



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.410/4
du 22 décembre 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'organisant le régime d'agrément des acheteurs de bois, des exploitants forestiers et des entrepreneurs de travaux forestiers et modifiant l'arrêté du Gouvernement du 27 mai 2009 relatif à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif au code forestier'

Le 29 octobre 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 prorogé de trente jours *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'organisant le régime d'agrément des acheteurs de bois, des exploitants forestiers et des entrepreneurs de travaux forestiers et modifiant l'arrêté du Gouvernement du 27 mai 2009 relatif à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif au code forestier'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 22 décembre 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 décembre 2021.

* Par courriel du 29 octobre 2021.

*

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 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

1. L'arrêté en projet a pour objet d'organiser un régime d'agrément des acheteurs de bois, des exploitants forestiers et des entrepreneurs de travaux forestiers.

Il se donne pour fondement juridique l'article 51 du décret du 15 juillet 2008 'relatif au Code forestier', qui dispose comme suit :

« Le Gouvernement peut organiser un régime d'agrément des acheteurs, exploitants de coupe ou de produits de la forêt et entrepreneurs de travaux forestiers. Le régime d'agrément est indicatif.

Le Gouvernement arrête la procédure de délivrance de l'agrément et les conditions de son octroi et de son retrait, et organise la diffusion de la liste des personnes agréées ».

Cet article doit être compris à la lumière des travaux préparatoires du décret, comme suit :

« Le gouvernement reçoit la faculté d'organiser un régime d'agrément des acheteurs et exploitants de coupe et de récolte de produits de la forêt ainsi que des entrepreneurs forestiers.

L'agrément est prévu sans préjudice de la réglementation applicable en matière d'accès à la profession qui relève de la compétence exclusive de l'État fédéral.

L'agrément est purement indicatif mais il peut être rendu obligatoire par le biais des dispositions générales du cahier des charges des ventes et exploitation de coupe et de produits de la forêt, dans les bois et forêts des personnes morales de droit public. À défaut de cette disposition, la personne morale de droit public peut le rendre obligatoire par le biais des clauses complémentaires du cahier des charges. De même la personne de droit privé, comme la personne de droit public en ce qui concerne les entreprises de travaux forestiers, peuvent le rendre obligatoire par les clauses de leur propre cahier des charges » ¹.

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 806-1, p. 13.

L'agrément ainsi visé, s'il est « indicatif », n'en est pas pour autant dépourvu d'effets juridiques importants dès lors que :

– il peut être rendu obligatoire par le biais des dispositions générales du cahier des charges des ventes et exploitation de coupe et de produits de la forêt, dans les bois et forêts des personnes morales de droit public, ce à quoi procède l'article 17 du projet ;

– de même, la personne de droit privé, comme la personne de droit public en ce qui concerne les entreprises de travaux forestiers, peuvent le rendre obligatoire par les clauses de leur propre cahier des charges.

2.1. Le régime en projet règle l'octroi, la suspension et le retrait de l'agrément. Il repose sur un mécanisme d'attribution, de retrait et de récupération de points, sur la base notamment de formations. Il inclut différents types de contrôle.

À cet effet, il crée trois structures, définies comme suit à l'article 1^{er} du projet :

« 6° cellule agrément : la structure travaillant au suivi administratif et à la gestion courante des dossiers d'agrément, et à la réalisation des contrôles de terrain, qui instruit les dossiers pour le compte de la Commission d'agrément ou de la Commission de recours ;

7° Commission d'agrément : l'organe chargé d'une part de statuer sur les demandes d'agrément et d'autre part d'instruire les dossiers de perte de points, de suspension ou de perte de l'agrément ;

8° Commission de recours : l'organe d'appel des décisions de la Commission d'agrément, statuant en cas de contestation soit sur le refus d'agrément, soit sur la perte de points, la suspension ou la perte de l'agrément ».

2.2. Selon l'article 4, § 1^{er}, du projet,

« [l]a demande d'agrément est adressée à la Cellule agrément, au moyen du formulaire dont le modèle est disponible sur le site internet spécifique relatif à l'agrément géré par la Cellule agrément, ou disponible sur simple demande adressée à la Cellule agrément ».

Selon l'article 4, § 3, du projet,

« [l]a Cellule agrément accuse réception de la demande d'agrément dans les trente jours suivant sa date de réception.

Le cas échéant, elle invite le demandeur à compléter sa demande si celle-ci s'avère incomplète, dans un délai qu'elle fixe ».

Cette Cellule agrément dispose par ailleurs de nombreux pouvoirs de contrôle, notamment celui de réaliser d'initiative des contrôles aléatoires des exploitations et travaux forestiers des titulaires d'agrément (article 10, § 2, du projet). Lors d'activités pour lesquelles l'agrément est requis, elle peut également contrôler la détention de la carte d'agrément, par toute personne présente sur le chantier, ce contrôle pouvant avoir lieu au moment du chantier ou à posteriori (article 4, § 6, du projet). Elle tient la comptabilité du nombre de points liés à l'agrément (article 4, § 7, du projet).

