

Numéro du rôle : 900
Arrêt n° 68/96 du 28 novembre 1996

A R R E T

En cause : le recours en annulation du 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, introduit par l'a.s.b.l. Codever Belgium et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, G. De Baets et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 novembre 1995 et parvenue au greffe le 13 novembre 1995, un recours en annulation du 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 (publié au *Moniteur belge* du 11 mai 1995) a été introduit par l'a.s.b.l. Codever Belgium, dont le siège social est établi à 4630 Micheroux-Soumagne, rue du Marais 9, D. Naveau, demeurant à la même adresse, et P. Delwiche, demeurant à 5100 Wépion, chaussée de Dinant 966.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 13 novembre 1995, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 décembre 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 décembre 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 24 janvier 1996;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 29 janvier 1996.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 février 1996.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 19 mars 1996;

- les parties requérantes, par lettre recommandée à la poste le 21 mars 1996.

Les parties requérantes ont introduit un document intitulé « mémoire en réponse ampliatif », par lettre recommandée à la poste le 30 avril 1996.

Par ordonnances des 25 avril 1996 et 22 octobre 1996, la Cour a prorogé jusqu'aux 10 novembre 1996 et 10 juin 1997 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 juillet 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 24 septembre 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 11 juillet 1996.

Par ordonnance du 10 septembre 1996, le président en exercice a constaté que le juge-rapporteur L.P. Suetens, décédé le 2 septembre 1996, était remplacé en cette qualité par le juge G. De Baets.

A l'audience publique du 24 septembre 1996 :

- ont comparu :

. Me P. Goffaux, avocat du barreau de Bruxelles, *loco* Me L. Simont, avocat à la Cour de cassation, pour les parties requérantes;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Les dispositions en cause*

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 » comprend cinq articles.

« Article 1er. A la suite de l'article 184 de la loi du 18 décembre 1854 contenant le Code forestier, est inséré :

" Titre XIV - De la circulation dans les bois et forêts en général en Région wallonne

Section 1ère - Dispositions générales

Article 185. Au sens du présent titre, on entend par :

- piéton : toute personne qui circule à pied ainsi que toute personne à mobilité réduite circulant en fauteuil roulant et les cyclistes âgés de moins de 9 ans;

- sentier : voie publique étroite dont la largeur n'excède pas celle nécessaire à la circulation des piétons;

- chemin : voie publique plus large qu'un sentier et qui n'est pas aménagée pour la circulation des véhicules en général;

- route : voie publique dont l'assiette est aménagée pour la circulation des véhicules en général;
- aire : zone balisée et affectée à l'accueil des piétons, au stationnement momentané de véhicules, à l'exercice de certaines activités récréatives ou au bivouac;
- bivouac : campement temporaire en plein air;
- activité de gestion : toutes les opérations d'administration, d'exploitation ou de surveillance de nature sylvicole, agricole, cynégétique, piscicole ou de conservation de la nature;
- conservation de la nature : aux termes de l'article 1er de la loi sur la conservation de la nature, protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air.

Article 186. Le présent titre régleme la circulation dans les bois et forêts soumis ou non au régime forestier, à l'exclusion :

1° des routes, autres que les routes de remembrement, qui permettent aisément le croisement de deux véhicules automobiles sur toute leur longueur;

2° des réserves naturelles et forestières, sauf en ce qui concerne les routes, chemins et sentiers ouverts à la circulation publique.

Article 186*bis*. Le Gouvernement peut instituer une Commission consultative comprenant notamment les propriétaires, les utilisateurs, les associations de conservation de la nature, soit par commune, soit par massif forestier.

Le Gouvernement en fixe les modalités.

Article 187. Sauf motifs légitimes, il est interdit 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.

Les infractions au présent article sont punies d'une amende de 5 à 200 francs.

Article 188. Le Gouvernement peut limiter ou interdire la circulation dans les bois et forêts dans un but de conservation de la nature, de chasse, de pêche, de tourisme et de gestion des bois et forêts. Il fixe les modalités de limitation et d'interdiction de la circulation.

Les infractions aux arrêtés d'exécution de cette disposition sont punies d'une amende de 26 à 100 francs.

Article 189. En ce qui concerne les activités de gestion, le Gouvernement peut déterminer, dans un but de conservation de la nature, les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles et engins autorisés à circuler dans les bois et forêts hors des voies publiques ainsi que leurs conditions d'utilisation.

Les infractions aux arrêtés d'exécution de cette disposition sont punies d'une amende de 100 à 200 francs.

Section 2. Dispositions particulières à certains modes de locomotion ou à certaines activités

Article 190. Les chiens et autres animaux de compagnie doivent être tenus en laisse.

Les infractions au présent article sont punies d'une amende de 5 à 25 francs.

Article 191. Le bivouac est interdit en dehors des aires prévues à cet effet sous peine d'une amende de 26 à 50 francs.

Article 192. Sauf motifs légitimes, l'accès des piétons est interdit en dehors des routes, chemins, sentiers ou aires balisées à cet effet.

Les infractions au présent article peuvent être punies d'une amende de 5 à 25 francs.

L'amende est portée de 100 à 200 francs à l'égard de l'organisateur d'une activité de groupe exercée en infraction au présent article.

Article 193. L'accès des cyclistes, skieurs et conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture est interdit en dehors des routes, chemins ou aires balisées à cet effet.

L'accès des cyclistes, skieurs et conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture aux sentiers et aux aires non visées à l'alinéa 1er peut être autorisé par le Gouvernement aux conditions qu'il détermine, pour des raisons médicales, pédagogiques, scientifiques, culturelles et de protection de la nature ou pour permettre l'accès aux propriétés privées.

Les infractions au présent article sont punies d'une amende de 26 à 100 francs.

L'amende est portée de 200 à 300 francs à l'égard de l'organisateur d'une activité de groupe exercée en infraction au présent article.

Article 194. L'accès des véhicules à moteur est interdit en dehors des routes ou des aires balisées à cet effet.

L'accès des véhicules à moteur aux chemins, sentiers et aires non visées à l'alinéa 1er peut être autorisé par le Gouvernement aux conditions qu'il détermine pour des raisons médicales, pédagogiques, scientifiques, culturelles et de protection de la nature ou pour permettre l'accès aux propriétés privées.

Les infractions au présent article sont punies d'une amende de 50 à 200 francs.

L'amende est portée de 500 à 5000 francs à l'égard de l'organisateur d'une activité de groupe exercée en infraction au présent article.

Article 195. Les articles 190 à 194 ne s'appliquent pas au propriétaire, à ses ayants droit et aux personnes autorisées à exercer une activité de gestion.

Dans les bois et forêts dont le propriétaire est une commune ou un établissement public, les exonérations aux articles 193 et 194 ne peuvent être accordées qu'après approbation par la députation permanente du conseil provincial, l'Administration forestière entendue.

Dans les bois et forêts dont le propriétaire est une province, les exonérations aux articles 193 et 194 ne peuvent être accordées qu'après approbation par le Gouvernement wallon, l'Administration forestière entendue.

Section 3. Dispositions particulières au balisage

Article 196. Le Gouvernement définit les modalités de balisage des routes, chemins, sentiers et aires dans les bois et forêts.

Article 197. Le balisage permanent ou temporaire d'un sentier permettant la circulation des usagers visés à l'article 193 est soumis à autorisation.

Le balisage d'un chemin ou d'un sentier permettant la circulation des usagers visés à l'article 194 est soumis à autorisation. Excepté pour des raisons utilitaires, celle-ci ne peut être délivrée qu'à titre temporaire.

La désignation à titre permanent ou temporaire d'une aire est soumise à autorisation.

Le Gouvernement définit les procédures d'autorisation et détermine l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation.

Article 198. Les autorisations visées à l'article 197 peuvent être assorties de conditions particulières. Elles sont susceptibles d'être retirées à tout moment par l'autorité compétente ou le propriétaire.

Article 199. Celui qui place ou maintient sans autorisation des balises, les détruit ou les détériore volontairement de quelque façon que ce soit est puni d'une amende de 50 francs. "

Art. 2. Les mots " cycles ou skis " sont ajoutés entre les mots " cyclomoteurs " et " du délinquant " dans l'article 122 du Code forestier tel qu'ajouté à ce Code par l'article 1er du décret du 26 novembre 1987.

Art. 3. § 1er. Les articles 165, 166 et 170 du Code forestier sont abrogés dès l'entrée en vigueur du présent décret.

§ 2. L'article 169 du Code forestier est complété par le point suivant :

" 5° Pour les infractions prévues au titre XIV lorsque l'auteur est porteur d'un outil de coupe, d'extraction ou d'une arme ou lorsque l'infraction est perpétrée entre le 1er mars et le 30 juin. "

Art. 4. Le titre XIV " Des subventions de la Région wallonne " devient le titre XV du Code forestier.

L'article 185 devient l'article 200 du même Code.

Art. 5. Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 1996. »

IV. *En droit*

- A -

La requête

A.1. Compte tenu de l'objet social de la première partie requérante, celle-ci est recevable à attaquer devant la Cour un décret qui réduit la possibilité de pratiquer des randonnées dans les bois et forêts. Les deux autres requérants sont membres de l'association sans but lucratif, première partie requérante, et sont des adeptes assidus des randonnées, notamment motorisées, en forêt. Le troisième requérant, en outre, exploite un commerce de motos « tout terrain ».

A.2. Cinq moyens sont invoqués à l'appui du recours. Les trois premiers sont pris de la violation des règles de compétence (A.3 à A.5) et les deux derniers sont tirés de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (A.6 et A.7).

En ce qui concerne la violation des règles de compétence

A.3.1. Le premier moyen est dirigé contre l'ensemble du décret du 16 février 1995. Il est pris de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution ainsi que de la violation des articles 6, § 1er, II, 1^o; 6, § 1er, III, 2^o et 4^o à 6^o; 6, § 4, 3^o; 10 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.3.2. Le décret en cause régit la circulation des piétons, des cyclistes, des skieurs, des conducteurs d'animaux et des véhicules à moteur dans les bois et forêts non seulement hors des voies publiques mais aussi sur la voie publique. En étendant ainsi son champ d'application, le décret empiète sur le domaine de la circulation routière, au sens des lois coordonnées du 16 mars 1968 et de l'arrêté royal du 1er décembre 1975, lequel domaine est resté de la compétence du législateur fédéral. Outre l'absence d'attribution de compétence aux régions en la matière, cela ressort de façon implicite de l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui impose à l'Etat fédéral d'associer les gouvernements de région à l'élaboration des règles de police générale relatives aux moyens de communication et de transport, parmi lesquelles figurent les règles de la circulation routière.

A.3.3. Lors des travaux préparatoires du décret, le législateur était conscient de cet empiètement et les trois titres de compétence allégués lors desdits travaux s'avèrent contestables pour les motifs suivants.

Premièrement, la compétence régionale en matière de forêts et de protection et conservation de la nature : celle-ci n'a été avancée qu'en ce qui concerne la circulation hors des voies publiques.

Deuxièmement, l'article 3 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, qui prévoit que le ministre de l'Agriculture peut arrêter des mesures complémentaires en ce qui concerne les « routes et chemins forestiers, ouverts à la circulation publique, situés dans les forêts de l'Etat, les réserves naturelles ou forestières » : ce titre de compétence est inadéquat, dès lors que les termes « règlements complémentaires » indiquent clairement qu'est visé non « un transfert de pouvoir législatif, mais l'octroi d'une simple compétence réglementaire d'exécution ».

Troisièmement, en ce qui concerne les pouvoirs implicites fondés sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, font défaut les trois conditions que, selon la jurisprudence de la Cour, cette disposition requiert.

La condition de nécessité fait tout d'abord défaut puisque d'autres solutions s'offraient pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur décentral, notamment la conclusion d'un accord de coopération.

Ensuite, l'empiètement opéré par le décret ne peut être qualifié de marginal. Outre qu'il concerne des milliers de kilomètres de voies publiques, il procède d'une économie tout à fait différente de celle du Code de la route sur le plan du balisage : en effet, tel qu'il est organisé par les articles 196 à 199 du décret, ce balisage n'exprime pas des interdictions mais, au contraire, des dérogations aux interdictions portées par le décret. Il doit dès lors être considéré comme modifiant implicitement la législation fédérale en matière de circulation routière.

Enfin, la police de la circulation routière constitue une matière qui se prête difficilement à un règlement différencié; ainsi plusieurs conventions internationales visent-elles à uniformiser les différentes législations et réglementations nationales.

A.4. Le deuxième moyen, dirigé contre l'article 1er du décret en ce qu'il introduit des articles 193, 194 et 195 dans le Code forestier, est pris de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution et des articles 6, § 4, 3°, et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980. En prévoyant l'approbation, par la députation permanente ou le Gouvernement wallon, des exonérations relatives aux bois et forêts appartenant respectivement aux communes et aux provinces, le décret viole l'article 7 de la loi spéciale : cette disposition exclut en effet l'organisation par la région d'une tutelle administrative pour les actes relevant de la compétence fédérale et pour lesquels le législateur fédéral a organisé une tutelle spécifique, ce qui est fait aux articles 2 et suivants des lois relatives à la police de la circulation routière.

A.5. Le troisième moyen, dirigé contre l'ensemble du décret, est pris de la violation de l'article 6, § 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Dès lors que les forêts wallonnes s'étendent en de nombreux endroits au-delà du territoire de la Région wallonne - tel le massif de la forêt de Soignes -, la disposition spéciale précitée imposait une concertation avec les deux autres régions, laquelle n'est pas intervenue.

En ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution

A.6. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 1er du décret, en ce qu'il insère des articles 193 et 194 nouveaux dans le Code forestier. Les alinéas 2 de ces deux articles, en ce qu'ils permettent des dérogations pour divers motifs, sans prévoir parmi ceux-ci l'exercice d'une activité récréative ou sportive, opèrent une différenciation qui ne peut être justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, compte tenu de l'objectif de conservation de la nature et de protection des forêts poursuivi par le législateur décentral.

