



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.647/17
du 28 janvier 2026

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
‘modifiant le code forestier, en ce qui concerne la prise
en compte des phénomènes sanitaires forestiers’

Le 12 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'modifiant le code forestier, en ce qui concerne la prise en compte des phénomènes sanitaires forestiers'.

L'avant-projet a été examiné par la dix-septième chambre le 28 janvier 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 janvier 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique[‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 3

Le commentaire de l'article indique :

« Compte tenu de la nécessité d'avoir un arrêté d'exécution pour que le brûlage des rémanents puisse se poursuivre à certaines conditions sur des petites surfaces ou dans des fortes pentes, il est proposé que l'abrogation de cette faculté au niveau du décret n'entre en vigueur qu'à une date déterminée par le Gouvernement, qui dispose d'un délai de 3 ans pour déterminer les nouvelles modalités. Dans l'intervalle, les acteurs du secteur forestier auront encore la possibilité de recourir à cette pratique ».

Si telle est bien l'intention poursuivie, l'avant-projet sera complété en ce sens. Dans la négative, le commentaire de l'article sera revu.

Article 7

Il ressort du dossier communiqué à la section de législation que l'article 51/1 en projet a été largement complété à la suite des avis donnés par l'Autorité de protection des données et le Collège des procureurs généraux.

Toutefois, le paragraphe 3, alinéa 2, de cette disposition mentionne encore le recours « à tout autre tiers susceptible de fournir le nom et les coordonnées de contact du propriétaire », ce qui manque de précision¹.

Le commentaire de l'article fait mention, à ce titre, de l'occupant ou d'un tiers « concerné ».

Ces précisions gagneraient à figurer dans le dispositif lui-même, qui sera complété en conséquence.

Articles 8 et 9

Les articles 8 et 9 de l'avant-projet attribuent au Gouvernement le pouvoir de limiter l'exercice de différents droits et libertés fondamentaux, selon que l'on se trouve ou non

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir l'avis n° 115/2025 du 29 octobre 2025 de l'Autorité de protection des données, p. 6, point 21.

dans une situation de crise sanitaire. Les mesures envisagées aux articles 51/2 et 51/3 en projet sont susceptibles de constituer des ingérences, notamment dans le droit au respect de la liberté de circulation² et de la liberté individuelle³ et dans le droit à la propriété⁴. Pour être admissibles, ces ingérences doivent respecter les principes de légalité, de légitimité et de proportionnalité⁵.

S'agissant du principe de légalité, l'article 8 de l'avant-projet détermine la nature des mesures pouvant être adoptées, à savoir des mesures « de gestion préventive, d'atténuation des risques ou de gestion courante des phénomènes sanitaires [et sinistres⁶] forestiers identifiés ». Ces mesures font l'objet d'une liste non exhaustive de mesures, détaillées à l'article 51/2, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o, en projet⁷. S'agissant plus particulièrement du 4^o en projet, il peut être raisonnablement admis que les circonstances de nature à inciter le Gouvernement à prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour lutter contre la survenance ou l'emballlement d'un phénomène sanitaire sont tellement diverses qu'un décret ne saurait prévoir chaque éventualité. Il en va *a fortiori* de même en cas de survenance d'une situation de crise sanitaire, pour ce qui concerne les mesures visées à l'article 51/3, § 2, en projet⁸.

En tout état de cause, il va de soi que le Gouvernement qui fait usage de ces délégations devra également veiller à ce que les mesures qu'il édicte lui-même soient aussi suffisamment accessibles et formulées de manière suffisamment précise pour rendre leur application raisonnablement prévisible⁹.

S'agissant du principe de légitimité, il est clair que les mesures doivent toujours viser à protéger l'environnement et la santé publique.

S'agissant du principe de proportionnalité, la section de législation relève que le champ territorial des mesures peut être modulé selon que le risque ou la crise sanitaire concerne

² Telle que garantie par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales et article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

³ Telle que garantie par l'article 12 de la Constitution.

⁴ Consacré par l'article 16 de la Constitution, l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 17, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁵ Voir à ce propos, l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 55-127, observations 68 à 75.

⁶ Dans la phrase introductive de l'article 51/2, alinéa 1^{er}, en projet, les mots « et sinistres » seront insérés entre les mots « phénomènes sanitaires » et les mots « forestiers identifiés », par souci de cohérence avec l'article 3, 32°, en projet.

⁷ Le caractère non exhaustif de cette énumération ne paraît toutefois pas se justifier au regard de la formulation du 4^o en projet, qui entend viser « toute autre mesure pertinente et proportionnée au regard du risque identifié et de sa prévalence ». Dans la phrase introductive de l'alinéa 1^{er} en projet, le mot « notamment » sera par conséquent omis.

