CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 69.123/4
du 26 avril 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant sur les mesures temporaires de lutte contre la pullulation des scolytes de l'épicéa en 2021 et 2022'

‡LW-CGEVKDDCI-GJBCDYM‡

Le 26 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant sur les mesures temporaires de lutte contre la pullulation des scolytes de l'épicéa en 2021 et 2022'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 avril 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 avril 2021.

*

‡LW-CGEVKDDCI-GJBCDYM‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

1. Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté comporte des mesures temporaires de lutte contre la pullulation des scolytes de l'épicéa. En vertu de son article 9, il est destiné à s'appliquer jusqu'au 31 mars 2023.

Selon l'alinéa 1er du préambule, il est fondé sur l'article 36 du Code forestier, qui est rédigé comme suit :

> « Le Gouvernement peut, dans des circonstances exceptionnelles et pour une période déterminée, prendre toutes les mesures nécessaires en vue de protéger les écosystèmes contre des organismes vivants ou des phénomènes naturels ou résultant d'activités humaines ».

Il résulte du texte de cette disposition que son application est soumise à la condition de l'existence de « circonstances exceptionnelles ».

Il est permis de se demander si cette condition est bien remplie en l'espèce.

À cet égard, il y a d'abord lieu d'observer que, d'après la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en première lecture, c'est depuis l'été 2018 que

> « l'ensemble du territoire de la Région wallonne fait face à une pullulation majeure du scolyte de l'épicéa (*Ips typographus*) en raison des conditions climatiques particulièrement propices à son développement ».

Il convient en outre de noter que, depuis lors, le Gouvernement a déjà pris, sur la base du Code forestier, diverses mesures réglementaires visant spécifiquement à lutter contre ce phénomène sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne. Ainsi :

a) Dans un arrêté du 25 janvier 2019, fondé sur l'article 85, alinéa 2, du Code forestier, en invoquant « la nécessité de sortir au plus vite de la forêt les arbres scolytés porteurs d'Ips vivants susceptibles de se reproduire dès leur premier envol au printemps 2019, ce afin de limiter au mieux la prolifération à l'échelon de la Wallonie de ces insectes ravageurs des forêts » et « le caractère exceptionnel de la pullulation des scolytes de l'année 2018 et ses conséquences sur l'année 2019 », le Gouvernement a reporté d'un an le

‡LW-CGEVKDDCI-GJBCDYM‡

délai d'exploitation des coupes résineuses vendues dans les bois bénéficiant du régime forestier durant les années 2017 et 2018 [1].

b) Dans un arrêté du 18 décembre 2019, également fondé sur l'article 85, alinéa 2, du Code forestier, en faisant état du « caractère exceptionnel de la pullulation des scolytes des années 2018 et 2019 et [de] ses conséquences actuelles sur l'année 2019 », le gouvernement a reporté d'un an supplémentaire le délai d'exploitation des coupes résineuses en mise à blanc vendues dans les bois bénéficiant du régime forestier durant les années 2017 et 2018 [2].

c) Le 16 juillet 2020, le Gouvernement a adopté un arrêté « portant sur les mesures temporaires de lutte contre la pullulation des scolytes de l'épicéa », destiné à s'appliquer jusqu'au 31 octobre 2021. Comme l'arrêté en projet, cet arrêté est fondé sur l'article 36 du Code forestier. Son préambule indique que « les mesures pour réduire l'envol des scolytes et donc leur prolifération doivent être prises dans les plus brefs délais étant donné les conséquences déjà existantes et prévisibles sur les forêts » et comporte un ensemble de considérations qui, pour bon nombre d'entre elles, sont reproduites dans la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du présent projet d'arrêté en première lecture. Selon les termes de la note au Gouvernement wallon, le présent projet d'arrêté vise à « remplacer » l'arrêté du 16 juillet 2020 « moyennant quelques améliorations ».

Il résulte de ce qui précède que la situation à laquelle le projet d'arrêté entend remédier est connue et se développe depuis près de trois ans, que, durant cette période, le Gouvernement a déjà pris, en se fondant sur le Code forestier, diverses mesures réglementaires visant à y remédier, et que le projet d'arrêté se situe dans le prolongement des dernières mesures adoptées, auxquelles le Gouvernement veut apporter quelques améliorations.

Dans ces conditions, il ne va pas de soi de pouvoir encore considérer, aujourd'hui, que l'on est toujours en présence de « circonstances exceptionnelles », dont l'existence conditionne l'adoption, par le Gouvernement, de mesures fondées sur l'article 36 du Code forestier.