A.7. Le cinquième moyen, également pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, est dirigé contre l'article 1er du décret, en ce qu'il insère un article 195 nouveau dans le Code forestier. En ce que cet article prévoit que les articles 190 et 194 ne sont pas applicables aux personnes autorisées à exercer une activité de nature cynégétique et piscicole, sans prévoir la même exemption pour les randonnées à finalité sportive ou récréative, il opère une différenciation qui ne peut être justifiée au regard des dispositions constitutionnelles précitées.

Le mémoire du Gouvernement flamand

A.8.1. Le décret en cause, visant à protéger les bois et forêts contre « les excès de différentes activités productives, récréatives et sportives », poursuit plus concrètement deux objectifs. D'une part, un objectif de conservation de la nature, rencontré notamment par l'exclusion des véhicules à moteur des chemins

(article 194) et, d'autre part, une approche plus harmonieuse de la forêt et le développement d'un tourisme de qualité, en organisant une accessibilité aux voies publiques d'autant plus grande que le moyen de locomotion respecte l'environnement.

A.8.2. S'agissant du premier moyen, le fondement du décret est à trouver à l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, globalement dans les titres de compétences attribués aux régions par les II, 1° et 3°; III, 2° à 6°; VI, 5° et X, 2°*bis* de cette disposition. Quels que soient celui ou ceux des titres précités à retenir, il n'y a donc pas lieu de recourir aux pouvoirs implicites, prévus à l'article 10 de la loi spéciale. En outre, il n'appartient ni aux parties requérantes de critiquer l'opportunité des moyens choisis par le législateur pour atteindre ses objectifs ni à la Cour d'en juger.

En ce qui concerne l'argument tiré de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, le décret, en premier lieu, n'a pas trait à la police de la circulation routière : celle-ci, en effet, a pour objet, selon la Cour de cassation, d'assurer la préservation des routes et la sécurité de la circulation, aussi bien celle des conducteurs des véhicules automoteurs que celle des personnes transportées, double objet auquel est étranger le décret entrepris. Par ailleurs, on ne peut déduire de la disposition spéciale précitée aucune compétence fédérale réservée en matière de police de la circulation routière, laquelle, en toute hypothèse, devrait être interprétée restrictivement. Enfin, dès lors que seul est visée la police générale de la circulation, échappe à cette notion la police particulière de la circulation - en ce qu'elle ne vise que les bois et forêts de la Région wallonne - qu'organise le décret.

A.8.3. En ce qui concerne le deuxième moyen (tutelle régionale irrégulière), le fait que, pour les motifs décrits ci-dessus, le décret relève de la compétence régionale implique également sa compétence pour organiser une tutelle spécifique sur les décisions des autorités décentralisées prises en la matière, compétence que ne fait que confirmer l'article 7 de la loi spéciale. En outre, le moyen manque aussi en fait : l'article 2 de la loi relative à la police de la circulation routière n'a en rien organisé une tutelle spécifique sur les décisions visées à l'article 195 du Code forestier, celles-ci ne constituant pas des règlements complémentaires de circulation, n'émanant pas nécessairement de conseils communaux et ne portant pas nécessairement sur des voies publiques.

A.8.4. En ce qui concerne le troisième moyen (défaut de concertation pour les forêts non exclusivement wallonnes), il apparaît contradictoire dès lors que l'article 6, § 2, 1°, dont la violation est alléguée, présuppose que l'on soit devant une disposition relative aux forêts, relevant donc de la compétence régionale, ce que contestent précisément les requérants dans leur premier moyen. Quant au fond, ce moyen n'est pas fondé dès lors que l'article 6, § 2, 1°, ne vise que les dispositions spécifiques, ce que ne comprend pas le décret en cause; il présente un caractère général puisqu'il est applicable, par hypothèse, à toutes les forêts de la Région wallonne.

A.8.5. En ce qui concerne le quatrième moyen (possibilités de dérogations discriminatoires), il manque en fait. La récréation et le sport faisant partie de la notion de culture, ils peuvent être pris en considération au titre de « motifs culturels » pour accorder les dérogations prévues aux alinéas 2 des articles 193 et 194 du décret. Le caractère culturel des activités précitées résulte d'ailleurs de leur qualification de matière culturelle par l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980, prise en application de l'article 127 de la Constitution.

A.8.6. Quant au cinquième moyen (dérogation discriminatoire), il manque également en fait, dans la mesure où l'article 195 n'établit en rien une distinction entre les chasseurs et les pêcheurs, d'une part, et les autres sportifs ou personnes exerçant des loisirs, d'autre part. La référence que fait l'article 195 à la notion d'activité de gestion, dès lors que les chasseurs et pêcheurs ne relèvent pas de cette notion au sens où l'entend l'article 185, n'a pas pour effet de les faire échapper aux articles 190 et 194 du décret.

Le mémoire du Gouvernement wallon

A.9.1. Après une description circonstanciée de l'objet du décret et de la portée de chacune de ses dispositions, est abordée la recevabilité du recours.

A.9.2. Au regard de la jurisprudence de la Cour relative à la recevabilité des recours des associations sans but lucratif, le caractère durable de l'activité de la première partie requérante est contestable. La date de constitution de cette association sans but lucratif comme la nature de ses activités établissent qu'elle n'a été constituée que pour contester le décret en cause; la réalisation d'autres activités, passées ou présentes, conformes à l'intérêt moral dont elle se prévaut n'étant pas prouvée.

A.9.3. En ce qui concerne les deuxième et troisième requérants, le défaut d'intérêt de l'association sans but lucratif première partie requérante implique que, en ce qu'ils invoquent la qualité de membre de celle-ci, cette qualité est également insuffisante pour justifier leur intérêt.

La seconde qualité alléguée - celle d'adeptes assidus des randonnées, notamment motorisées, en forêt - est imprécise et non pertinente, l'intérêt populaire n'étant pas admissible devant la Cour. En outre, l'annulation du décret ne leur apporterait pas d'avantage, dès lors que les articles 165 et 166 du Code forestier interdisent déjà la circulation des piétons hors des routes et chemins; tout au plus ont-ils intérêt à contester celles des dispositions du décret qui règlent la circulation des véhicules automoteurs en forêt.

A.10.1. S'agissant du premier moyen, l'intérêt limité des parties requérantes implique que ce moyen ne peut entraîner l'annulation que des dispositions qui règlent la circulation des véhicules à moteur sur la voie publique, à savoir le seul article 194 du décret.

A.10.2. En ce qui concerne le fond de ce moyen, le décret, comme l'a analysé le Conseil d'Etat dans son avis, règle l'accès des bois et forêts et la circulation dans ceux-ci, tantôt sur les routes, chemins, sentiers et sur les aires balisées qui sont ouverts à la circulation au public, tantôt sur certains d'entre eux, tantôt en dehors de ces lieux.