⁸ Voir, dans le même ordre d'idées, l'avis n° 68.936/AG, observation 76. Des exemples de mesures pouvant être prises figurent d'ailleurs utilement dans le commentaire des articles.

⁹ *Ibidem*.

tout ou partie du territoire de la Région wallonne. Par ailleurs, tant le dispositif en projet ¹⁰ que le commentaire des articles soulignent la nécessité de respecter ce principe de proportionnalité.

Cela étant, comme rappelé dans l'avis 78.110/AG du 31 décembre 2025 ¹¹, la section de législation relève que l'exigence de proportionnalité implique notamment, sous l'angle procédural, que les décisions individuelles de restrictions aux droits et libertés s'accompagnent des garanties adéquates, en ce compris en amont, de sorte à encadrer la prise de décision.

Le commentaire de l'article 8 précise en ce sens que :

« Les mesures envisagées dans ce cadre doivent être concertées avec les propriétaires et les acteurs concernés du secteur. L'avis du Pôle Ruralité Section Forêt et Filière Bois est dès lors requis sur les mesures de prévention et de gestion envisagées pour chaque type de phénomène sanitaire ou d'évènement pouvant évoluer en sinistre forestier. Le Pôle pourra veiller à ce que les obligations imposées aux propriétaires et ayant-droits sont bien proportionnées, utiles, efficaces et nécessaires, et qu'elles ne portent pas atteinte de manière illégitime aux libertés fondamentales ».

De la même manière, le commentaire de l'article 9 énonce :

« Les mesures à appliquer en cas de crise doivent être concertées avec les propriétaires et les acteurs concernés ».

Ces garanties procédurales gagneraient à être ajoutées au dispositif en projet.

En tout état de cause, il va de soi que le Gouvernement qui fait usage des délégations prévues aux articles 51/2 et 51/3 en projet devra vérifier *in concreto*, pour chaque mesure qu'il prend, s'il est satisfait au principe de proportionnalité ¹².

Article 12

L'avant-projet de décret à l'examen contribue à assurer le respect du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution. Conformément au principe de légalité résultant de cette disposition constitutionnelle, il s'impose que le législateur définisse à suffisance le régime de protection qu'il entend mettre en place, de sorte

¹⁰ Voir l'article 51/2, alinéa 1^{er}, 4^o, en projet.

¹¹ Avis 78.110/AG donné le 31 décembre 2025 sur un avant-projet de loi « relatif à l'interdiction administrative des personnes morales, des sociétés sans personnalité juridique, des associations ou groupements de fait constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ou la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel ».

¹² Voir dans le même sens l'avis 70.259/4 donné le 3 novembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 3 février 2022 'modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la promotion de la santé et la prévention', *Doc. parl.*, Parl. w., 2021-2022, n° 796/1, pp. 40-52. C'est dans ce sens que le commentaire de l'article 9 précise que « Le gouvernement veillera à ce que les obligations imposées soient bien proportionnées, utiles, efficaces et nécessaires, et qu'elles ne portent pas atteinte de manière illégitime aux libertés fondamentales ».

que les règles qu'il prévoit ainsi que les habilitations éventuelles qu'il entend conférer au Gouvernement soient elles-mêmes encadrées à suffisance ¹³.

L'article 51/4 en projet est en défaut d'encadrer les habilitations qu'ils confèrent au Gouvernement, en termes, en particulier, de détermination des bénéficiaires de l'aide, des conditions d'octroi des aides, des montants au sens large des aides, ainsi que des dommages pris en considération et leurs méthodes d'évaluation.

La disposition à l'examen sera revue et complétée en conséquence.

Une fois le régime précisé et complété, il appartiendra à l'auteur de l'avant-projet d'examiner si le régime de subventions ainsi organisé constitue des aides d'État et, le cas échéant, de vérifier si les aides concernées remplissent effectivement les conditions d'exemption prévues par les règlements européens. Dans la négative, il veillera à l'accomplissement de la formalité de notification à la Commission européenne.

Article 13

1. L'article 64 en vigueur du Code forestier dispose comme suit :

« Lorsque les bois et forêts des personnes morales de droit public sont érigés en réserve naturelle domaniale ou agréée, en réserve forestière, ou sont comprises dans le territoire d'un parc naturel ou dans le périmètre d'un site Natura 2000, le plan d'aménagement existant est révisé pour le rendre conforme aux règles et objectifs de ces statuts.

Dans cette hypothèse, les dispositions réglant l'élaboration et l'adoption des plans d'aménagement sont applicables et l'agent désigné comme tel par le Gouvernement sollicite, préalablement à l'élaboration du projet, l'avis, selon le cas, de la commission consultative pour les réserves naturelles domaniales, du gestionnaire de la réserve naturelle agréée, du pôle 'Ruralité' , section 'Nature' pour les réserves forestières, de la commission de gestion des parcs naturels, de la commission de conservation pour les sites Natura 2000. L'avis motivé est rendu dans les soixante jours de la demande sauf dispositions spéciales différentes.