2.3. Quant à la Commission d'agrément, elle a pour mission de délivrer les agréments (article 4, § 4, du projet). Elle peut décider de réduire le nombre de points détenus par un titulaire d'agrément dans l'hypothèse de différents manquements (article 10, § 1^{er}, du projet). Elle organise ou reconnaît des formations non autrement définies, que les titulaires d'agrément seront tenus de suivre aux fins de récupérer les points qu'ils auront perdus, le nombre de points obtenus pour chaque formation étant déterminé par la Commission (article 11, §§ 1^{er} et 2, du projet). La Commission a également le pouvoir de suspendre l'agrément, dans les hypothèses visées à l'article 12 du projet. Enfin, elle fixe, dans son règlement d'ordre intérieur les modalités selon lesquelles la Cellule agrément pourra opérer d'initiative des contrôles aléatoires des exploitations et travaux forestiers des titulaires d'agrément (article 10, § 2, du projet).

La Commission se voit ainsi conférer, par le projet, divers pouvoirs de décision à portée individuelle, voire même à portée réglementaire s'agissant en particulier de la détermination du nombre de points récupérés attachés à une formation et des modalités des contrôles aléatoires opérés auprès des exploitations et travaux forestiers des titulaires d'agrément.

2.4. La Commission de recours connaît pour sa part des recours en cas de contestation soit sur le refus d'agrément, soit sur la suspension ou la perte de l'agrément, soit sur le nombre de points retirés (article 15 du projet).

3. La Cellule d'agrément est donc définie comme étant « la structure travaillant au suivi administratif et à la gestion courante des dossiers d'agrément, et à la réalisation des contrôles de terrain, qui instruit les dossiers pour le compte de la Commission d'agrément ou de la Commission de recours ». Le projet ne précise toutefois pas s'il s'agit d'une structure relevant des services du Gouvernement, ou extérieure à ceux-ci.

À ce propos, la note au Gouvernement relative au projet mentionne que « l'Office économique wallon du bois (OEWB) [...] constituera la cellule agrément, conformément à l'arrêté ministériel confiant une mission déléguée à l'Office économique wallon du bois pour la coordination de la phase pilote de deux ans relative à l'organisation d'un régime d'agrément des acheteurs de bois, des exploitants forestiers et des entrepreneurs ». Cet Office ne relève pas des services du Gouvernement, mais est une société anonyme de droit public majoritairement détenue par la Région wallonne ².

² Refonte complète des statuts de la société tels qu'approuvés par des arrêtés du Gouvernement Wallon du 9 mai 2019, du 23 mai 2019 et du 12 décembre 2019 (annexes du *Moniteur belge* du 23 décembre 2019).

Pour sa part, l'article 5 du projet fixe la composition de la Commission d'agrément comme suit :

« 1° un représentant de l'organisation représentative des Experts Forestiers privés, qui occupe la fonction de Président ;

2° trois représentants des organisations représentatives des acheteurs de bois, des exploitants et des entrepreneurs de travaux forestiers, à concurrence d'un représentant pour chacun de ces sous-secteurs ;

3° un représentant de l'organisation représentative des propriétaires des forêts privées ;

4° un représentant de l'organisation représentative des propriétaires des forêts publiques ;

5° un représentant du Département de la Nature et des Forêts du Service Public de Wallonie Agriculture, Ressources Naturelles et Environnement ».

Enfin, selon l'article 15, § 2, du projet, la Commission de recours est composée comme suit :

« 1° un représentant des associations actives dans la gestion durable des forêts ;

2° un représentant de l'Union des Classes Moyennes ;

3° L'Inspecteur général du Département de la Nature et des Forêts ;

4° un représentant du cabinet du ministre de la Forêt (ayant la présidence) ».

La Commission d'agrément et la Commission de recours sont ainsi pour la grande majorité s'agissant de la première, et pour la moitié, s'agissant de la seconde, composées de personnes de droit privé, et non d'agents des services publics relevant de la Région wallonne, lesquelles personnes étant désignés par les organisations membres elles-mêmes (articles 5, alinéa 4, et 15, § 2, alinéa 4), le rôle du ministre se limitant à désigner les organisations membres (articles 5, alinéa 2, et 15, § 2, alinéa 2 du projet).

4. Il en résulte que de nombreux pouvoirs de décision individuelle, voire même à portée réglementaire, sont ainsi attribués à des organes très largement constitués de personnes de droit privé, organes qui, par surcroît, sous réserve du pouvoir de destitution des organisations qui est reconnu au ministre par les articles 5, alinéa 3, et 15, § 2, alinéa 3, du projet, ne font l'objet d'aucun contrôle par les pouvoirs publics.

S'agissant des différents pouvoirs de contrôle prévus par l'arrêté en projet, ils sont conférés non pas à l'administration, mais à une société anonyme de droit public.

L'attribution de tels pouvoirs à de telles instances ou personnes requiert un fondement juridique exprès³, qui devrait, au surplus, organiser les éléments essentiels de ce régime juridique, en conformité avec les normes juridiques supérieures dans la hiérarchie des normes, telles que les dispositions de droit européen en matière de libre prestation de service, et les règles constitutionnelles et relevant de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' relatives aux compétences des pouvoirs législatif et exécutif.

Un tel fondement juridique fait défaut en l'espèce.

5. Compte tenu de ce que le projet d'arrêté, tel qu'il est conçu, est dépourvu de fondement juridique, il ne sera pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

³ Voir, e.a., en ce sens, l'avis n° 50.052/1/V donné le 9 août 2011 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mai 2014 'relatif à l'affectation de la part des recettes générées par la tarification de l'eau à des fins de solidarité internationale', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/50052.pdf>.