Compte tenu de cet objet, il trouve un fondement suffisant dans l'article 6, § 1er, III, 2^e et 4^e, de la loi spéciale, dont les termes comme les travaux préparatoires établissent la portée large. D'autres dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 renforcent ce double titre de compétence, à savoir les I, P (aménagement du territoire), II, 1^o (protection de l'environnement), et III, 5^o et 6^o (chasse et pêche), de l'article 6, § 1er, de ladite loi. Le Conseil d'Etat n'a d'ailleurs pas contesté la compétence des régions de régler la circulation dans les bois et forêts.

A.10.3. En ce que le moyen conteste la validité du décret du 16 février 1995 au regard de l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale, au motif qu'il règle la circulation sur les voies publiques, il n'est pas fondé.

La compétence régionale en matière de conservation de la nature et de la forêt implique celle d'édicter des règlements complémentaires de police de circulation routière sur les routes et chemins forestiers, laquelle ne se réduit pas à une simple compétence d'exécution des dispositions législatives existantes en la matière. Le décret a du reste un champ d'application plus large que l'article 3 des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière, dès lors qu'il s'applique également aux bois et forêts appartenant aux particuliers.

Quant à l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, prévoyant l'association des gouvernements de région à l'élaboration des règles de police générale, il se rattache à la matière des transports et ne vise que les règles de police générale, de telle sorte qu'est compatible avec cette disposition spéciale la compétence régionale d'édicter des réglementations complémentaires de police de circulation dans le milieu

forestier. De plus, le décret n'affecte pas la compétence fédérale en matière de police de la circulation routière : d'une part, il n'influe ni sur la sécurité de la voirie, ni sur la vitesse et, d'autre part, il n'est applicable qu'en milieu forestier et sur les seules voiries à faible circulation, vu l'exclusion prévue à l'article 186, 1^o.

Il résulte de ce qui précède que le recours à l'article 10 ne se justifie pas. En toute hypothèse, s'il y a empiètement, celui-ci est marginal et proportionné au but poursuivi, la compétence, fédérale, en matière de police générale de la circulation routière et celle, communautaire, en matière de tourisme restant intactes; il ne peut dès lors être question d'un accord de coopération avec les autorités visées.

A.11.1. S'agissant du deuxième moyen, l'intérêt limité des requérants implique que ce moyen n'est recevable qu'en ce qui concerne les dispositions du décret qui règlent la circulation des véhicules à moteur.

A.11.2. Les communes et les provinces, comme tout autre propriétaire, peuvent autoriser une personne ou un groupement de personnes à circuler dans leurs bois et forêts. Alors qu'elles attribuent seules cette autorisation aux piétons, celle-ci est soumise à tutelle, selon le cas, de la députation permanente ou du Gouvernement wallon, si elle concerne les cyclistes, skieurs, conducteurs d'animaux de trait, de charge et de monture et les véhicules à moteur. La tutelle ainsi organisée par les alinéas 2 et 3 de l'article 195 s'analyse comme une tutelle spécifique sur une matière régionale - la conservation de la nature et la gestion forestière -, parfaitement conforme à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.12. L'article 6, § 1er, III, 4^o, de la loi spéciale, dont la violation est alléguée à l'appui du troisième moyen, constituant une limite à la compétence et à l'autonomie régionales en matière de forêts, est de stricte interprétation; il n'impose une concertation que pour les seules dispositions spécifiques, c'est-à-dire celles qui concernent certains massifs forestiers situés sur le territoire de plus d'une région, et non pour les dispositions générales qui, comme le décret en cause, sont applicables à l'ensemble des bois et forêts d'une région déterminée.

A.13.1. Compte tenu de l'intérêt des requérants, le quatrième moyen n'est recevable que vis-à-vis des dispositions du décret qui règlent la circulation des véhicules à moteur.

A.13.2. Au regard des buts poursuivis par le législateur décréteur, il est pertinent d'habiliter le Gouvernement wallon à accorder, pour les motifs qu'indique le décret, des dérogations individuelles aux règles de circulation dans les bois et forêts et de ne pas le faire pour des activités qui visent davantage la satisfaction d'intérêts personnels, telles les activités sportives et récréatives. Celles-ci restent d'ailleurs possibles, d'une part, selon le cas, sur les routes, chemins, sentiers et aires balisées à cet effet et, d'autre part, en cas de balisage opéré en vertu de l'article 197 ou, s'il s'agit d'un domaine privé, moyennant l'accord des propriétaires.

A.14. En ce qui concerne le cinquième moyen, les activités de gestion respectivement visées et définies aux articles 185 et 195 n'incluent pas la circulation des chasseurs et pêcheurs pour leurs besoins personnels; ainsi interprété, l'article 195 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.15.1. En ce qui concerne le premier moyen, la Cour, dans son arrêt n^o 17/96 du 5 mars 1996, a dit pour droit que la compétence régionale en matière de conservation de la nature, et en particulier des forêts, « habilit[ait] la région à prendre toutes les mesures nécessaires pour l'exercer ».

A.15.2. S'agissant du deuxième moyen, l'article 195 doit être considéré, en définitive, comme organisant non une tutelle spécifique au sens de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, mais bien un contrôle sur la destination des bois et forêts appartenant au patrimoine forestier wallon. Il trouve un fondement suffisant

dans l'article 6, § 1er, III, 2° et 4°, de la loi spéciale, ce que confirme l'arrêt précité n° 17/96 de la Cour, relatif au décret de la Région wallonne du 16 septembre 1995, dont le raisonnement est transposable en l'espèce.

A.15.3. En ce qui concerne les trois autres moyens, le Gouvernement wallon s'en réfère à son mémoire.

Le mémoire en réponse des requérants

A.16.1. S'agissant de l'intérêt à agir de la première partie requérante, l'a.s.b.l. Codever Belgium, les activités de celle-ci sont très nombreuses, nonobstant sa création effectivement récente, à l'image d'ailleurs des activités en cause. Outre les actions en rapport avec le décret contesté, la première partie requérante a édité une brochure, a participé à de nombreux salons, foires et manifestations sportives et envisage d'organiser des ballades ou randonnées en forêts, même si elle ne l'a pas encore fait par le passé. Son activité a été invoquée lors des travaux parlementaires et même louée par le Gouvernement wallon. Elle justifie donc d'un intérêt à agir, lequel n'est pas limité aux seules dispositions relatives à la circulation des véhicules à moteur, dès lors que tant ses statuts que ses activités indiquent qu'elle oeuvre pour la promotion et la défense de l'ensemble des loisirs de nature, qu'ils requièrent ou non un véhicule.

A.16.2. Compte tenu de l'objet du décret, tout citoyen a intérêt à le contester. D. Naveau et P. Delwiche exercent de nombreuses activités au sein de l'association sans but lucratif première partie requérante, dont le premier cité est secrétaire. Outre le fait que tous deux sont des adeptes des randonnées en forêt, la fille mineure de D. Naveau y pratique le sport équestre cependant que P. Delwiche exploite un commerce de motos à Wépion, sérieusement affecté par l'entrée en vigueur du décret en cause.

