.

b) Les dispositions qui figurent dans le dernier alinéa du paragraphe 1er ainsi qu'au paragraphe 7 de l'article 38 du cahier des charges pour la vente des coupes de bois dans les forêts de la Région wallonne n'ont pas d'équivalent dans le cahier des charges pour la vente des coupes de bois dans les bois et forêts des personnes morales de droit public belge autres que ceux de la Région wallonne.

Si cette différence de traitement est intentionnelle, il incombe au Gouvernement d'être en mesure de la justifier au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

c) Au paragraphe 2, alinéa 1er, il y a lieu de préciser quel est exactement "l'agent des forêts" qui est visé.

d) Le paragraphe 2, alinéa 2, rappelle ou paraphrase l'interdiction que prescrit l'article 58*bis*, alinéa 1er, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, ainsi que le régime de dérogation à cette interdiction qu'organise l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 1995 portant le règlement des autorisations de faire circuler des véhicules autres que de navigation sur les berges, les digues ainsi que dans le lit des cours d'eau et les passages à gué, en exécution de l'article 58*bis* de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Comme déjà indiqué (25), de telles dispositions sont inutiles et présentent en outre l'inconvénient d'induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles qu'elles contiennent.

En outre, dans les hypothèses auxquelles se rapporte le texte, la troisième phrase du paragraphe 2, alinéa 2, impose à celui qui demande une dérogation à l'interdiction prescrite par l'article 58*bis*, alinéa 1er, de la loi du 12 juillet 1973, l'obligation d'utiliser un formulaire joint aux cahiers des charges en projet. Des dispositions en ce sens n'ont pas leur place dans ceux-ci, mais nécessitent une modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 1995.

---

(25) Voir l'observation n/ 2 ci-dessus.

9. À l'article 44, alinéa 6, il y a lieu de préciser quel est exactement "l'agent des forêts" qui est visé.

10. L'article 50 appelle les observations suivantes :

a) Le texte doit être revu pour tenir compte du fait qu'en vertu du décret du 15 juillet 2008, les ventes de gré à gré visées à l'article 74, alinéa 1er, 3/, 6/ et 7/, de ce décret ne sont pas soumises aux dispositions du cahier des charges concernant les ventes par adjudication publique (26) et ne le sont pas davantage aux dispositions du titre IV, chapitre VI, du même décret (27).

b) Le texte doit aussi être revu en ce qui concerne l'identification précise des dispositions de l'article 27 qui ne sont pas applicables aux ventes de gré à gré.

c) L'article 50, alinéa 2, du cahier des charges pour la vente des coupes de bois dans les forêts de la Région wallonne n'a pas d'équivalent dans le cahier des charges pour la vente des coupes de bois dans les bois et forêts des personnes morales de droit public belge autres que ceux de la Région wallonne.

Si cette différence de traitement est intentionnelle, il incombe au Gouvernement d'être en mesure de la justifier au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

En outre, pour éviter toute équivoque, on remplacera les mots "L'adjudication (vente)" par les mots "La vente".

---

(26) Article 74, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2008.

(27) Article 91, alinéa 2, du décret du 15 juillet 2008.

Observations finales de légistique

1. Comme le projet d'arrêté ne contient que deux niveaux de groupement des articles et qu'il est bref, rien ne justifie qu'il se divise en titres et chapitres; il sera divisé successivement en chapitres et en sections [(28)].

2. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chaque paragraphe ne contient qu'un seul alinéa [(29)].

Cette observation vaut, notamment, pour l'article 23.

3. Une énumération à l'intérieur d'une phrase se fait en utilisant les subdivisions "1/", "2/", "3/", etc, elles-mêmes éventuellement subdivisées en "a)", "b)", "c)", etc [(30)].

L'ensemble du projet doit être revu pour tenir compte de cette observation.

4. Lorsque divers arrêtés sont abrogés par une seule disposition, il convient de recourir à une numérotation en 1/, 2/, 3/, etc, afin de viser ces différents textes.

L'article 35 du projet doit donc être rédigé comme suit :

"Art. 35. Sont abrogés :

1/ (....);

2/ (....);

---

(28) Recommandations n/s 61 à 65.

(29) Recommandation n/ 57.3.

(30) Recommandation n/ 58, b).

3/ (...) etc".

5. Lorsqu'il est renvoyé au sein d'un arrêté à une autre disposition du même arrêté ou à une annexe du même arrêté, il n'y a pas lieu d'utiliser les mots "du présent arrêté" (31).

Cette observation vaut, notamment, pour les articles 6 et 9, § 1er, alinéa 4.

6. Dans le texte en projet et ses annexes, il y a lieu de remplacer le symbole "€" par le mot "euro" (32), lequel s'accorde au pluriel.

---

(31) Recommandation n/ 72, a).

(32) Recommandation n/ 6.4.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE