**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

**XIII^e CHAMBRE**

**A R R Ê T**

n^o 254.830 du 20 octobre 2022

A. 227.242/XIII-8558

En cause : **la société privée à responsabilité limitée GAUME BOIS,**
ayant élu domicile chez
M^es Michel DELNOY, Martin LAUWERS
et Julien LEJEUNE, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège,

contre :

**la Région wallonne,**
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Étienne ORBAN de XIVRY, avocat,
boulevard du Midi 29
6900 Marche-en-Famenne.

---

*I. Objet de la requête*

1. Par une requête introduite le 25 mars 2019, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Gaume Bois demande, d'une part, l'annulation de l'arrêté du ministre de la Nature et de la Ruralité de la Région wallonne du 15 janvier 2019 « interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine » et, d'autre part, l'octroi d'une indemnité réparatrice.

*II. Procédure*

2. Un arrêt n° 243.530 du 28 janvier 2019 a rejeté la demande de suspension d'extrême urgence et liquidé les dépens. Il a été notifié aux parties.

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base des articles 12 et 25/3, § 1er, du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 24 juin 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 septembre 2022.

Mme Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

Me Martin Lauwers, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Jean-François Cartuyvels, *loco* Me Étienne Orban de Xivry, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Éric Thibaut, auditeur général adjoint, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

*III. Faits*

3. Les antécédents utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 243.530 du 28 janvier 2019. Il y a lieu de s'y référer et de les compléter par les éléments qui suivent.

4. Le 13 mars 2019, le ministre de la Nature et de la Ruralité prend un nouvel arrêté interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine.

Le préambule est rédigé comme suit :

« […]

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'article 3, § 1er;

Vu l'urgence;

Considérant qu'en application de la Directive 2002/60 du Conseil du 27 juin 2002 établissant des dispositions spécifiques pour la lutte contre la peste porcine africaine et modifiant la directive 92/119/CEE, en ce qui concerne la maladie de

Teschen et la peste porcine africaine, la Région wallonne est obligée de prendre immédiatement plusieurs dispositions en vue de freiner la propagation de la maladie et de les adapter au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire;

Considérant que le maintien de la circulation en forêt présente un risque réel de dispersion des sangliers et donc de propagation de la peste porcine africaine, et qu'il y a lieu dès lors, pour réduire ces risques de limiter l'accès dans la zone noyau et dans la zone tampon uniquement aux personnes chargées de la lutte contre cette maladie;

Considérant toutefois que moyennant certaines précautions, il y a lieu de déroger à cette interdiction générale de circulation en forêt pour un nombre limité d'ayant-droits, dans un souci de sécurité publique ou pour permettre l'accessibilité à certains domiciles;

Considérant qu'en fonction de l'évolution de l'épidémie, il est envisageable et opportun de déroger à cette interdiction générale de circulation en forêt pour permettre l'exploitation des épicéas scolytés, qui est urgente;

Considérant qu'il y a lieu de permettre la reprise rapide de certaines activités économiques de types forestières, agricoles et piscicoles dans les terrains accessibles en forêt par des chemins empierrés;

Considérant que les accès ponctuels, limités, et encadrés ne devraient avoir qu'un impact marginal sur la quiétude du gibier et sur la dispersion éventuelle des sangliers malades ».

Cet arrêté abroge l'acte attaqué, produit ses effets le jour de sa signature, soit le 13 mars 2019, et cesse d'être en vigueur le 30 juin 2019.

Il fait l'objet de plusieurs recours en annulation actuellement pendants sous les numéros de rôle A. 227.713/XIII-8602, A. 228.037/XIII-8638, A. 228.140/XIII-8656, A. 228.161/XIII-8662, A. 228.205/XIII-8667, A. 227.242/XIII-8.558 et A. 228.212/XIII-8668.

5. Le 6 juin 2019, le Gouvernement wallon prend un arrêté portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers. Cet arrêté abroge l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2018 portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers et entre en vigueur le 1er juillet 2019.

6. Le 20 juin 2019, le Gouvernement wallon prend un arrêté octroyant une aide aux exploitants forestiers et aux propriétaires ayant subi un préjudice en raison de l'interdiction de circulation en forêt dans la zone infectée par la peste porcine africaine.

Le préambule de l'arrêté est libellé comme suit :

« […]

Vu l'avis n° 66.095 du Conseil d'État, donné le 3 juin 2019, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que depuis l'été 2018 et en raison des conditions climatiques propices à son développement, sévit dans les forêts wallonnes un insecte ravageur d'arbres résineux : l'ips typographe (scolyte);

Que la dynamique de développement de la population des scolytes est de type exponentiel : chaque arbre infecté par quelques centaines de scolytes donne naissance, six à huit semaines plus tard, à des dizaines de milliers d'insectes qui, à leur tour, colonisent de nouveaux arbres;

Que les nouvelles attaques se localisent, d'une part, sur les arbres avoisinants augmentant ainsi la taille des foyers et, d'autre part, sur des peuplements voisins voire plus lointains contribuant ainsi à l'extension de la pullulation;

Que dans les zones infectées, il s'agit d'une crise sanitaire supplémentaire à celle de la peste porcine africaine;

Considérant que la seule gestion efficace contre la colonisation massive des résineux par des scolytes est celle de l'évacuation des bois scolytés, qu'ils soient encore sur pied ou déjà coupés;

Considérant que cette évacuation est une mesure visant à préserver et protéger l'écosystème dans la zone infectée mais aussi, plus largement dans les forêts wallonnes, afin d'éviter, notamment, une déstabilisation des peuplements forestiers profonde et durable, une perturbation dans la gestion des propriétés ainsi qu'une perturbation paysagère;

Considérant, toutefois, que l'évacuation des bois scolytés en région gaumaise n'a plus pu être assurée à compter du 13 septembre 2018 suite à la découverte, à cette date, d'un cas primaire de peste porcine africaine chez les sangliers;

Que le Gouvernement wallon a été amené à prendre immédiatement plusieurs mesures en vue de freiner la propagation de la maladie, dont la délimitation d'une zone infectée et des mesures appropriées à y appliquer;

Considérant que la circulation en forêt a été considérée comme présentant un risque réel de dispersion des sangliers et donc de propagation de la peste porcine africaine, et qu'elle a dès lors été interdite par différents arrêtés ministériels successifs pris en application de l'article 14 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, lesquels reprennent en annexes les délimitations des zones noyau et tampon concernées :

- l'arrêté ministériel du 17 septembre 2018 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine;
- l'arrêté ministériel du 21 septembre 2018 modifiant l'arrêté ministériel du 17 septembre 2018 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine;
- l'arrêté ministériel du 12 octobre 2018 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine;
- l'arrêté ministériel du 14 novembre 2018 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine;
- l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine;
- l'arrêté ministériel du 13 mars 2019 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine;

Considérant que cette interdiction de circuler en forêt dans la zone infectée par la peste porcine africaine a empêché les exploitants forestiers actifs dans cette zone d'accéder, à partir de son adoption, aux lots forestiers qu'ils ont acquis et que de ce fait, ils n'ont pu réaliser ni les opérations d'abattage et de débardage de bois résineux scolytés non exploités toujours sur pied, ni l'évacuation des bois déjà coupés tant feuillus que résineux;

Considérant que l'interdiction de circulation, bien que justifiée et justifiable du fait de la virulence de la peste porcine africaine et des moyens limités de lutte contre celle-ci qui peuvent être mis en oeuvre, impact[e] l'écosystème des peuplements forestiers et entraîne, dans le chef des exploitants forestiers et des propriétaires forestiers, des conséquences économiques notables par une perte de revenus importante;

Qu'en effet le prix du bois scolyté encore sur pied est nettement inférieur à celui du prix du bois sain sur le marché;

Qu'en outre les bois coupés non évacués perdent eux aussi de leur valeur, indépendamment de la question des scolytes, du fait de leur exposition aux aléas climatiques, tout particulièrement lorsque les bois coupés étaient destinés à être acheminés vers une scierie pour être valorisés comme bois d'œuvre;

Que cette perte économique est intenable pour le secteur et est de nature à mettre en péril la survie économique de nombre de ces exploitants forestiers et propriétaires, particulièrement dans un contexte où aucune amélioration de la situation n'est attendue à court terme, le pic de l'épidémie de peste porcine africaine dans la zone infectée n'ayant pas encore été atteint, et dans la mesure où il faudra compter au moins deux ans à partir du jour où le dernier sanglier infecté sera retrouvé ou tué dans cette zone, avant de pouvoir considérer que le virus présent dans la zone n'est plus contagieux et susceptible de réapparaître, avec comme corollaire que la circulation en forêt devra rester la plus limitée possible pendant toute cette période;

Considérant que compte tenu de l'évolution de l'épidémie de la peste porcine africaine d'une part, et de la pullulation extraordinaire de scolytes constatée dans les zones infectées d'autre part, l'arrêté ministériel adopté le 15 janvier 2019 prévoit, en son article 4, que moyennant le respect de certaines conditions définies, il peut être dérogé à cette interdiction générale de circulation en forêt dans le seul but de permettre l'inventaire, le marquage et l'exploitation des bois scolytés, qui est urgente;

Que cette même dérogation, assortie des mêmes conditions, figure à l'article 6 de l'arrêté ministériel adopté le 13 mars 2019, lequel abroge l'arrêté ministériel adopté le 15 janvier 2019;

Que cette dérogation permet de répondre à la double problématique que sont la protection et la préservation de l'écosystème et la reprise, dans une certaine mesure, des activités économiques des propriétaires forestiers et des exploitants forestiers par l'évacuation des bois scolytés coupés et/ou toujours sur pied ainsi que par l'évacuation des bois feuillus coupés;

Considérant qu'il est donc dans l'intérêt du propriétaire et de l'exploitant forestier d'évacuer au plus vite les bois résineux scolytés;

Que la perte économique subie par ces exploitants ne doit pas être de nature à les convaincre de laisser les bois scolytés dans la forêt au risque de ne pas rencontrer le besoin de protection de l'écosystème forestier;

Que les exploitants forestiers et les propriétaires forestiers assurent un rôle central dans la gestion des peuplements scolytés par l'inventaire, le marquage et l'évacuation des bois scolytés;

Qu'en l'absence de cette filière, la protection et la préservation de l'écosystème forestier ne saurait être garantie;

Considérant dès lors la nécessité d'indemniser les exploitants forestiers impactés dans la zone infectée par la peste porcine africaine, compte tenu des difficultés de viabilité que les mesures préventives adoptées pour lutter contre la maladie ont et vont engendrer pour certaines de ces entreprises à défaut d'intervention;

Considérant que la mesure de soutien prévue par le présent arrêté vise à fournir aux propriétaires et exploitants forestiers une aide, pour ces derniers au titre d'aide *de minimis*, afin de compenser, dans une certaine mesure, la dépréciation de leurs bois résineux sur pied et de leurs bois coupés tant feuillus que résineux qui n'ont pas pu être évacués et les inciter à évacuer les bois scolytés à des fins de protection de l'écosystème;

Considérant que le préjudice subi est donc étroitement lié à la gestion de la peste porcine africaine dans le sud de la province du Luxembourg;

Qu'il s'agit là de circonstances exceptionnelles ».

Les articles 2 et 4 de l'arrêté disposent comme suit :

« Art. 2. Dans les limites des crédits budgétaires disponibles et dans le respect des conditions et des obligations fixées par le Règlement (UE) n° 1470/2013 du 18 décembre 2013, une aide sous la forme d'une subvention est octroyée aux exploitants forestiers qui ont été empêchés d'accéder à leurs lots de bois situés soit en zone noyau soit en zone tampon en application des interdictions de circulation en forêt successives qui étaient en vigueur du 17 septembre 2018 jusqu'au 15 janvier 2019 dans le cadre des mesures de lutte contre la peste porcine africaine.

Cette aide couvre :

1° la dépréciation de valeur des bois, tant feuillus que résineux, qui étaient déjà coupés au moment de l'entrée en vigueur de l'interdiction de circulation, et qui n'ont pas pu être évacués;

2° la dépréciation de valeur des épicéas qui étaient sains au moment de l'entrée en vigueur de l'interdiction de circulation, et qui se sont ensuite dépréciés en raison de leur infestation par des scolytes, faute d'avoir pu être exploités et évacués;

3° la dépréciation de valeur des épicéas qui étaient déjà scolytés au moment de l'entrée en vigueur de l'interdiction de circulation, et qui ont subi une perte de valeur supplémentaire faute d'avoir pu être exploités et évacués.

[…]

Art. 4. Pour pouvoir bénéficier de l'aide, le demandeur doit satisfaire aux conditions cumulatives suivantes :

1° avoir acquis le(s) lot(s) de bois concerné(s) par la demande d'aide à partir du 1er janvier 2016 dans les cas visés à l'article 2, alinéa 1er, 1° et 2°, et à partir du 1er juillet 2018 dans le cas visé à l'article 2, alinéa 1er, 3°, et dans tous les cas,

avant l'interdiction de circulation en forêt édictée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 septembre 2018;

2° avoir réellement été empêché d'accéder à la parcelle suite aux interdictions de circulation en forêt successives qui ont été édictées depuis le 17 septembre 2018 dans le cadre des mesures de lutte contre la peste porcine africaine;

3° avoir sollicité ou sollicité concomitamment à sa demande d'aide l'autorisation d'accès prévue à l'article 4, § 2, de l'arrêté ministériel du 15 janvier 2019 ou l'autorisation d'accès prévue à l'article 6, § 2, de l'arrêté ministériel du 13 mars 2019;

4° concernant spécifiquement les bois résineux scolytés non exploités toujours sur pied, avoir communiqué la copie du catalogue de vente par catégorie reprenant les bois résineux concernés [par l']arrêté au 31 mars 2019 et produire tout élément utile permettant de déterminer l'état sanitaire des arbres concernés à la mi-septembre 2018.

Concernant l'alinéa 1er, 2°, la condition n'est pas remplie si le demandeur a la qualité d'exploitant professionnel, que son lot est situé en zone tampon et qu'il n'a pas sollicité auprès du chef de cantonnement l'autorisation d'accès prévue à l'article 4 de l'arrêté ministériel du 12 octobre 2018 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine, ou s'il l'a sollicitée et obtenue ».

Sur la base de cet arrêté, le requérant a été indemnisé à hauteur de 109.336,57 euros.

7. Le 27 juin 2019, le ministre de la Nature et de la Ruralité prend un nouvel arrêté interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine.

Le préambule de l'arrêté est rédigé comme suit :

« […]

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les articles 3, § 1er, et 84, § 1er, alinéa 1er, 3°;

Vu l'urgence motivée par le fait que la crise sanitaire que constitue la peste porcine africaine est une crise grave et très rapidement évolutive qui requiert une prise de décision immédiate;

Que l'avis scientifique du Comité scientifique de l'AFSCA relatif au risque d'introduction de la peste porcine africaine (PPA) dans les exploitations porcines associé à une reprise des travaux dans les forêts en zone II (faune sauvage contaminée par la PPA) a été rendu le 4 juin 2019. Qu'il s'agit là d'une information essentielle qui est de nature à influencer et à appuyer les prises de décision fixées dans le présent arrêté;

Qu'un pic d'épidémie de la peste porcine africaine est attendu au sein de la population des sangliers dans la zone infectée, après une période d'accalmie de l'extension de l'épidémie grâce aux mesures de lutte contre la propagation et la transmission adoptées par la Région wallonne, en raison de l'augmentation de

leur population suite aux mises bas qui ont lieu à la fin du printemps et au début de l'été;

Que les décisions qui sont matérialisées dans le présent arrêté ministériel sont également le résultat d'une réflexion quotidienne et affinée en fonction des données de terrain recueillies quant à l'évolution de la maladie au regard des opérations de destruction de grande envergure par piégeage et tir de nuit, de recherche et d'évacuation des carcasses et des résultats obtenus par la mise en oeuvre des mesures de biosécurité;

Que ces différents paramètres sont évolutifs et ne peuvent donc être complètement anticipés;

Qu'il convient donc d'adopter un arrêté ministériel qui contient des dispositions qui correspondent aux données récoltées sur le terrain les plus à jour possible et, qu'en conséquence, un délai de trente jours pour solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'État était de nature à rendre ces données dépassées;

Qu'au regard de ces différents éléments l'urgence est rencontrée;

Vu l'avis 66.374/4 du Conseil d'État, donné le 26 juin 2019, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

Cet arrêté est entré en vigueur le 1er juillet 2019 et a cessé de l'être le 14 septembre 2019.

Il fait l'objet de plusieurs recours en annulation actuellement pendants sous les numéros de rôle A. 228.982/XIII-8745, A. 228.983/XIII-8746 et A. 228.984/XIII-8747.

8. Le 1er octobre 2019, le ministre de la Nature et de la Ruralité prend un nouvel arrêté interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine.

Le préambule de l'arrêté contient les considérations suivantes :

« […]

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les articles 3, § 1er, et 84, § 1er, alinéa 1er, 3°;

Vu l'urgence motivée par le fait que la crise sanitaire que constitue la peste porcine africaine est une crise grave et très rapidement évolutive qui requiert une prise de décision immédiate compte tenu de la situation de terrain;

En l'occurrence, en l'état actuel des connaissances, il est établi que la recrudescence de l'épidémie de peste porcine africaine résultant des naissances de l'année 2019 (période de fin du printemps et de l'été) qui était crainte, n'a pas eu lieu, grâce à la combinaison, d'une part, des mesures de lutte adoptées par la Région wallonne pour endiguer la propagation et la transmission de cette maladie, et d'autre part, de la mortalité importante constatée chez les jeunes sujets due à l'effet naturellement létal de la peste porcine africaine ainsi qu'à la difficulté de survivre seul en cas de disparition de la laie;

Que même si cet indicateur démontre que la situation évolue dans le bon sens, cette crise sanitaire reste néanmoins critique et le restera jusqu'à l'éradication complète de la maladie;

En effet, à défaut de pouvoir éradiquer cette maladie rapidement, celle-ci risquerait de devenir endémique;

Qu'il ne s'agit pas là d'une hypothèse théorique : la documentation scientifique existante sur le cycle épidémiologique de la peste porcine africaine, confrontée aux données de terrain, démontre que le risque que la maladie devienne endémique en Région wallonne est réel;

Le résultat des récentes analyses sérologiques effectuées sur des sangliers abattus dans la zone infectée annoncé dans l'arrêté ministériel du 11 septembre 2019 modifiant l'arrêté ministériel du 27 juin 2019 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine a été rendu en date du 13 septembre 2019;

Que l'analyse de ces résultats montre que certains d'entre eux sont séropositifs : certains sangliers survivent à la maladie par le développement d'anticorps contre le virus de la peste porcine africaine;

Cependant, l'indice de survie de ces sangliers est relatif dans la mesure où ces analyses ne permettent pas de déterminer si les animaux séropositifs abattus ont développé des anticorps qui seraient de nature à contrevenir naturellement à la propagation de la maladie ou si le virus est seulement en situation "dormante";

Il n'existe dès lors encore aucune preuve formelle permettant d'établir que ces survivants ne sont pas des excréteurs susceptibles de contaminer ultérieurement leurs congénères non immunisés, ou des porcs d'élevage, tant en cas de mort naturelle par l'effet de la nécrophagie que par l'effet d'une baisse d'immunité permettant au virus de reprendre vigueur;

Qu'à cela, le risque de propagation de la maladie s'en trouve d'autant plus élevé dès lors que ces sangliers ne manifestent pas de signe avant-coureur de contamination de la maladie : c'est par l'effet de leur analyse à leur décès que le diagnostic de contamination peut être posé de façon certaine;

Les sangliers séropositifs infectés peuvent donc propager la maladie de manière bien plus étendue que des sangliers viropositifs qui développent et subissent les effets de la maladie et recherchent de préférence des zones humides en milieu forestier pour mourir;

Que dans ces circonstances, de nouvelles mesures de lutte, plus drastiques et constantes, devraient être adoptées;

Qu'il est donc impératif d'éviter que la maladie devienne effectivement endémique, sous peine de voir l'ensemble des investissements humains et financiers consentis jusqu'alors par la Région wallonne [...] réduits à néant; ceci, sans compter les coûts et pertes économiques que cela induirait pour le futur à l'égard du secteur de l'élevage porcin belge;

Compte tenu de tous ces éléments, les décisions qui sont matérialisées dans le présent arrêté ministériel sont le résultat d'une réflexion réactualisée quotidiennement, affinée en fonction des données de terrain recueillies quant à l'évolution de la maladie ainsi qu'au regard de la présentation du rapport rendu par les experts européens en la matière en date du 12 septembre 2019 : opérations de destruction de grande envergure par piégeage, tir sur point d'appâtage et tir de

nuit, recherche et évacuation des carcasses, résultats obtenus par la mise en oeuvre des mesures de biosécurité, etc.;

Ces différents paramètres sont évolutifs et ne peuvent pas être complètement anticipés;

Par conséquent, un délai de trente jours pour solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'État est de nature à rendre ces données dépassées;

L'urgence sollicitée est rencontrée;

Vu l'avis 66.595/4 du Conseil d'État, donné le 25 septembre 2019, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

Il fait l'objet de deux recours en annulation actuellement pendants sous les numéros de rôle A. 229.678/XIII-8833 et A. 229.679/XIII-8834.

9. Le 16 janvier 2020, la ministre de la Nature et de la Ruralité prend un nouvel arrêté interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine.

Le préambule de l'arrêté dispose comme suit :

« […]

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les articles 3, § 1er, et 84, § 1er, alinéa 1er, 3°;

Vu l'urgence motivée par le fait que la crise sanitaire que constitue la peste porcine africaine est une crise grave et très rapidement évolutive qui requiert une prise de décision immédiate compte tenu de la situation de terrain;

Que pour lutter efficacement contre la maladie et éviter que celle-ci n'entre en phase endémique, de nombreuses mesures ont été adoptées par la Région wallonne;

Que ces mesures ne peuvent souffrir d'une circulation inadaptée en forêt au risque de compromettre tant la sécurité des intervenants qui luttent ou qui contribuent à lutter contre la maladie et viser son éradication, que d'en assurer la propagation en dehors de la zone infectée;

Qu'en conséquence une interdiction de circulation en forêt a été prise par voie d'arrêté ministériel, dont le dernier en date est l'arrêté ministériel du 1er octobre 2019 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine, en prévoyant toutefois certaines dérogations pour un nombre limité d'ayants-droits;

Que, parallèlement à ces mesures, de nombreuses décisions ont été adoptées ou poursuivies par la Région wallonne pour lutter efficacement contre la maladie, telles que des opérations de destruction de grande envergure par piégeage et tirs de nuit, par l'installation d'un important dispositif de destruction par tir lequel se compose de nombreux points d'affût et appâtage à proximité de chemins empierrés dans la zone infectée, par l'installation d'un réseau de clôtures de plus de 300 kilomètres de long, par d'intenses opérations de prospection et

d’évacuation des carcasses des sangliers et par la mise en œuvre de mesures de biosécurité;

Que ces décisions ont été considérées, par les experts européens spécialisés en la matière, comme efficaces;