A.17.1. S'agissant du premier moyen, le ministre de l'Environnement a reconnu, lors des travaux préparatoires, que les compétences régionales en matières de bois et forêts et de protection et de conservation de la nature ne pouvaient fonder le décret que partiellement, dans la seule mesure où il régissait la circulation hors des voies publiques. Les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, III, 2° et 4°, n'établissent en effet nullement que soit visée la circulation routière sur les voies publiques traversant les bois et forêts; si, lors de ces travaux préparatoires, a été visée la compétence régionale vis-à-vis du Code forestier, en aucun cas celui-ci ne contient-il de disposition réglant la circulation sur les voies publiques. Dès lors que la région quitte le domaine proprement dit de la forêt pour régir la circulation des personnes et véhicules sur la voie publique, elle pénètre dans le domaine de la circulation routière, lequel relève de l'Etat fédéral.

A.17.2. A l'inverse du Gouvernement wallon, le Gouvernement flamand doute, à tort, que le décret s'occupe de la police de la circulation routière. L'objet du décret se confond en effet avec celui que se donne, en son article 1er, l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière, c'est-à-dire le Code de la route. De même les différentes interdictions prévues par le décret ont-elles le même objet que les interdictions matérialisées par différents panneaux joints en annexe à l'arrêté royal précité. Le fait que les voies publiques concernées traversent bois et forêts - les interdictions ayant un effet sur ceux-ci et leur écosystème - ne modifie pas la nature des mesures en cause - qui restent des mesures de police de la circulation routière - et ne peut justifier un transfert de compétence aux régions.

Les deux arrêts de la Cour de cassation invoqués par le Gouvernement flamand n'infirmant pas la thèse des requérants. D'une part, ils ne peuvent consacrer une solution qui serait contraire à une définition retenue

par un arrêté royal, et d'autre part, ils sont interprétés erronément. Le décret litigieux tend à protéger, donc à conserver, les routes, les chemins et les sentiers qu'il envisage, en modalisant la circulation dans les bois et forêts en fonction de l'adéquation entre le type de voie empruntée et le moyen de locomotion utilisé.

A.17.3. L'obligation d'association qui résulte de l'article 6, § 4, 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 présuppose nécessairement que la matière de la police de la circulation routière relève de l'Etat fédéral; cela est confirmé par l'arrêt de la Cour n° 5/96 du 18 janvier 1996.

La distinction faite par le Gouvernement flamand entre police générale et police particulière ne repose ni sur la loi spéciale ni sur ses travaux préparatoires; au contraire, ceux-ci indiquent que « la police générale concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transports, telles que [...] la police de la circulation routière », celle-ci régissant l'ensemble des voies publiques du pays, qu'elles traversent ou non une forêt.

A.17.4. Les dispositions législatives auxquelles se réfère le Gouvernement wallon pour fonder une compétence décrétable n'envisagent qu'une compétence réglementaire et, en outre, ne peuvent, au titre de lois ordinaires, opérer le transfert d'une compétence législative au profit d'une région ou d'une communauté.

A.17.5. A l'instar du Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon estime que le recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'impose pas; il opère ainsi un revirement par rapport aux travaux préparatoires du décret, lors desquels les pouvoirs implicites ont été largement avancés par le ministre wallon de l'Environnement pour fonder le décret sur le plan de la compétence. Aucune des trois conditions d'application desdits pouvoirs implicites n'est remplie en l'espèce.

Tout d'abord, comme indiqué dans la requête, l'empiètement sur la compétence fédérale en matière de police de la circulation routière n'était pas la seule façon d'atteindre ses objectifs en matière forestière et de conservation de la nature. Ensuite, cet empiètement ne peut être considéré comme marginal : d'une part, il concerne des milliers de kilomètres de voies publiques et, d'autre part, il s'inspire d'une économie fondamentalement différente de celle du Code de la route, en ce qu'un balisage obligatoire ne conditionne pas, à l'inverse du Code de la route, l'entrée en vigueur des interdictions qu'il porte. Enfin, la condition relative à la possibilité d'un traitement différencié, non seulement s'impose, mais en outre n'est pas remplie en l'espèce, la matière faisant au contraire l'objet de conventions internationales visant à uniformiser les différentes législations nationales.

A.18. En ce qui concerne le deuxième moyen et les observations y relatives faites par les Gouvernements flamand et wallon, l'article 195 s'applique bien à la circulation sur les voies publiques : envisageant des dérogations aux interdictions prévues par les articles 193 et 194, lesquels concernent certaines voies publiques, l'article 195 concerne donc également des voies publiques.

La violation de l'article 7 de la loi spéciale ne requiert pas que les actes soumis à la tutelle régionale litigieuse soient identiques à ceux soumis à la tutelle fédérale : il suffit qu'ils soient équivalents et analogues, ce qui est le cas d'espèce.

A.19. En ce qui concerne le troisième moyen, subsidiaire par rapport aux deux premiers, l'argumentation des Gouvernements flamand et wallon confond cause et conséquence. L'article 6, § 2, 1°, de la loi spéciale implique en réalité que, lorsqu'une région souhaite adopter des mesures générales relatives aux forêts, elle doit au préalable recourir à une concertation pour examiner s'il ne faut pas prévoir des dispositions spécifiques pour les forêts transrégionales, laquelle concertation n'a pas eu lieu en l'espèce, comme il ressort, implicitement, de la position adoptée par les Gouvernements flamand et wallon.

A.20. En ce qui concerne le quatrième moyen, les requérants prennent acte de ce que, pour le Gouvernement flamand, les activités sportives et récréatives sont également visées par les alinéas 2 des articles 193 et 194 nouveaux, interprétation qu'ils souhaitent voir confirmée par la Cour.

Quant à l'argumentation du Gouvernement wallon, la satisfaction d'intérêts personnels est également présente dans les dérogations fondées notamment sur un motif culturel et scientifique; en outre, le fait que la circulation dans les bois et forêts à des fins sportives ou récréatives demeure possible implique que ce type de circulation ne peut recevoir un traitement discriminatoire.

A.21. En ce qui concerne le cinquième moyen, l'interprétation avancée pour l'article 195 par les Gouvernements flamand et wallon est inconciliable avec les termes de cette disposition. Les «opérations d'exploitation de nature piscicole et cynégétique» auxquelles se réfère l'article 185 visent en réalité, respectivement, la pêche et la chasse sportives, de telle sorte qu'une discrimination est bien opérée entre les activités sportives ou récréatives et les autres activités de même nature qui ne bénéficient pas de cette dérogation.

- B -

Quant à la recevabilité du « mémoire en réponse ampliatif » déposé par les requérants

B.1. En date du 30 avril 1996, les requérants ont déposé un « mémoire en réponse ampliatif »; le délai prescrit par l'article 89 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage pour le dépôt d'un mémoire en réponse ayant expiré le 25 mars 1996, le mémoire précité est irrecevable et est écarté des débats.