À défaut d'avis dans ce délai, la procédure est poursuivie. Les délais sont suspendus entre le 16 juillet et le 15 août à dater de la réception de la notification par, selon les cas, la commission consultative pour les réserves naturelles domaniales, le gestionnaire de la réserve naturelle agréée, le pôle 'Ruralité' section 'Nature' pour les réserves forestières, la commission de gestion des parcs naturels, de la commission de la conservation des sites Natura 2000 ».

¹³ Voir entre autres l'avis 73.407/4 donné le 15 juin 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 13 décembre 2023 'modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales', *Doc. parl.*, Parl. w., 2023-2024, n° 1479/1, pp. 133-163.

L'article 64 en projet est, pour sa part, rédigé comme suit :

« § 1^{er} Lorsque les bois et forêts des personnes morales de droit public font partie du périmètre d'un site Natura 2000, le plan d'aménagement existant est révisé, pour le rendre conforme aux règles et objectifs et enjeux biologiques de ce statut.

Dans cette hypothèse, le projet de révision du plan d'aménagement est élaboré par l'agent désigné par le Gouvernement et approuvé par le propriétaire.

L'agent désigné par le Gouvernement sollicite l'avis de la commission de conservation pour les sites Natura 2000. L'avis motivé est rendu dans les soixante jours de la demande, sauf dispositions contraires. Les délais sont suspendus entre le 16 juillet et le 15 août. À défaut d'avis dans le délai, la procédure est poursuivie.

§ 2. Lorsque les bois et forêts des personnes morales de droit public sont reconnus en réserve naturelle, le plan de gestion de la réserve naturelle est substitué au plan d'aménagement forestier et est réputé constituer un plan d'aménagement pour les terrains concernés ».

Le commentaire de l'article justifie cette disposition comme suit :

« Au vu des objectifs européens ambitieux en matière de conservation et de restauration de la nature, des surfaces importantes du territoire vont devoir recevoir au cours des prochaines années et décennies un statut de protection fort, comme celui de réserve naturelle.

Pour les surfaces boisées appelées à intégrer les périmètres des réserves naturelles, une révision du plan d'aménagement entraînerait des délais supplémentaires, sans réelle plus-value par-rapport au plan de gestion élaboré pour la création de la réserve. Il est dès lors proposé que le plan de gestion d'une nouvelle réserve créée après l'adoption du plan d'aménagement, qui est plus spécifique et plus détaillé que le plan d'aménagement pour le périmètre concerné par la réserve, soit substitué au plan d'aménagement dès la reconnaissance de la réserve ».

2. Le commentaire contient ainsi les explications qui permettent de comprendre la raison d'être du paragraphe 2 en projet.

Il est toutefois en défaut de justifier des raisons pour lesquelles le paragraphe 1^{er} de la disposition en projet ne vise plus que le cas des bois et forêts situés dans le périmètre d'un site Natura 2000 et ne règle plus la mise en conformité du plan d'aménagement dans l'hypothèse des réserves forestières et des parcs naturels.

La disposition à l'examen sera réexaminée sur ce point et le commentaire de l'article sera le cas échéant complété en conséquence, en vue, en particulier, d'indiquer en quoi la non-prise en compte des réserves forestières et des parcs naturels ne pose pas de difficulté au regard de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

3. Par ailleurs, contrairement à la disposition en vigueur, l'article 64 en projet ne prévoit plus que la révision du plan d'aménagement est soumise aux dispositions réglant l'élaboration et l'adoption des plans d'aménagement.

Or, ces dispositions, en particulier les articles 58 à 60 du Code, se donnent pour objet de transposer, en ce qui concerne l'adoption des plans d'aménagement concernés, 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' et la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 'prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil', en ce qui concerne la détermination de règles communes de participation du public à l'élaboration de plans et programmes relatifs à l'environnement et au processus décisionnel d'activités particulières.

Le commentaire des articles est muet sur ce point. En particulier, il ne justifie pas les raisons pour lesquelles la révision ici concernée pourrait échapper à la procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement prévue par la directive 2001/42/CE, au regard de l'une des exceptions ou dérogations prévues à l'article 3 de la directive.

Par ailleurs et en tout état de cause, il conviendra également de justifier, au regard de l'obligation de *standstill* rappelée ci-avant, les raisons pour lesquelles la procédure applicable, *de lege lata*, à la révision des plans d'aménagement, procédure qui inclut une enquête publique, ne serait plus applicable en vertu de la disposition en projet.

Cette dernière sera réexaminée à la lumière de ces observations et le commentaire des articles sera le cas échéant complété en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Luc DONNAY