[1] Arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2019 'reportant le délai d'exploitation des coupes résineuses vendues dans les bois bénéficiant du régime forestier durant les années 2017 et 2018, en application de l'article 85 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier'.

[2] Arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2019 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2019 'reportant le délai d'exploitation des coupes résineuses vendues dans les bois bénéficiant du régime forestier durant les années 2017 et 2018, en application de l'article 85 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier'.

‡LW-GGEVKDDGI-GJBGDYM‡

2. En tout état de cause, à supposer qu'il soit admis que l'article 36 du Code forestier trouve encore à s'appliquer en l'espèce, une intervention expresse et spécifique du législateur est de toute façon requise pour procurer un fondement légal à deux éléments importants du dispositif prévu par le projet d'arrêté :

a) L'article 6, § 1er, du projet d'arrêté autorise les agents visés à l'article 56 du Code forestier à rechercher et constater, dans les bois et forêts privés, du 1er mars au 30 septembre, les indices de présence des scolytes actifs et le non-respect des mesures préventives visées à l'article 4 du projet d'arrêté. Il est ainsi rédigé qu'il permet à ces agents de pénétrer d'autorité dans des bois et des forêts privés pour y effectuer les recherches et constats qu'indique le texte.

L'article 6, § 3, quant à lui, donne au chef de cantonnement le pouvoir de fixer d'autorité une date et une heure pour la tenue d'une « visite de terrain » avec le propriétaire présumé d'un bois ou d'une forêt. Il est ainsi libellé qu'il ne laisse pas au propriétaire la possibilité de s'opposer à la tenue de la visite sur son bien.

Ayant la portée indiquée, ces dispositions emportent des restrictions au droit au respect de la vie privée des particuliers concernés.

En vertu de l'article 22 de la Constitution, un texte de nature législative est spécifiquement requis pour prévoir de telles restrictions.

Or, en l'état, ni l'article 36 du Code forestier ni aucune autre disposition de nature législative n'ont un tel objet [3].

b) L'article 7 du projet d'arrêté est rédigé comme suit :

> « Si un propriétaire reste en défaut de gestion malgré la notification envoyée en application de l'article 6, § 2, à l'issue d'un délai de vingt jours à compter de la notification ou à l'issue du délai convenu en application de l'article 6, § 3, le chef de cantonnement informe le bourgmestre de la commune concernée.
>
> Le bourgmestre peut décider d'imposer l'abattage ou l'écorçage des bois aux frais du propriétaire défaillant. Ces opérations sont réalisées sous la surveillance du chef de cantonnement ».

Le pouvoir que l'alinéa 2 de cette disposition reconnait au bourgmestre est un pouvoir de police administrative spéciale, qu'organise le projet d'arrêté.

[3] On notera que les dispositions de la partie VIII du livre Ier du Code de l'environnement qui donnent aux agents chargés de contrôler le respect de diverses législations et réglementations – parmi lesquelles le Code forestier et les mesures prises pour son exécution – le pouvoir de pénétrer dans des lieux privés et d'y procéder à des investigations, ne s'appliquent pas au contrôle du respect des mesures prises en vertu de l'article 36 du Code forestier. En effet, c'est uniquement dans le cadre de la recherche et de la constatation d'infractions que ces agents disposent d'un tel pouvoir. Or, il ne résulte d'aucune disposition de nature législative que la méconnaissance de mesures prises en vertu de l'article 36 du Code forestier serait constitutive d'une infraction.

‡LW-CGEVKDDCI-GJBCDYM‡

La reconnaissance d'un tel pouvoir au bourgmestre et l'organisation de ce pouvoir requièrent également l'intervention du législateur.

En effet, il résulte de l'article 162 de la Constitution qu'il incombe au législateur de régler, quant à leurs aspects essentiels, les attributions des autorités communales qui relèvent de l'intérêt régional, comme tel est le cas du pouvoir de police administrative spéciale envisagé par le texte à l'examen.

Or, en l'état, ni l'article 36 du Code forestier ni aucune autre disposition de nature législative n'offrent le fondement légal que requiert l'attribution au bourgmestre d'un tel pouvoir.

3. En conclusion, avant toutes choses, il appartient au législateur d'adopter les dispositions qui requièrent son intervention pour assurer la mise en place du dispositif prévu par le projet d'arrêté.

Celui-ci ne sera donc pas examiné plus avant.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CGEVKDDCI-GJBCDYM‡