Quant à la recevabilité du recours

En ce qui concerne la première partie requérante, l'a.s.b.l. Codever Belgium

B.2.1. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement

poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.2.2. L'objet social de la première partie requérante, l'a.s.b.l. Codever Belgium, est défini comme suit à l'article 4 de ses statuts :

« L'association a pour objet la promotion et la défense des activités et loisirs de nature, utilisant ou non un moyen de locomotion quel qu'il soit. Dans ce but, l'association pourra notamment organiser ou participer à l'organisation de foires, expositions, salons ou toute autre manifestation sportive, culturelle, médiatique, tant nationale que régionale ou locale. Elle pourra organiser des rallyes, balades, concentrations, ou autres activités similaires. Elle émettra conseils et recommandations pour tout ce qui concerne l'usage des chemins publics. L'association peut accomplir tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son objet, tel que défini ci-dessus. Elle pourra prêter son concours, s'intéresser sous quelque forme que ce soit et s'affilier à toute organisation qui poursuit totalement ou partiellement un but analogue. »

B.2.3. L'association requérante remplit les conditions précitées. Son objet social est distinct de l'intérêt général et n'apparaît pas limité à la défense des intérêts individuels de ses membres. En ce que cet objet social vise l'organisation de « rallyes, balades, concentrations ou autres activités similaires », il est susceptible d'être affecté par le décret entrepris. Enfin, même si cette requérante admet que l'aspect précité de son objet social n'a pas encore été mis en oeuvre, les éléments qu'elle avance dans son mémoire en réponse établissent suffisamment le caractère durable de son activité et ne permettent pas de considérer qu'elle a défini son objet social dans le but de se rendre recevable à attaquer le décret litigieux.

En ce qui concerne les deuxième et troisième requérants, D. Naveau et P. Delwiche

B.3.1. Dans leur requête, D. Naveau et P. Delwiche invoquent, entre autres arguments, pour justifier leur intérêt, leur qualité d'adeptes de randonnées, notamment

motorisées, en forêt. P. Delwiche allègue en outre qu'il exploite un commerce de « motos tout terrain ».

B.3.2. La qualité d'adeptes de randonnées, notamment motorisées, en forêt, invoquée par D. Naveau et P. Delwiche est établie par diverses pièces jointes au mémoire en réponse. Leur situation, en cette qualité, est susceptible d'être affectée directement et défavorablement par un décret qui, entre autres objets, interdit l'accès des véhicules à moteur en dehors des routes et des aires balisées à cet effet. Leur recours est recevable.

Quant au fond

B.4. A l'appui de leur requête, les requérants invoquent cinq moyens. Les trois premiers moyens sont pris de la violation de règles de compétence et les deux derniers sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant aux moyens pris de la violation des règles de compétence

En ce qui concerne le premier moyen

B.5. Le premier moyen, visant l'ensemble du décret, est pris de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution et des articles 6, § 1er, II, 1^o; 6, § 1er, III, 2^o et 4^o; 6, § 4, 3^o; 10 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon les requérants, le décret instaure une réglementation de la circulation des piétons, cyclistes, skieurs, conducteurs d'animaux de trait, de charge ou de monture ainsi que des véhicules à moteur sur les voies publiques, dans les bois et forêts, alors que, d'une part, la police de la circulation routière est demeurée une compétence fédérale en vertu de l'article 6, § 4, de la loi spéciale et que, d'autre part, l'adoption du décret n'est pas « nécessaire » au sens de l'article 10 de la loi spéciale précitée.

B.6. Le décret du 16 février 1995 règle l'accès des bois et forêts et la circulation dans ceux-ci, tantôt sur les routes, chemins et sentiers et sur les aires balisées à cet effet, tantôt sur certains d'entre eux, tantôt en dehors de ces lieux.

Selon l'exposé des motifs (*Doc.*, Conseil régional wallon, 1994-1995, 272, n° 22; S.E. 1992, 17, n° 2; S.E. 1992, 52, n° 2bis), le décret poursuit essentiellement deux objectifs :

« - un objectif de conservation de la nature, rencontré par l'exclusion des véhicules à moteur des chemins, à l'article 194, et par la protection de l'écosystème forestier, à l'article 189;

- un objectif d'une approche plus harmonieuse de la forêt et, par là, du développement d'un tourisme de qualité :

+ en instaurant pour les voiries publiques une accessibilité d'autant plus grande que le moyen de locomotion est compatible avec l'environnement, les piétons ayant accès aux routes, chemins et sentiers, les cyclistes, skieurs et cavaliers aux routes et chemins et les véhicules à moteur aux routes (articles 192 à 194);

+ en donnant au Gouvernement wallon les moyens légistiques d'organiser un système de balisage des routes, chemins, sentiers et aires pour les forêts wallonnes (articles 196 à 199), balisage pouvant servir également de système de dérogation ponctuelle. »

B.7. L'article 6, § 1er, III, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par les lois spéciales des 8 août 1988 et 16 juillet 1993, attribue aux régions la compétence de régler :

« 1° [...]

2° la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles;

3° [...]

4° les forêts;

[...]. »

En transférant aux régions la compétence en matière de protection et de conservation de la nature et en matière de forêts, le Constituant et le législateur spécial ont attribué aux régions, sous réserve de l'exception indiquée à l'article 6, § 1er, III, 2° *in fine*, toute la compétence d'édicter les règles propres à ces matières et ce sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale.

B.8. Un décret qui, de façon générale, a pour objet de protéger l'écosystème forestier,

notamment en interdisant l'accès aux bois et forêts en dehors des routes, chemins et sentiers qui les desservent et en modulant l'usage de ces voiries en fonction de la perturbation qu'apporte à cet écosystème chacun des modes de locomotion utilisés, s'inscrit dans le cadre de la compétence régionale en matière de forêts ainsi qu'en matière de protection et de conservation de la nature.

B.9. Il y a lieu de vérifier toutefois si le décret, dans la mesure où il règle la circulation dans les bois et forêts, peut également être justifié par la double compétence régionale précitée.

B.10.1. L'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les Gouvernements seront associés :

[...]

3° à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relative aux communications et aux transports [...];

[...]. »

Selon les travaux préparatoires de cette disposition (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, p. 21), la « police générale » concerne les réglementations de police applicables aux divers modes de transport, telles que :

- la police de la circulation routière;
- le règlement général des voies navigables;
- le règlement de police sur les chemins de fer;
- la police sur le transport de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar;
- la police de la navigation maritime et de la navigation aérienne.

B.10.2. Il ressort de la combinaison des articles 6, § 1er, III, 2° et 4°, et 6, § 4, 3°, précités, que les régions sont compétentes pour adopter l'ensemble des règles propres à la matière de la protection et de la conservation de la nature et à celle des forêts, mais que cette attribution de compétence ne comprend pas le pouvoir d'adopter les règles de police générale ou la réglementation relatives aux communications et aux transports - notamment les règles de police de la circulation routière -, compétence qui est demeurée fédérale même si les gouvernements de région doivent être associés à leur élaboration.

B.10.3. Par « police de la circulation routière », le législateur spécial se référait à la matière qui était régie par, notamment, les lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par l'arrêté royal du 16 mars 1968, et par l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière.

L'article 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées relatives à la police de la circulation routière habilite le Roi à arrêter « les règlements généraux ayant pour objet la police de la circulation routière des piétons, des moyens de transport par terre et des animaux [...] ».