Que ceci est d’autant plus probant que depuis la découverte du cas primaire de peste porcine africaine, il a été récemment constaté que la population des sangliers et la découverte de cadavres contaminés dans la zone infectée se sont réduites entraînant avec elle[s] la diminution de la présence du virus, comme en atteste la dernière carte de prospection datée du 18 décembre 2019;

Que ce constat a notamment pu être dressé suite à l’intensification des recherches de cadavre[s] organisée, mobilisant davantage de ressources humaines, entre le 6 novembre 2019 et le 10 décembre 2019, soit à la sortie de la période de végétation, à un moment où la visibilité dans le sous-bois forestier commence à s’améliorer;

Que durant cette période, et après la publication du précédent arrêté ministériel du 1er octobre 2019 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine, l’effort de destruction s’est considérablement intensifié en zone infectée;

Que la combinaison de ces mesures a permis, en plus de celles déjà existantes, de découvrir récemment, par voie de prospection organisée, de nouvelles carcasses de sanglier dans la zone infectée (30.483 hectares de forêt, à la date du 13 décembre 2019 - les dernières carcasses positives découvertes, dont la mort estimée remonte de 3 à 6 mois, l’ont été en date du 9 décembre 2019 et le 3 janvier 2020) dont les analyses virologiques effectuées par le laboratoire de référence belge Sciensano démontrent qu’ils sont positifs au virus de la peste porcine africaine;

Que ces travaux de prospection sont considérables vu l’étendue de la zone et requièrent une mobilisation des ressources humaines très importante;

Que, malgré la diminution de la population des sangliers et de la présence du virus en zone infectée, la peste porcine africaine est toujours active et virulente dans la zone infectée;

Qu’il ne peut, par ailleurs, être exclu l’installation d’une situation d’endémie dans la zone infectée et la crainte d’une extension de l’épidémie hors de la zone infectée;

Qu’en outre, la découverte des nouvelles carcasses, dont la mort estimée remonte de 3 à 6 mois, de sanglier en date du 9 décembre 2019 positifs au virus de la peste porcine africaine a obligé la Région wallonne, d’une part, à proposer à l’Europe une modification des contours de la zone infectée - ce qui n’avait plus été le cas depuis le 19 mars 2019 - et, d’autre part, à adapter les mesures de gestion afférentes à la peste porcine africaine (arrêtés du Gouvernement wallon du 12/12/2019 et du 18/12/2019 modifiant l’arrêté du 6 juin 2019 portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers);

Que ces nouveaux éléments, et la récente découverte de nouvelles carcasses positives à la PPA, dont la mort remonte de 3 à 6 mois, en date du 3 janvier 2020, requièrent une adaptation des décisions et des mesures adoptées par la Région wallonne ou l’adoption de nouvelles mesures;

Que pour des raisons inhérentes à la maladie et l’étendue du territoire concerné, ces différents paramètres sont évolutifs et ne peuvent pas être complètement anticipés;

Par conséquent, un délai de trente jours pour solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'État est de nature à rendre ces données dépassées;

L'urgence sollicitée est rencontrée;

Vu l'avis 66.882/4 du Conseil d'État, donné le 13 janvier 2020, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ».

Il fait l'objet de deux recours en annulation actuellement pendants sous les numéros de rôle A. 230.512/XIII-8941 et A. 230.517/XIII-8943.

10. Le 20 novembre 2020, la levée des zones réglementées est approuvée par la Commission européenne et, le 21 décembre 2020, la Belgique retrouve son statut indemne de peste porcine africaine chez tous les suidés (porcs domestiques, sangliers sauvages et en captivité) au niveau de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE).

L'arrêté ministériel du 26 septembre 2018 portant des mesures d'urgence concernant la lutte contre la peste porcine africaine est abrogé le 25 janvier 2021 et remplacé par l'arrêté ministériel du 15 janvier 2021 portant des mesures de prévention contre la peste porcine africaine.

11. Le 7 octobre 2021, le Gouvernement wallon prend un arrêté octroyant une aide aux entreprises et propriétaires du secteur forestier ayant subi un préjudice en raison de l'interdiction de circulation en forêt dans la zone infectée par la peste porcine africaine (*Mon. b.*, 28 octobre 2021, p. 110.463). Le préambule de l'arrêté est libellé comme il suit :

« […]

Considérant l'épidémie de peste porcine africaine qui a sévi sur une partie du territoire de la Région wallonne entre le 13 septembre 2018, date à laquelle il a été découvert le cas primaire de peste porcine africaine chez les sangliers, et le 20 novembre 2020, date à laquelle la décision d'exécution (UE) 2020/1741 de la Commission modifiant l'annexe de la décision d'exécution 2014/709/UE concernant des mesures zoosanitaires de lutte contre la peste porcine africaine dans certains Etats membres reconnaissant au Royaume de Belgique le statut indemne à la peste porcine africaine a été adoptée;

Que durant cette période, la circulation en forêt a été fortement limitée, et dans certains cas, rendue interdite, par voie d'arrêtés ministériels successifs adoptés par le ministre de la Forêt et de la Ruralité dans la zone infectée par la peste porcine africaine, spécifiquement les arrêtés ministériels des 17 septembre 2018, 21 septembre 2018, 12 octobre 2018, 14 novembre 2018, 15 janvier 2019, 13 mars 2019, 4 avril 2019, 27 juin 2019, 11 septembre 2019, 1er octobre 2019, 16 janvier 2020, 24 mars 2020, 11 mai 2020, 10 août 2020 et 24 novembre 2020;

Que le périmètre de la zone infectée a été fixé par voie d'arrêtés du Gouvernement wallon successifs, spécifiquement les arrêtés du Gouvernement wallon des 14 septembre 2018, 12 octobre 2018, 30 novembre 2018, 11 janvier 2019, 19 février 2019, 19 mars 2019, 6 juin 2019 et 16 juillet 2020 portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers; que ce périmètre a donc été, au fil du temps et de la découverte de sangliers contaminés, élargi;

Considérant que l'adoption de cette mesure d'interdiction drastique de la circulation en forêt a eu un effet bénéfique en ce qu'elle a contribué, combinée à d'autres, à combattre efficacement la maladie et à l'éradiquer du territoire wallon;

Que, toutefois, le corollaire de cette mesure est que les entreprises et propriétaires du secteur forestier actifs dans la zone infectée ont subi une perte de revenus de par l'arrêt total ou partiel de leurs activités professionnelles au fur et à mesure du temps;

Qu'une première aide a déjà été octroyée au bénéfice de certains acteurs du secteur forestier *via* l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 octroyant une aide aux exploitants forestiers et aux propriétaires ayant subi un préjudice en raison de l'interdiction de circulation en forêt dans la zone infectée par la peste porcine africaine;

Que l'octroi de cette première aide était également justifié en raison du fait qu'en complément de la crise de la peste porcine africaine et des mesures adoptées par la Région wallonne pour la combattre, la zone infectée a été le théâtre d'une autre crise, à savoir la propagation massive d'un insecte ravageur d'arbres résineux : l'ips typographe (scolyte);

Que les exploitants et propriétaires forestiers ont donc été doublement impactés;

Considérant que suite à la décision de la Commission européenne du recouvrement du statut indemne à la peste porcine africaine, il a pu être constaté que la gestion de la crise de la peste porcine africaine avait entraîné des pertes économiques plus importantes que celles couvertes jusqu'alors par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019;

Que ces pertes économiques se traduisent essentiellement par une perte de revenu pour l'ensemble du secteur forestier actif dans la zone infectée;

Qu'afin de pallier ces pertes, plusieurs mesures de soutien, sous la forme d'aides, sont envisagées et matérialisées au travers du présent arrêté;

Considérant qu'il a pu être constaté que les lots de bois vendus par les propriétaires publics et privés durant la période d'interdiction de circulation en forêt imposée par les différents arrêtés ministériels successifs susmentionnés ont été pénalisés quant à leurs valeurs marchandes compte tenu du fait que les frais d'immobilisation des machines d'exploitation et de leurs ouvriers étaient comptabilisés pour la réalisation de la procédure de désinfection imposée par la Région wallonne;

Que la procédure de désinfection a donc eu un impact sur les prix offerts;

Qu'une première aide consiste à soutenir les propriétaires privés et publics pénalisés par les frais d'immobilisation des machines d'exploitation et de leurs ouvriers répercutés par les exploitants forestiers;

Qu'un montant forfaitaire est octroyé au titre de soutien pour couvrir la perte subie;

Que ce montant a été estimé par l'Office économique wallon du bois à 300,00 euros par désinfection réalisée par le prestataire engagé par la Région wallonne à cette fin durant la période d'activité de la peste porcine africaine dans la zone infectée;

Considérant que, compte tenu de l'interdiction de circulation imposée par voie d'arrêtés ministériels successifs pour lutter efficacement contre la propagation de la peste porcine africaine en forêt dans la zone infectée, il a pu être déterminé que des plantations à réaliser dans la zone infectée ont été interrompues, n'ont pas pu être réalisées, n'ont pas pu être entretenues ou n'ont pas pu être protégées contre le gibier par les propriétaires publics et privés;

Que ces situations sont de nature à engendrer des frais supplémentaires dans leur chef;

Que ces frais supplémentaires peuvent recouvrir plusieurs formes, à savoir des dédommagements/indemnités pour rupture de contrat avec le pépiniériste, la nécessité de recommencer des préparations de terrain pour procéder à la plantation de nouveaux plants, le regarnissage partiel ou total des plantations ou encore la destruction de plants et surcoûts liés aux rattrapages des défauts d'entretien et de protection contre le gibier;

Que ces frais complémentaires constituent une perte nette pour les propriétaires publics et privés qui doit être couverte par une aide;

Considérant que les plants destinés à la régénération des forêts doivent être plantés à un âge ou une dimension déterminée. Qu'à ce titre les pépiniéristes qui procèdent à la vente de ces plants doivent anticiper les demandes d'achat, ce qui implique une mise en culture préalable, plusieurs années précédant la vente et la plantation;

Considérant que des plants trop âgés ou trop grands ne peuvent plus être vendus et doivent donc être détruits pour libérer l'espace de production chez les pépiniéristes;

Qu'en raison de la peste porcine africaine et des interdictions de circulation en forêt adoptées successivement, des ventes de plants n'ont pas pu être réalisées et que les pépiniéristes ont dû procéder à leur destruction;

Qu'il est donc opportun de soutenir les pépiniéristes en leur octroyant une aide destinée à couvrir, dans une certaine mesure, les coûts de production engagés pour ces plants;

Considérant la désinfection des engins d'exploitation des exploitants forestiers imposée par voie d'arrêtés ministériels successifs et dont le premier en date est l'arrêté ministériel du 12 octobre 2018 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine;

Que le recours à la désinfection a induit des frais en termes d'immobilisation des engins forestiers et de leurs opérateurs;

Que ces frais ne pouvaient être anticipés et donc intégrés par les exploitants forestiers lorsque ceux-ci ont évalué les frais liés à l'exploitation des lots de bois acquis en zone PPA avant la fermeture de celle-ci;

Qu'il a pu être considéré que cette immobilisation était, en moyenne, de l'ordre de deux heures par désinfection;

Que durant cette immobilisation, les exploitants forestiers ont été empêchés de travailler, ce qui constitue une perte nette;

Que cette immobilisation durant les deux heures représente un coût moyen estimé de 300,00 euros par l'Office économique wallon du bois;

Qu'il est donc opportun de soutenir les exploitants forestiers en leur octroyant une aide équivalente au montant de la perte estimée ».

Le chapitre 2 de l'arrêté contient les dispositions suivantes :

« CHAPITRE 2. — De l'aide octroyée aux propriétaires forestiers publics et privés pour les pertes économiques subies dans le cadre de la vente de lots de bois situés dans un périmètre de contraintes

Section 1re. — Objet de la mesure de soutien

Art. 2. Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, une aide forfaitaire est octroyée aux propriétaires forestiers publics et privés en vue de compenser les pertes économiques résultant d'une moins-value sur la vente d'un lot de bois situé dans un périmètre de contraintes.

Section 2. — Conditions d'octroi et obligations à charge du bénéficiaire

Art. 3. Pour pouvoir bénéficier de l'aide visée à l'article 2, le demandeur satisfait aux conditions cumulatives suivantes :

1° avoir vendu un lot de bois issu d'une ou plusieurs parcelles situées dans un périmètre de contraintes et uniquement entre le 13 septembre 2018 et le 10 août 2020;

2° être propriétaire de la parcelle ou des parcelles dont est issu le lot de bois.

[…]

Section 3. — Montant de l'aide

Art. 5. Le montant de l'aide visée au présent chapitre est de 300,00 euros par lot. L'aide est octroyée au propriétaire pour chacun des lots ayant fait l'objet d'une vente distincte ou groupée.

Le caractère autonome du lot est clairement identifiable au sein du catalogue de vente, du contrat de vente ou de la preuve de paiement ».

*IV. Recevabilité*

12. L'acte attaqué ayant cessé de produire ses effets le 12 mars 2019 en raison de son abrogation par l'arrêté du 13 mars 2019 précité, entré en vigueur le jour de sa signature, l'auditeur rapporteur a interrogé les parties sur l'actualité de l'intérêt au recours ainsi que sur les éventuelles indemnisations reçues.

*IV.1. Thèses des parties*

13. Selon la requérante, l'arrêté du Gouvernement wallon susvisé du 20 juin 2019 octroyant une aide aux exploitants forestiers et aux propriétaires ayant

subi un préjudice en raison de l'interdiction de circulation en forêt dans la zone infectée par la peste porcine africaine ne couvre pas le dommage causé par l'interdiction édictée à partir du 15 janvier 2019 par l'arrêté attaqué, qui édicte une interdiction de circuler en forêt pour la période postérieure à cette date.

Elle expose qu'elle a perçu une indemnité de 109.336,57 euros sur la base de l'arrêté du 20 juin 2019 précité et que l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 octobre 2021 précité vise principalement à indemniser les propriétaires forestiers publics et privés, mais très accessoirement les exploitants forestiers, pour les frais de désinfection supportés entre le 17 septembre 2018 et le 24 novembre 2020. Elle ajoute que, durant la période de validité de l'arrêté attaqué, soit du 15 janvier au 4 avril 2019, elle n'a pu effectuer que très peu d'opérations de désinfection, qu'à ce stade, seuls 300 euros d'indemnité pourraient lui être octroyés et que l'arrêté d'octobre 2021 n'indemnise donc qu'une infime partie du dommage subi et visé par la demande d'indemnité réparatrice. Elle conclut qu'elle a toujours intérêt à son recours, outre sa demande d'indemnité réparatrice du dommage, lié à l'illégalité de l'acte attaqué, qui n'est, à ce stade, toujours pas réparé.

En réponse à la partie adverse qui ne prend pas position quant à l'intérêt au recours mais mentionne les divers mécanismes d'indemnisation passés et futurs, elle fait observer que seul un des mécanismes d'indemnisation évoqués a pour objet l'indemnisation des pertes causées par la lutte contre la peste porcine africaine, à savoir l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019, mais que celui-ci vise à indemniser une période antérieure à l'acte attaqué et qu'en tout état de cause, il n'a permis de débloquer que des aides plafonnées et incomplètes.

*IV.2. Examen*

14. Il est généralement admis que les effets potentiels d'un règlement suffisent à justifier l'intérêt à en demander l'annulation et que celui qui demande l'annulation d'un règlement doit seulement établir que celui-ci est susceptible de lui être applicable, sans avoir à démontrer qu'il en a d'ores et déjà subi les effets préjudiciables. De même, il est généralement admis que l'abrogation d'un règlement pendant la procédure en annulation ne fait pas disparaître l'intérêt à cette annulation. Dans l'hypothèse de l'abrogation, le maintien de l'intérêt peut s'expliquer par la circonstance que le règlement a été appliqué et que cette application a produit des effets que sa disparition de l'ordonnancement juridique ne fait pas disparaître. L'existence de tels effets doit être prouvée. L'intérêt au recours ne subsiste que si l'annulation procure au requérant un avantage autre que la seule satisfaction du rétablissement de la légalité.

15. En l’espèce, avant son abrogation, l’arrêté attaqué a fait l’objet de mesures d’exécution et la requérante en a subi les effets. Il n’est pas soutenu, ni établi, que les mécanismes d’indemnisation mis en place ont couvert l’ensemble du dommage causé par l’interdiction de circulation en forêt dans la zone infectée prescrite par l’arrêté attaqué, depuis lors abrogé, pour la période qu’il vise. La requérante conserve un intérêt suffisant à son annulation, d’autant qu’elle a introduit concomitamment une demande d’indemnité réparatrice avec le recours.

*V. Cinquième moyen*

*V.1. Thèse de la partie requérante*

16. La requérante prend un moyen, le cinquième de la requête, de la violation de l’article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d’État, coordonnées le 12 janvier 1973.

17. Elle fait valoir que l’adoption de l’arrêté attaqué n’a pas été précédée d’un avis de la section de législation du Conseil d’État, que son auteur justifie cette absence de consultation par l’urgence à adopter des dispositions afin de freiner la propagation de la maladie mais que ce motif n’est pas établi et est même contredit par le délai pris pour l’élaboration de l’arrêté critiqué.

Elle expose qu’en effet, l’urgence est démentie par le délai de deux mois séparant l’adoption de l’acte attaqué et l’annonce par communiqué de presse du 14 novembre 2018 de la précédente interdiction de circuler en forêt. Elle observe qu’une telle interdiction, en vigueur depuis le 17 septembre 2018 et prolongée par arrêtés successifs, a fait l’objet d’un saucissonnage et que l’urgence, ainsi créée artificiellement, est en réalité inexistante.

À son estime, au regard de la jurisprudence du Conseil d’État, le caractère réglementaire de l’acte attaqué ne fait pas de doute, étant donné qu’il impose une interdiction générale de circuler en forêt, sanctionnée conformément à l’article 102, 2°, du Code forestier par une amende de 25 à 100 euros. Elle rappelle qu’un acte à portée réglementaire qui n’invoque pas valablement l’urgence doit être soumis à l’avis de la section de législation du Conseil d’État et qu’à supposer que l’urgence soit établie – *quod non*, en l’espèce –, l’article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d’État exige que celle-ci soit spécialement motivée.

18. En réplique, elle insiste sur le fait qu’au regard des critères identifiés par la doctrine, l’acte attaqué est réglementaire car « il est abstrait, général et impersonnel en ce qu’il fixe une interdiction générale et obligatoire de circuler en

forêt dans une certaine zone » et que « [l]a valeur réglementaire de l'acte attaqué dépend en effet de la nature et de la fonction des mesures adoptées par ce dernier et non de la qualification qui en serait donnée par l'article 14 du Code forestier ou les travaux préparatoires de cette disposition ».

Elle considère qu'en l'espèce, contrairement aux arrêtés de désignation des sites Natura 2000, l'arrêté attaqué présente un caractère suffisamment général pour être considéré comme un arrêté réglementaire au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dès lors qu'il concerne une zone très large qui recouvre au total quelque 450 kilomètres carrés et qu'il soumet les forêts situées dans les zones noyau et tampon à un régime général d'interdiction d'y circuler, sanctionnée pénalement.

Elle ajoute que la partie adverse a fait usage d'une délégation de compétence qui lui a été consentie par le Gouvernement wallon et qu'elle dispose, à ce titre, au regard de l'article 14 du Code forestier, du pouvoir d'apprécier l'opportunité d'interdire ou de limiter la circulation dans les forêts, de sorte qu'il ne s'agit pas d'une simple mesure d'exécution mais bien d'un véritable pouvoir réglementaire, à portée générale et contraignante.

En réponse à l'explication de la partie adverse selon laquelle l'urgence n'est pas démentie en l'espèce dès lors que, le jour du communiqué de presse susvisé, un arrêté ministériel produisant ses effets jusqu'au 15 janvier 2019 mais non publié, a été adopté, elle constate que cela témoigne, au contraire, de la nécessité, prévisible dès le mois de novembre 2018, de l'adoption de nouvelles mesures jusqu'au 15 janvier 2019.

Elle observe qu'en tout état de cause, l'avis de la section de législation aurait pu être sollicité dans un délai de cinq jours, que l'urgence n'est pas spécialement motivée et qu'au demeurant, un arrêté ministériel subséquent, adopté le 27 juin 2019, a fait l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'État, ce qui démontre que, selon la partie adverse elle-même, de tels arrêtés ministériels d'interdiction de circulation dans la zone infectée sont réglementaires au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

*V.2. Thèse de la partie adverse*

19. La partie adverse répond que le caractère réglementaire de l'acte attaqué ne s'impose pas d'évidence.

Elle expose que l'article 102, 2°, du Code forestier érige en infraction celui qui contrevient à l'article 14 du même code ainsi qu'aux arrêtés pris pour son exécution ou son application, que l'arrêté pris pour l'exécution de cette disposition est l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 relatif à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, tandis que, quant aux arrêtés pris pour son application, il ne peut s'agir que des limitations ou interdictions temporaires de circulation, telles celles imposées par l'acte attaqué, et qu'« il est traditionnellement enseigné que les arrêtés pris pour l'application d'une disposition à valeur législative ou valeur réglementaire sont des actes individuels ».

Elle ajoute que ni l'article 14 du Code forestier ni les travaux préparatoires ne confèrent une valeur réglementaire à un arrêté de limitation temporaire ou d'interdiction temporaire de circulation en forêt et que, serait-ce un acte à valeur réglementaire aux yeux du législateur, cela n'implique pas nécessairement qu'il doive être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

En substance, elle raisonne par analogie avec les arrêtés de désignation des sites Natura 2000, à propos desquels la section de législation du Conseil d'État a considéré qu'il ne s'agissait pas de dispositions réglementaires au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dès lors que, d'une part, n'ayant d'autre objet que d'indiquer la localisation géographique des sites, des unités de gestion qu'ils comportent, et les principaux types d'habitats naturels qu'ils abritent, elles ne prescrivent pas, par elles-mêmes, de normes nouvelles et que, d'autre part, les prescriptions explicitent une interdiction générale que formule une disposition législative pour l'ensemble des sites Natura 2000 et complètent, en vue de tenir compte des situations particulières qu'elles envisagent, les interdictions générales et autres mesures préventives générales applicables. Elle considère qu'en l'espèce, l'acte attaqué applique, pour une situation particulière, l'article 14 du Code forestier et ses dispositions d'exécution contenues dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009.

20. À titre surabondant, elle conteste que l'urgence ait été créée artificiellement, soulignant que la gestion de la crise de la peste porcine africaine requiert une attention constante et, par voie de conséquence, une adaptation des mesures prises, et que le pouvoir que le Gouvernement wallon tient de l'article 14 du Code forestier est limité dans le temps. À titre surabondant également, elle conteste que l'urgence soit démentie par le délai de deux mois entre l'adoption de l'acte attaqué et l'annonce par communiqué de presse de la précédente interdiction de circuler en forêt, faisant valoir que, le 14 novembre 2018, un arrêté d'interdiction ou de limitation de circulation a également été pris dont les effets étaient limités au

15 janvier 2019. Elle précise qu'il n'a certes pas été publié au *Moniteur belge* mais qu'il a cependant été appliqué et que la requérante a elle-même demandé et obtenu des dérogations sur cette base.

*V.3. Examen*

21. L'article 14 du Code forestier est rédigé comme suit :

« Art. 14. Le Gouvernement peut temporairement limiter ou interdire la circulation en cas de risque d'incendie, de menace pour la faune et la flore, de risque de perturbation significative de la quiétude de la faune, ou pour des raisons d'ordre sanitaire ou liées à la sécurité des personnes. Il fixe les modalités de limitation et d'interdiction de la circulation ».

22. L'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 relatif à l'entrée en vigueur et à l'exécution du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier contient notamment les dispositions suivantes :

« Section 4. - De la limitation et de l'interdiction de circuler dans les bois et forêts pour des motifs autres que de chasse

Art. 17. La mesure de limitation ou d'interdiction de la circulation visée à l'article 14 du Code forestier est limitée aux endroits et à la période strictement nécessaire à l'objectif de protection poursuivi.

Art. 18. La mesure de limitation ou d'interdiction de la circulation visée à l'article 14 du Code forestier peut être soit généralisée à toute personne, soit limitée à certaines catégories de personnes.

Ne sont pas visées à l'alinéa précédent, les personnes pour lesquelles la circulation est indispensable ou est en relation directe avec la raison qui sous-tend la mesure de limitation ou d'interdiction.

Art. 19. Conformément à l'article 14 du Code forestier, le Ministre ou le chef de cantonnement peut prendre une mesure de limitation ou d'interdiction de circuler dans les bois et forêts pour un des motifs suivants :

1° lorsque le maintien de la circulation présente une menace nettement préjudiciable pour les espèces d'oiseaux visées à l'annexe XI de la loi sur la Conservation de la Nature du 12 juillet 1973 pendant leur période de nidification;
2° lorsque le maintien de la circulation présente un risque de perturbation significative de la quiétude de la faune pendant la période de reproduction;
3° lorsque le maintien de la circulation présente un danger pour la sécurité des personnes et pour la préservation des bois et forêts en raison du risque d'incendie;
4° lorsque le maintien de la circulation présente un danger pour la sécurité des personnes en raison de l'accomplissement des travaux dans le cadre de la gestion des bois et forêts et en raison de risques de chute de branches ou d'arbres;
5° lorsque le maintien de la circulation présente un risque de propagation de certaines maladies.

Le chef de cantonnement prend la mesure pour des périodes inférieures ou égales à sept jours et espacées entre elles de plus de vingt et un jours. Le Ministre prend la mesure dans tous les autres cas.

Art. 20. L'interdiction ou la limitation de circuler pour les raisons visées à l'article 14 du Code forestier est annoncée au moyen d'un panneau repris à l'annexe 3 du présent arrêté.

Art. 21. Les panneaux sont apposés au moins quarante-huit heures avant l'entrée en vigueur de la mesure sauf lorsque la mise en application de la mesure ne peut souffrir d'aucun retard.

Les panneaux sont disposés dans les bois et forêts, à l'entrée de la zone concernée par la mesure, sur les voies ouvertes à la circulation du public et de façon à pouvoir être lus aisément.

D'autres panneaux doivent, le cas échéant, être apposés aux endroits où la voirie faisant l'objet de la mesure de limitation ou d'interdiction pénètre dans le bois ou la forêt. Dans ce cas, ils mentionnent la distance qui reste à parcourir jusqu'au début de la zone concernée par la mesure de limitation ou d'interdiction.

Ils sont maintenus en parfait état de visibilité pendant toute la durée de l'application de la mesure et comporte les données relatives :
1° au début et à la fin de la durée d'application de la mesure;
2° responsable de la surveillance et ses coordonnées.

Les panneaux sont enlevés dans les vingt-quatre heures suivant la fin de l'application de la mesure.

Art. 22. Le chef de cantonnement informe sans délai les communes, et le chef de corps des zones de police concernées, et maisons du tourisme sur les territoires desquelles la limitation ou l'interdiction de circulation a été prise. Il informe également, le cas échéant, les concepteurs d'itinéraires balisés.

Cette information comprend au moins :

1° une carte mentionnant les zones sur lesquelles la circulation est limitée ou interdite;
2° les dates concernées;
3° une copie de la décision ».

23. Quant à la nature de l'acte attaqué, l'article 3, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, vise, sans toutefois la définir plus avant, la catégorie des « arrêtés réglementaires » des membres des gouvernements communautaires ou régionaux. Deux critères particuliers peuvent être utilisés pour cerner cette notion, étant celui de la normativité et celui de la généralité. Pour être soumis à l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'État, non seulement un arrêté réglementaire doit avoir une portée normative, c'est-à-dire

être obligatoire, impersonnel, abstrait et susceptible d'applications futures, mais cette normativité doit aussi présenter une certaine intensité et être nouvelle.

24. En l'espèce, l'acte attaqué édicte une interdiction générale de circulation mais dans certaines parties seulement des limites des bois et des forêts, celles visées dans l'annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2018 portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers, modifiée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 janvier 2019. Il ne se limite cependant pas à cette interdiction. Il prévoit également la suspension des autorisations d'accès antérieures, obtenues avant son entrée en vigueur, et met en place plusieurs régimes de dérogation, visant certains fonctionnaires en vue de la gestion de la peste porcine africaine, certaines personnes chargées d'un service public pour des interventions ne pouvant attendre la fin de la période d'interdiction, les personnes domiciliées dans les bois et forêts de la zone infectée ou encore les personnes chargées du recensement ou de l'exploitation des peuplements scolytés.

Ainsi, il ne s'agit pas seulement de l'application d'une interdiction de circulation préexistante à une zone déterminée. L'arrêté attaqué contient des dispositions qui ajoutent à la réglementation existante, applicables à des catégories générales de destinataires. La circonstance que ni l'article 14 du Code forestier ni ses travaux préparatoires ne confèrent expressément de valeur réglementaire à l'arrêté attaqué pris sur son fondement ou en exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 précité ne permet pas de conclure que l'acte attaqué n'est pas réglementaire, cette question s'analysant selon les critères de la normativité et non de l'habilitation issue de la norme primaire.

Il résulte de ce qui précède que l'acte attaqué est réglementaire, non seulement au sens de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État mais aussi au sens de l'article 3, § 1er, des mêmes lois qui, au demeurant, est visé dans le préambule de l'acte attaqué. Il a en effet une portée normative, concerne un nombre indéterminé de personnes et en règle la situation de manière impersonnelle et abstraite, pour le présent et l'avenir.

25. Par ailleurs, le Conseil d'État tient sa fonction consultative de l'article 160 de la Constitution. En tant qu'elle a trait à l'examen des textes de nature législative et réglementaire, la consultation du Conseil d'État participe du souci du Constituant de garantir le respect de l'État de droit ainsi que la qualité légistique et formelle de ces textes et, par là, la sécurité juridique. Telle qu'elle est organisée, en exécution de la Constitution, par les lois coordonnées sur le Conseil d'État, la consultation de la section de législation constitue une formalité qui, touchant à

l'ordre public, revêt un caractère substantiel. L'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, la consultation de la section de législation sur toutes les dispositions de nature réglementaire. Toute irrégularité commise à cet égard peut être invoquée et doit même, au besoin, être soulevée d'office.

26. En l'espèce, le préambule de l'arrêté du 15 janvier 2019 attaqué contient notamment les visas et considérations suivants :

« […]

Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, l'article 3, § 1er;

Vu l'urgence;

Considérant qu'en application de la Directive 2002/60 du Conseil du 27 juin 2002 établissant des dispositions spécifiques pour la lutte contre la peste porcine africaine et modifiant la directive 92/119/CEE, en ce qui concerne la maladie de Teschen et la peste porcine africaine, la Région wallonne est obligée de prendre immédiatement plusieurs dispositions en vue de freiner la propagation de la maladie et de les adapter au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire;

Considérant que le maintien de la circulation en forêt présente un risque réel de dispersion des sangliers et donc de propagation de la peste porcine africaine et qu'il y a lieu, dès lors, pour réduire ces risques, de limiter l'accès dans la zone noyau et dans la zone tampon uniquement aux personnes chargées de la lutte contre cette maladie;

Considérant toutefois que moyennant certaines précautions, il y a lieu de déroger à cette interdiction générale de circulation en forêt pour un nombre limité d'ayant-droits, dans un souci de sécurité publique ou pour permettre l'accessibilité à certains domiciles;

Considérant qu'en fonction de l'évolution de l'épidémie, il est envisageable et opportun de déroger à cette interdiction générale de circulation en forêt pour permettre l'exploitation des bois scolytés, qui est urgente;

Considérant que les accès ponctuels, limités, et encadrés ne devraient avoir qu'un impact marginal sur la quiétude du gibier et sur la dispersion éventuelle des sangliers malades ».

27. Lorsque des projets d'arrêtés réglementaires doivent en principe être soumis à l'avis motivé de la section de législation du Conseil d'État en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, cette même disposition n'autorise les membres des gouvernements régionaux à se soustraire à cette obligation que dans « les cas d'urgence spécialement motivés ». Aux termes de l'article 84, alinéa 1er, 3°, des mêmes lois, l'autorité dispose, en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande, de la faculté de saisir le Conseil d'État dans un délai de cinq jours ouvrables. Il en résulte que, lorsque l'urgence empêche l'autorité de soumettre un projet d'arrêté réglementaire à la section de législation, la

motivation de cette urgence, qui doit figurer dans le préambule, doit être spéciale et doit, notamment, faire apparaître en quoi l'urgence était d'une nature telle que la consultation ne pouvait se faire dans les cinq jours ouvrables.

Le contrôle exercé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État sur la motivation spéciale de l'urgence porte non seulement sur l'existence formelle de cette motivation, mais aussi sur l'existence des circonstances invoquées au titre de l'urgence et sur la pertinence de la motivation par rapport au contenu et à l'objectif de l'arrêté. Le contrôle de l'existence des circonstances invoquées dans la motivation porte aussi sur celles qui ont entouré l'adoption et la publication de l'arrêté en cause.

28. En l'espèce, les seuls considérants du préambule de l'arrêté attaqué portant sur l'urgence sont le premier et, pour partie, le quatrième de ceux-ci. Les autres considérants ne font qu'énoncer les motifs pour lesquels l'arrêté doit être adopté. Le premier motif se réfère à la directive 2002/60 du Conseil du 27 juin 2002 précitée qui impose à la Région wallonne de « prendre immédiatement » des dispositions pour freiner la propagation de la maladie et de les adapter au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire. Le quatrième motif se borne à considérer comme opportun de déroger à l'interdiction générale de circulation en forêt pour permettre l'exploitation des bois scolytés « qui est urgente ».

D'une part, même s'ils font allusion à une certaine urgence, ces considérants ne permettent pas de comprendre en quoi, dans le cadre de la lutte contre la peste porcine africaine, l'urgence a été telle qu'elle a empêché la partie adverse de soumettre le projet d'arrêté litigieux à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, au moins dans le délai d'urgence organisé par l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, soit le délai de cinq jours ouvrables.

D'autre part, la partie adverse n'identifie pas les dispositions particulières de la directive précitée qui imposent aux États membres de prendre des mesures selon les lieux où la présence de la peste porcine africaine est présumée ou avérée, ni ne précise à quelle disposition de la directive le premier considérant emprunte l'urgence affirmée dans le préambule. À supposer qu'elle se trouvait dans l'hypothèse de l'article 15 qui a trait aux « [m]esures en cas de suspicion ou de confirmation de la présence de peste porcine africaine chez les porcs sauvages » ou l'article 16 relatif aux « [p]lans d'éradication de la peste porcine africaine dans une population de porcs sauvages », ces mesures ne sont pas d'une nature telle qu'une consultation de la section de législation dans un délai de cinq jours ouvrables était impossible. Quant au quatrième considérant, il se limite au constat de l'urgence que

présente l'exploitation des bois scolytés, ce qui ne suffit pas pour satisfaire à la prescription de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées qui requiert une motivation spéciale des circonstances invoquées pour justifier l'urgence et empêchant de recueillir l'avis de la section de législation du Conseil d'État.

À ce constat s'ajoute la chronologie des faits qui établit que l'acte attaqué n'est pas le premier acte doté de cette portée et pris par la partie adverse dans le cadre de la lutte contre la peste porcine africaine, en telle sorte que cette dernière pouvait procéder à la consultation de la section de législation du Conseil d'État sans compromettre les objectifs de l'arrêté attaqué, puisqu'elle avait pris, deux mois auparavant, un arrêté prolongeant jusqu'au 15 janvier 2019 l'application d'un arrêté antérieur daté du 12 octobre 2018, en ce qui concerne la circulation dans les bois et forêts, comme l'indique le communiqué de presse du 14 novembre 2018.

Le cinquième moyen est fondé.

*VI. Autres moyens*

29. Les autres moyens, à les supposer fondés, ne peuvent mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

*VII. Demande d'indemnité réparatrice*

30. À propos de la demande d'indemnité réparatrice introduite par la requérante qui sollicite à ce titre, « à tout le moins », l'octroi d'une somme de 900.000 euros et précise que « [l]e préjudice financier serait subi […] pendant et après la période d'application de l'arrêté attaqué, du 15 janvier au 1er avril 2019 », l'auditeur rapporteur a considéré qu'il était prématuré d'examiner cette demande, sur la base des observations suivantes :

> « En effet, et sans même examiner la question du lien de causalité entre l'acte attaqué et le préjudice subi, il apparaît des écrits de la procédure que l'estimation du préjudice de la partie requérante a été effectué sur la base de projections pour ce qui concerne ses comptes annuels 2019 [...].
>
> Par ailleurs, la partie requérante a été indemnisée pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de l'acte attaqué sur la base l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 à hauteur de 109.336,57 euros. Le dossier de l'affaire ne comprend pas la demande d'indemnisation ou la décision d'indemnisation en telle sorte qu'il ne peut être déterminé si des peuplements scolytés dont la perte a fait l'objet de l'indemnisation sont ou non compris dans les peuplements pour lesquels l'indemnité réparatrice est actuellement demandée, un même dommage ne pouvant être indemnisé deux fois. La question se pose également de l'impact de cette indemnisation par rapport au montant du préjudice évalué par l'OEWB à 112.412,73 euros.

À supposer que l'on déduise de ce dernier montant celui de l'indemnisation accordée sur la base de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juin 2019 (soit 3.046,16 euros), il y a lieu de s'interroger sur le montant devant être ajouté à ce différentiel pour tenir compte du préjudice issu de l'interdiction temporaire portée par l'acte attaqué.

Enfin, il n'apparaît pas clairement des écrits de la procédure pour quels peuplements et à quel moment la partie requérante a introduit des demandes de dérogation ni à quel moment la partie adverse a octroyé ou refusé ces dérogations ».

L'auditeur rapporteur a dès lors invité les parties à examiner ces éléments dans leur dernier mémoire. Celles-ci ont donné suite à la demande, les derniers mémoires contenant de nombreuses précisions à cet égard.

En conséquence, dans le cadre du double examen, il convient de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction de la demande d'indemnité réparatrice.

**PAR CES MOTIFS,**
**LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

**Article 1er**.

L'arrêté du ministre de la Nature et de la Ruralité de la Région wallonne du 15 janvier 2019 « interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine » est annulé.

**Article 2**.

Les débats sont rouverts.

**Article 3**.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'Auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction de la demande d'indemnité réparatrice.

**Article 4**.

Les dépens sont réservés.

**Article 5**.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII[e] chambre, le 20 octobre 2022, par :

| | |
|---|---|
| Colette Debroux, | président de chambre, |
| Anne-Françoise Bolly, | président de chambre, |
| Luc Donnay, | conseiller d'État, |
| Louise Ernoux-Neufcoeur, | greffier assumé. |

Le Greffier assumé, Le Président,

Louise Ernoux-Neufcoeur Colette Debroux