En exécution de cette habilitation a été adopté l'arrêté royal précité du 1er décembre 1975. Son article 1er, alinéa 1er, précise qu'il « régit la circulation sur la voie publique des piétons, des véhicules, ainsi que des animaux de trait, de charge et de

monture et des bestiaux ». Son article 2 définit diverses notions, parmi lesquelles les termes « sentier », « chemin de terre » et « route pour automobiles ».

Son titre II précise les règles de circulation : l'article 9 régit la place des conducteurs - notamment les cyclistes, les conducteurs de cyclomoteurs et d'animaux de trait ou de monture - sur la voie publique; l'article 22 réserve, sauf exception, la circulation sur les routes pour automobiles aux véhicules à moteur; l'article 43 a trait aux conducteurs de bicyclettes et de cyclomoteurs et l'article 55 aux conducteurs d'animaux.

Le titre III de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 a trait, quant à lui, à la signalisation routière. Dans ce titre, l'article 68 précise les signaux d'interdiction, parmi lesquels figure, en particulier, l'interdiction d'accès des conducteurs de véhicules à moteur à plus de deux roues (signal C5), des motocyclettes, cyclomoteurs et cycles (C7, C9 et C11), des cavaliers (C15) et des piétons (C19).

B.10.4. Il résulte de ce qui précède que la police de la circulation routière, demeurée de la compétence fédérale, inclut notamment les règles qui définissent les voies publiques, celles qui précisent les catégories d'usagers pouvant ou ne pouvant emprunter les voies publiques ainsi que les règles qui ont trait à la signalisation relative aux objets précités.

B.10.5. En ce qu'il définit les notions de sentier, chemin et route (article 185), précise les modes de locomotion qui y ont respectivement accès ou leur sont interdits (articles 193, 194 et 195) et y régleme le balisage (articles 196 à 199), le décret règle des objets qui relèvent de la police de la circulation routière, au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale. En ces dispositions, il empiète dès lors sur une compétence demeurée fédérale.

Il y a lieu toutefois de vérifier si l'exercice de la compétence régionale en matière de conservation de la nature et en matière de forêts ne nécessitait pas l'adoption des dispositions précitées du décret et si elles ne sont dès lors pas justifiées, sur le plan de la compétence, par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

B.11.1. Cet article 10 dispose :

« Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. »

Conformément à cette disposition, les régions peuvent régler une matière qui relève de la compétence de l'Etat, soit en vertu d'une réserve expresse formulée par les règles répartitrices de compétences, soit sur la base de sa compétence résiduaire. Pour être compatible avec le régime des compétences exclusives institué par la loi spéciale, le recours à l'article 10 de cette loi n'est cependant admissible qu'à la double condition que la matière réservée se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière réservée ne soit que marginale.

B.11.2. Les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale sont, en l'espèce, réunies.

B.11.3. D'une part, il apparaît que le législateur wallon a pu, légitimement, estimer nécessaire de réglementer la circulation, notamment celle des engins motorisés, sur les voies qui desservent les bois et forêts, afin d'exercer sa compétence de protection des bois et forêts.

B.11.4. D'autre part, la matière ainsi réglée se prête à un traitement différencié et l'empiétement peut être considéré comme marginal.

En effet, le législateur spécial savait, au moment où la loi spéciale précitée a été adoptée, que les lois relatives à la police de la circulation routière, coordonnées par

l'arrêté royal du 16 mars 1968, prévoyaient déjà, en leur article 3, § 1^{er}, 3^o, la possibilité pour le ministre de l'Agriculture d'adopter des règlements complémentaires pour les « routes et chemins forestiers, ouverts à la circulation publique, situés dans les forêts de l'Etat, les réserves naturelles ou forestières », de telle sorte que, antérieurement à l'adoption du décret en cause, une réglementation spécifique de la circulation sur les voies publiques situées dans les bois et forêts était déjà prévue.

La Cour relève en outre que, en vertu de l'article 186, 1^o, nouveau, du Code forestier, inséré par l'article 1^{er} du décret, ce Code ne s'applique pas aux routes qui permettent aisément le croisement de deux véhicules automobiles sur toute leur longueur. Il s'ensuit que le décret ne réglemente essentiellement la circulation que sur des voies d'importance secondaire.

B.12. Il résulte de ce qui précède que le législateur décrétoal trouve sa compétence dans l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, pour ce qui est des dispositions du décret qui concernent la circulation routière.

Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.13.1. Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 1^{er} du décret du 16 février 1995, en ce qu'il introduit des articles 193, 194 et 195 dans le Code forestier. Ce moyen est pris de la violation des articles 35, 39 et 134 de la Constitution et des articles 6, § 4, 3^o, et 7 de la loi spéciale, en ce que les dispositions précitées du décret institueraient une tutelle administrative sur des actes relevant de la compétence du pouvoir fédéral et pour lesquels le législateur fédéral a organisé une tutelle spécifique.

B.13.2. L'article 195 prévoit que les dérogations aux interdictions de circulation édictées par les articles 193 et 194 doivent être soumises à l'approbation de la députation

permanente ou du Gouvernement wallon, selon que les bois et forêts en cause appartiennent, respectivement, à une commune ou un établissement public d'une part, ou à une province, d'autre part.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 195 résultent d'un amendement déposé en Commission (*Doc.*, Conseil régional wallon, précité, p. 22, et doc. 272, 1994-1995, n° 8); il ressort de la justification donnée à cet amendement que le législateur décrétoal, en l'adoptant, a entendu faire en sorte que puisse être contrôlée l'opportunité des dérogations aux articles 193 et 194, projetées par les autorités administratives habilitées à cette fin.

B.13.3. Le décret du 16 février 1995 s'applique à tous les bois et forêts situés en Région wallonne, y compris à ceux appartenant aux communes, provinces et établissements publics visés à l'article 195 et quelle que soit par ailleurs la localisation régionale de ces autorités. Cet article 195, par l'approbation qu'il prévoit en ses alinéas 2 et 3, n'organise pas une mesure de tutelle administrative sur les communes, provinces et établissements publics propriétaires de bois et forêts, mais établit un contrôle de l'affectation de ceux-ci - appartenant au patrimoine forestier wallon -, destiné à s'assurer que l'étendue des dérogations octroyées par les autorités précitées dans le cadre des articles 193 et 194 ne met pas en échec les interdictions portées par ces dispositions, et plus généralement l'économie du décret. Une mesure de tutelle spécifique ne rencontrerait d'ailleurs pas l'objectif du législateur régional wallon dans la mesure où elle ne s'appliquerait pas à l'ensemble des bois et forêts appartenant aux communes, provinces et établissements publics.

B.13.4. Dès lors qu'il a été établi, lors de l'examen du premier moyen, que le législateur régional était compétent pour adopter les articles 193 et 194, qui réglementent la circulation sur les chemins et les routes situés dans les bois et forêts, il s'ensuit qu'il

était également compétent, par identité de motifs, pour instituer un contrôle des dérogations aux règles de circulation applicables à ces chemins et routes.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.14.1. Le troisième moyen, dirigé contre l'ensemble du décret, est pris de la violation de l'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. Certaines des forêts situées en Région wallonne n'étant que des parties de forêts qui s'étendent sur le territoire de plusieurs régions, la disposition spéciale visée au moyen serait violée, dès lors que la concertation qu'elle prescrit n'aurait eu lieu ni avec la Région de Bruxelles-Capitale, ni avec la Région flamande.

B.14.2. L'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les Gouvernements concernés devront se concerter en ce qui concerne :

1^o les dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une Région;

[...]. »

B.14.3. Comme il ressort des travaux préparatoires de cette disposition (*Doc.*, Sénat, S.E. 1979, n^o 261/2, pp. 115 et 116), celle-ci trouve son origine non pas dans l'arrêté royal du 6 juillet 1979 « délimitant les matières concernant la chasse, la pêche et les forêts où une politique régionale différenciée se justifie » mais bien dans l'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1975 « délimitant, parmi les attributions du Ministère de l'Agriculture, les matières où une politique régionale différenciée se justifie en tout ou en partie », tous deux pris en exécution de la loi du 1er août 1974 créant des institutions

régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107^{quater} de la Constitution, modifiée par les lois des 19 juillet 1977 et 5 juillet 1979. L'article 3 de l'arrêté royal du 28 février 1975 disposait en effet :

« Les mesures législatives et réglementaires doivent être arrêtées de commun accord entre le Ministre de l'Agriculture et

1. [...];

2. les Ministres et Secrétaires d'Etat régionaux concernés qui ont les forêts dans leurs attributions, pour les forêts se trouvant sur le territoire de plus d'une région;

3. [...]. »

Si l'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale a substitué à un commun accord prévu par l'arrêté royal précité l'exigence d'une simple concertation entre les gouvernements de région, il n'en reste pas moins que l'objet de cette concertation doit être interprété à la lumière de ce qui précède. Les « dispositions spécifiques » visées par l'article 6, § 2, 1^o, sont dès lors les dispositions régionales appelées à être appliquées à des bois et forêts qui dépassent les limites de la région qui les édicte.

Il s'ensuit que, dès lors qu'une région projette d'adopter des dispositions susceptibles de s'appliquer à des bois et forêts dont les limites excèdent celles du territoire régional, elle doit se concerter préalablement avec la ou les autres autorités régionales concernées.

B.14.4. Le décret du 16 février 1995 s'applique à l'ensemble des bois et forêts wallons, comme le confirme notamment l'intitulé du titre XIV inséré, par l'article 1er du décret, dans le Code forestier : « De la circulation dans les bois et forêts en général en Région wallonne ». Il s'applique donc aussi aux bois et forêts dont les limites excèdent celles de la Région wallonne, en ce qui concerne leur partie localisée dans cette région.

En ce qu'il s'applique à ces bois et forêts, le décret entrepris aurait dû faire l'objet d'une concertation avec les autres autorités régionales concernées.

Selon les requérants, cette concertation n'a pas eu lieu; la Cour constate que le Gouvernement wallon n'établit pas, et même ne soutient pas, qu'une telle concertation ait eu lieu préalablement à l'adoption du décret du 16 février 1995. Il s'ensuit que l'article 6, § 2, 1^o, de la loi spéciale a été violé.

Le décret litigieux doit être annulé en tant qu'il s'applique à des parties de forêts situées sur le territoire de plusieurs régions.

Quant aux moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution

En ce qui concerne le quatrième moyen

B.15.1. Ce moyen est dirigé contre les articles 193 et 194, insérés dans le Code forestier par l'article 1er du décret. Ces dispositions seraient discriminatoires, en ce qu'elles autorisent le Gouvernement wallon à déroger, pour diverses raisons, aux règles de circulation qu'elles édictent chacune en leur alinéa 1er, sans inclure parmi ces raisons l'exercice d'une activité récréative ou sportive.

B.15.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe

d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.15.3. Comme il a été relevé au B.6, le législateur régional, par l'adoption du décret entrepris, poursuivait en particulier un objectif de protection de la nature et de l'écosystème forestier.

A cette fin, il a institué, aux articles 192, 193 et 194, une accessibilité aux voies publiques desservant les bois et forêts d'autant plus grande que le mode de locomotion utilisé était jugé plus compatible avec les objectifs poursuivis : en substance, les piétons sont autorisés à circuler sur les routes, chemins et sentiers, les utilisateurs autres que les véhicules à moteur sur les chemins et les routes tandis que la circulation des véhicules à moteur est limitée aux seules routes. A ces règles générales, de nature à atteindre les objectifs d'intérêt général qu'il poursuivait, le législateur régional a pu estimer nécessaire de pouvoir déroger lorsque des considérations, tenant elles aussi à l'intérêt général, le justifiaient. S'analysent comme telles les raisons médicales, pédagogiques, scientifiques, culturelles et de protection de la nature que visent les alinéas 2 des articles 193 et 194. A l'inverse, les activités récréatives et sportives avancées par les requérants poursuivent la satisfaction d'un intérêt exclusivement privé, que le législateur a pu dès lors considérer comme ne justifiant pas une dérogation contraire à son objectif de protection des bois et forêts.

La Cour relève en outre que cette différence de traitement n'est pas disproportionnée aux buts poursuivis dès lors que, d'une part, des activités récréatives et sportives du type de celles pratiquées par les requérants peuvent s'exercer mais en respectant les règles générales de circulation exposées ci-dessus - et ce de façon d'autant plus large qu'elles respectent le milieu forestier - et que, d'autre part, ces mêmes règles de circulation peuvent être aménagées dans le cadre du balisage prévu aux articles 196 à 199 nouveaux, insérés par l'article 1er, *in fine*, du décret entrepris.

B.15.4. Il résulte de ce qui précède que le quatrième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le cinquième moyen

B.16.1. Le dernier moyen est dirigé contre l'article 195, alinéa 1er, nouveau, inséré dans le Code forestier par l'article 1er du décret entrepris. Cette disposition serait discriminatoire en ce qu'elle prévoit que les articles 190 à 194 ne sont pas applicables aux personnes autorisées à exercer une activité de nature cynégétique et piscicole mais ne prévoit pas une telle exemption pour les personnes souhaitant circuler dans les bois à des fins sportives ou récréatives.

B.16.2. L'article 195, alinéa 1er, prévoit que les articles 190 à 194 nouveaux ne s'appliquent pas, entre autres, aux personnes autorisées à exercer une activité de gestion. Cette notion est définie à l'article 185, selon lequel sont ainsi visées « toutes les opérations d'administration, d'exploitation ou de surveillance de nature sylvicole, agricole, cynégétique, piscicole ou de conservation de la nature ».

B.16.3. Contrairement à ce qu'affirment les requérants, l'exception prévue à l'article 195, alinéa 1er, précité, ne vise ni les chasseurs ni les pêcheurs. Cette exception ne vaut que pour les seules personnes chargées des opérations d'administration, d'exploitation et de surveillance à des fins diverses.

Le cinquième moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

- annule 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 », en tant qu'il s'applique à des parties de forêts situées sur le territoire de plus d'une région;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 novembre 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior