

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 256.832 du 19 juin 2023

A. 229.679/XIII-8834

En cause : **la société privée à responsabilité limitée**
GROUPEMENT FORESTIER
« LES CROISETTES D'ARDENNES ET DE GAUME »,
ayant élu domicile chez
M^{es} Edgard VAN DER STRAETEN et
Jean LAURENT, avocats,
avenue Louise 250
1050 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Damien JANS, avocat,
chaussée de la Hulpe 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 3 décembre 2019 par la voie électronique, la société privée à responsabilité limitée (SPRL) Groupement Forestier « Les Croisettes d'Ardennes et de Gaume » demande l'annulation de l'arrêté ministériel du 1^{er} octobre 2019 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine, publié au *Moniteur belge* du 4 octobre 2019.

II. Procédure

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 de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Une demande de poursuite de la procédure a été introduite le 26 octobre 2022 par la partie adverse.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 19 avril 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 25 mai 2023.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Jean Laurent, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Damien Jans, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 255.525 du 18 janvier 2023 mettant en cause les mêmes parties. Il suffit de rappeler que le 1^{er} octobre 2019, la ministre de la Nature et de la Ruralité a, à la suite de plusieurs arrêtés similaires, adopté un arrêté interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine. Il s'agit de l'acte attaqué.

Le préambule de cet arrêté contient les considérations suivantes :

- « La Ministre de la Nature et de la Ruralité,
Vu le décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, l'article 14;
Vu 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, l'article 19, alinéa 1^{er}, 5°;
Vu les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, les articles 3, § 1^{er}, et 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 soient 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 œuvre 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 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, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;
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, et depuis la confirmation le 13 septembre 2018 d'un cas primaire de peste porcine africaine, la Région wallonne est obligée de prendre immédiatement plusieurs dispositions en vue de freiner et d'éviter la propagation de la maladie, dont la délimitation d'une zone infectée et des mesures appropriées à y appliquer;
Que ces dispositions peuvent et doivent être adaptées au fur et à mesure de l'évolution de la situation sanitaire;
Que les dispositions envisagées, lorsqu'elles sont adoptées, sont établies selon les recommandations des experts et scientifiques européens spécialisés dans la gestion de la peste porcine africaine;
Que lors de l'établissement de ces dispositions, les différents intérêts en présence sont pris en compte, y compris les intérêts particuliers, mais que l'appréciation globale des risques potentiels de chaque activité en termes de probabilité de propagation de la maladie conduit à les refuser ou à les autoriser selon des modalités et conditions parfois similaires et parfois distinctes;
Considérant que le milieu et domaine de vie de l'espèce sanglier, seul animal de la faune sauvage susceptible d'être infecté par le virus de la peste porcine africaine, est principalement le milieu forestier;
Que la documentation scientifique existante sur la propagation de la peste porcine africaine démontre qu'elle est facilitée par les activités humaines (V. GUBERTI, S. KHOMENKO, M. MASIULIS et S. KERBA, Handbook on ASF in wild boar and biosecurity during hunting, GF-TADs, 25/09/2018, p. 7);
Que, par application de cette doctrine, il peut être considéré que le maintien de la circulation en forêt présente un risque réel de dispersion du virus vers des zones boisées non infectées, et donc qu'elle accroît le risque d'une propagation vers des exploitations porcines d'élevage;
Qu'en effet, une des mesures essentielles de gestion de la peste porcine africaine consiste à éviter au maximum le déplacement des animaux malades; or, ces animaux malades se trouvent majoritairement en milieu forestier; ce sont dès lors les activités forestières de tout type, et particulièrement celles qui se pratiquent hors chemins et sentiers, qui sont les plus susceptibles de faire fuir les sangliers vers d'autres endroits, en entraînant potentiellement une extension de la zone contaminée; à l'inverse, un dérangement en zone ouverte, particulièrement si elle est enclavée au milieu d'un bois, aura pour effet d'inciter les sangliers à retourner dans leur milieu de vie forestier, et le risque est dès lors jugé moins critique en termes d'extension de la zone contaminée;
Qu'une gestion inadéquate de la maladie entraînerait des conséquences économiques catastrophiques et désastreuses pour l'ensemble du territoire de la Région wallonne et, plus largement, pour le Royaume de Belgique;
Qu'il s'impose dès lors à la Région wallonne, pour agir en gestionnaire normalement prudent et diligent, de promouvoir la sécurité et la prudence, par le confinement de l'épidémie et l'adoption de mesures strictes en ce sens;
Considérant que la gestion de la maladie requiert toutefois de permettre l'accès dans la zone infectée aux personnes chargées de la lutte contre cette maladie;
Que cette lutte se matérialise au travers de différentes mesures adoptées par la Région wallonne, dont notamment par des opérations de destruction de grande envergure par piégeage et tirs de nuit, par l'installation d'un réseau de clôtures de plus de 250 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 la conjugaison du confinement de l'épidémie et des mesures de lutte adoptées est efficace dans la mesure où le zonage de la peste porcine africaine ne s'est finalement pas agrandi depuis le mois de mars 2019, ce qui tend à indiquer une accalmie de l'extension géographique de l'épidémie;

Qu'une recrudescence de la maladie par une augmentation du pic de mortalité, et donc du nombre de cadavres, était toutefois crainte lors des mises bas de la fin du printemps et du début de l'été;

Que face à cette crainte, de nouvelles mesures ont été adoptées par la Région wallonne par l'intermédiaire de l'arrêté du gouvernement wallon du 6 juin 2019 portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers et de l'arrêté ministériel du 27 juin 2019 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine;

Qu'en l'attente de la validation de nouvelles analyses sérologiques sur des sangliers abattus dans la zone infectée ainsi que de la communication, par les experts européens en matière de peste porcine africaine, du rapport définitif de la mission du GF-TAD relatif à la situation et à l'évolution de la maladie sur son territoire, il a été procédé, par 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, à la prolongation des mesures contenues dans l'arrêté ministériel du 27 juin 2019 susmentionné jusqu'au 4 octobre 2019;

Que ces mesures de lutte contre la propagation et la transmission adoptées par la Région wallonne en juin 2019 et prolongées en septembre 2019 sont efficaces dès lors que la recrudescence crainte n'a pas eu lieu;

Qu'il ressort des derniers recensements effectués sur le terrain une diminution de la concentration des sangliers depuis la découverte du cas primaire de peste porcine africaine;

Considérant que, même si les résultats de la gestion de la peste porcine africaine sont encourageants, la situation reste néanmoins critique et le restera jusqu'à la complète éradication de la maladie;

Que si ces résultats pourraient laisser croire que la disparition du virus est imminente et que la situation est sous contrôle, et donc, qu'il n'y a plus lieu de se montrer aussi strict, il n'en est rien; ces résultats doivent, à ce stade, être relativisés par rapport à quatre paramètres majeurs, à savoir la diminution du nombre de sangliers par l'effet des mesures adoptées pour les éradiquer, l'effet létal naturel de la maladie, la difficulté pour les jeunes sujets de survivre en cas de disparition de la laie et la difficulté de détecter les cadavres en période de végétation;

Que la littérature scientifique estime qu'il y a une probabilité non négligeable que la maladie atteigne un équilibre avec la population de sangliers favorisant le maintien du virus sur le long terme, soit la phase d'endémie (V. GUBERTI, S. KHOMENKO, M. MASIULIS et S. KERBA, Handbook on ASF in wild boar and biosecurity during hunting, GF-TADs, 25/09/2018, pp. 18-19 et p. 25);

Que, dès lors, la réapparition de la maladie dans les semaines / mois qui suivent la diminution de la population est fréquente;

Que cette réapparition sera probablement déterminée par les sangliers qui intègrent la zone infectée soit par le jeu des naissances soit par le jeu de l'immigration et ont contracté le virus "dormant" dans les carcasses de sangliers infectieux par nécrophagie ou par simple contact;

Considérant la validation le 13 septembre 2019 des récentes analyses sérologiques effectuées sur des sangliers abattus dans la zone infectée;

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

Que, 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 ou retrouvés morts 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";

Qu'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 dans les jours/semaines/mois à venir 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 symptôme de la maladie : c'est à la suite de leur décès que le diagnostic de contamination peut être posé de façon certaine;

Que 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 selon la littérature scientifique, les animaux séropositifs doivent être considérés comme des individus positifs au virus et détruits afin de rendre inapte la transmission de la maladie et l'éradiquer définitivement (V. GUBERTI, S. KHOMENKO, M. MASIULIS et S. KERBA, Handbook on ASF in wild boar and biosecurity during hunting, GF-TADs, 25/09/2018, p. 14 et p. 25);

Que le vide sanitaire se doit donc d'être réalisé dans la zone infectée;

Que l'absence de gestion de ces deux aspects de l'évolution de la maladie est susceptible de réduire à néant les efforts humains et financiers consentis jusqu'alors pour éradiquer la maladie par une nouvelle propagation vers des groupes de sangliers non infectés;

Considérant que la Région wallonne se doit, donc, de maintenir tous ses efforts et toutes les mesures adoptées jusqu'alors - soulignées pour leur efficacité par le groupe d'experts européens lors de sa présentation du rapport produit le 12 septembre (Standing Group of Experts on ASF in Europe - GF TADs) pour pérenniser sa lutte contre la propagation de la peste porcine africaine et l'éradiquer le plus rapidement possible;

Que dans la lignée des mesures déjà adoptées et afin d'assainir la zone infectée, la prospection des carcasses va davantage s'intensifier;

Qu'à cela, une nouvelle mesure de gestion contre la peste porcine africaine, 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, est en cours de déploiement;

Que selon la littérature scientifique, l'association d'une pression de chasse *ad hoc* à l'enlèvement rapide des carcasses en phase endémique pourraient augmenter la probabilité d'éradication du virus (V. GUBERTI, S. KHOMENKO, M. MASIULIS et S. KERBA, Handbook on ASF in wild boar and biosecurity during hunting, GF-TADs, 25/09/2018, p. 26);

Que les tirs dans la zone infectée vont être fortement intensifiés (des tirs vont avoir lieu à des heures et à des lieux inhabituels) et davantage encore durant les prochains mois (automne et hiver);

Que pour des raisons évidentes liées à la sécurité, la mise en place d'un tel dispositif ne peut souffrir d'un risque de dérangement du gibier par des circulations non essentielles en forêt;

Qu'en conséquence, il a été et est ordonné l'interdiction de toute circulation en forêt;

Qu'il en va de la protection de l'intérêt général;

Considérant toutefois que moyennant certaines précautions de sécurité et de biosécurité, des tempéraments à cette interdiction générale de circulation en forêt peuvent être prévus pour un nombre limité d'ayant-droits, dans un souci de sécurité publique ou pour permettre l'accessibilité à certains domiciles;

Que de nombreuses activités de type forestières, agricoles, piscicoles et culturelles sont également impactées par l'interdiction générale de circulation en forêt nécessaire pour assurer le confinement de l'épidémie de la peste porcine africaine;

Que la possibilité d'octroi de dérogations d'ordre individuel à leur égard est évaluée et appréciée, à l'aide d'études scientifiques et eu égard à l'évolution de la

maladie, en vue de permettre une reprise de ces activités sans que cela ne puisse porter atteinte aux mesures de lutte contre la propagation visant à la protection de l'intérêt général;

Qu'une mise en balance des intérêts en présence doit donc être effectuée et qu'elle conduit à autoriser certaines activités mais pas d'autres, pourtant similaires, en raison du type de milieu, forestier ou ouvert, dans lequel elles s'exercent;

Considérant qu'un avis sur le risque d'introduction de la peste porcine africaine dans les exploitations porcines associé à une reprise des travaux dans les forêts en zone II (contaminée par la PPA) a été sollicité auprès du Comité scientifique de l'AFSCA afin de déterminer si une reprise des activités et exploitations de type forestières est envisageable compte tenu de l'épidémie et son évolution;

Que cet avis (avis rapide n° 09-2019 - 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) (dossier SciCom 2019/10)) a été rendu par le Comité scientifique de l'AFSCA le 4 juin 2019;

Que le Comité scientifique de l'AFSCA évalue le risque de transmission indirecte via les personnes et le matériel vers des zones non contaminées via la reprise des activités forestières (à savoir, la préparation des sols - y compris l'apport d'amendements, les plantations et semis, l'élagage de branches, le marquage d'arbres en éclaircie et l'exploitation forestière) comme « modéré », soit le niveau 3 dans l'échelle de qualification des risques qui en compte 4;

Que dans cet avis, le Comité scientifique de l'AFSCA précise encore que "les entreprises qui assurent les travaux évalués ici sont peu nombreuses et donc amenées à se déplacer, avec leur matériel, dans de nombreux lieux d'exploitation dans le pays, lieux qui constituent le biotope naturel des sangliers et qui sont géographiquement distants. Vu le caractère invasif des travaux dans les forêts, il existe une forte probabilité d'entrer en contact avec des substances contaminées (cadavres, excréments) en zone II. De plus, le virus de la PPA montre une haute persistance dans les substances biologiques et donc dans l'environnement. En raison de ces deux facteurs, le risque de propagation du virus est considérable.";

Que par conséquent le Comité scientifique de l'AFSCA conclut qu'il "ne recommande pas à l'heure actuelle la reprise des travaux forestiers, non en raison du risque d'introduction du virus dans les exploitations porcines mais bien du risque de sa propagation en faune sauvage";

Que cette considération et la recommandation qui est formulée sont justifiées au regard "du caractère invasif des travaux dans les forêts [et de la] forte probabilité d'entrer en contact avec des substances contaminées";

Considérant que depuis le 3 juin 2019, la totalité des sangliers retrouvés morts positifs à la peste porcine africaine l'ont été dans l'écosystème forestier, caractérisé par la présence de nombreux milieux humides et frais, soit là où les activités et exploitations de type forestières sont réalisées;

Qu'en effet, les sangliers atteints par la peste porcine africaine cherchent, en raison de la fièvre qui les accable, des zones fraîches et humides pour y mourir;

Qu'une exploitation forestière, aussi limitée et ponctuelle soit-elle, reste nécessairement bruyante et invasive, et est donc susceptible de déranger et de faire fuir les sangliers de la zone, comme le considère l'ANSES dans un avis du 24 janvier 2019 (saisine n° 2018-SA-0250) relatif à l'évaluation de l'impact des activités en forêt sur le risque de diffusion de la peste porcine africaine sur le territoire national;

Que le risque de transmettre et propager la peste porcine africaine par l'accès au milieu forestier pour assurer les activités et exploitations de type forestières vers d'autres milieux non contaminés est donc réel;

Que ce risque est davantage accru en présence de sangliers séropositifs lesquels, au détriment de leurs congénères qui développent la maladie et cherchent des zones fraîches et humide pour mourir, sont à même de se déplacer, par peur, vers d'autres zones que le milieu forestier;

Considérant que le seul cas connu de succès de l'éradication de la peste porcine africaine en Europe est celui de la République tchèque;

Que la stratégie mise en place par ce pays est celle de l'interdiction d'activités en forêt dans la zone infectée, sauf pour ce qui relève de la lutte contre la peste porcine africaine (Petr Satran, From ASF infection in wild boar to eradication and free status recovery in the Czech Republic, GF-TADs, Praha, 11.3.2019);

Que ce succès et les conclusions de l'avis rendu par le Comité scientifique de l'AFSCA sont de nature à indiquer que les activités et exploitations de type forestières sont à proscrire au maximum pour éviter la propagation de la peste porcine africaine vers de nouvelles zones;

Que ce n'est que pour des raisons impératives de type sanitaire que la circulation en milieu forestier pourrait être envisagée;

Que ceci est encore corroboré par les experts européens en matière de peste porcine africaine (REPORT ASF Expert Mission to Belgium, EUVET Initiative, 7-8 January 2019, by Vittorio GUBERTI - ISPRA, Italy);

Que si certains travaux sylvicoles sont indispensables pour la survie des peuplements d'autres visent uniquement une meilleure conformation et donc un meilleur rendement économique pour le propriétaire; avoir une bonne conformation des arbres ne l'emporte pas au regard de l'intérêt général qui est d'éviter la propagation de la peste porcine; quant aux dégagements, ils ne peuvent être admis, car l'enlèvement des broussailles oblige les sangliers qui étaient présents à migrer ailleurs, et le risque de propagation de la maladie dû à un tel déplacement n'est pas jugé acceptable;

Considérant que concomitamment à l'épidémie de la peste porcine africaine qui sévit en Région wallonne, les forêts subissent une crise sanitaire supplémentaire par le développement exponentiel de la population d'un insecte ravageur (scolyte ou "ips typographe" des arbres résineux, spécifiquement l'épicéa;

Qu'à des fins de protection et de préservation de l'écosystème forestier, il convient de prendre des mesures pour endiguer au maximum la pullulation de cet insecte, et ce afin d'éviter une déstabilisation des peuplements forestiers profonde et durable, une perturbation dans la gestion des propriétés ainsi qu'une perturbation paysagère;

Que la préservation et la protection de l'écosystème forestier relève aussi d'un intérêt général;

Que la seule gestion efficace contre la colonisation massive des épicéas par des scolytes est celle de l'évacuation dans les quatre semaines de tout arbre nouvellement attaqué par le ravageur;

Qu'à cette fin et dans ce contexte spécifique, il est envisageable et opportun de déroger, moyennant certaines précautions de sécurité et de biosécurité identiques à celles imposées au personnel menant à bien les activités de prospection de cadavres de sangliers et sous réserve de vérifications *in situ* quant à la présence ou non de carcasses de sangliers potentiellement infectés, à l'interdiction générale de circulation en forêt pour permettre l'exploitation des seuls peuplements d'épicéas scolytés;

Qu'il s'agit là d'un équilibre entre la poursuite obligatoire de la lutte contre la peste porcine africaine et la nécessité d'éviter la prolifération des scolytes à l'ensemble du territoire de la Région wallonne;

Que cette seule activité forestière, en ce qu'elle poursuit un objectif d'intérêt général et compte tenu du dérangement qu'elle est susceptible d'engendrer tant pour les sangliers ayant développé la maladie que pour les sangliers séropositifs, pourrait être autorisée;

Que l'exercice de cette activité représente un risque important de propagation de la peste porcine africaine que la Région wallonne se doit de maîtriser;

Qu'autoriser davantage les activités forestières serait de nature à accroître le risque de propagation par davantage de dérangement;

Que ces risques de propagation du milieu forestier vers d'autres milieux ne peuvent être pris à la légère et doivent être strictement limités;

Considérant par ailleurs également certaines activités économiques de types agricoles, piscicoles, d'intérêts culturels impactées par les mesures adoptées en matière de lutte contre la peste porcine africaine dans la zone infectée;

Qu'au même titre que les activités et exploitations de type forestières, il y a lieu d'apprécier si une reprise rapide de ces activités peut être envisagée sans porter

atteinte aux mesures de sécurité et de biosécurité adoptées pour lutter efficacement contre l'épidémie et éviter sa propagation;

Considérant que le virus de la peste porcine africaine est un virus résistant lorsqu'il est associé à de la matière organique (V. GUBERTI, S. KHOMENKO, M. MASIULIS et S. KERBA, Handbook on ASF in wild boar and biosecurity during hunting, GF-TADs, 25/09/2018, pp. 11-13);

Que le virus peut persister sous une forme viable plusieurs semaines dans le sang et dans les cadavres (même putréfiés) d'animaux infectés, ceci dans des gammes de températures dites "ambiantes" (variables selon les saisons et/ou les régions et/ou le niveau d'enfouissement dans le sol le cas échéant);

Que le virus demeure infectieux beaucoup moins longtemps, de l'ordre de quelques jours, dans les excréments (fèces, urine) des sangliers malades, d'autant plus qu'ils sont soumis à des aléas climatiques de nature à encore altérer la viabilité du virus;

Que la survie du virus est par ailleurs très limitée dans la salive ainsi que dans l'air, notamment dans les régions humides et/ou ensoleillées;

Que, donc, un gradient décroissant de résistance du virus depuis une carcasse infectée jusqu'à un support inorganique (de type route bitumée ou chemins empierrés) peut être constaté (Avis de l'ANSES Saisine n° 2018-SA-0237 relatif à "la mise à jour des connaissances sur les méthodes et procédés d'inactivation du virus de la peste porcine africaine (PPA)");

Qu'en conséquence, la durée de survie du virus est beaucoup plus courte sur les routes et les chemins empierrés, du fait de son exposition aux aléas climatiques et au lessivage des matières organiques, qu'elle ne l'est en forêt;

Que cette différence explique que l'appréciation des risques et la mise en balance des intérêts en présence aboutit à un traitement différencié des accès qui ont lieu uniquement sur des routes et des chemins empierrés, qui présentent un risque faible, par rapport aux accès au milieu forestier lui-même, qui présentent un risque élevé;

Considérant que les activités de type agricoles sont essentiellement des activités de culture et d'élevage de bovins;

Que les champs et pâtures pour exercer ces activités sont en milieu ouvert, en dehors du milieu forestier;

Que ce milieu ne constitue pas le milieu d'habitat des sangliers;

Que le risque de propagation de la peste porcine africaine par les excréments des sangliers malades qui seraient potentiellement présents dans les champs et pâtures, en cas de transit de ceux-ci, est considéré comme faible en raison de la nature même de leur matrice et de leur exposition aux aléas climatiques hors forêt;

Considérant que parmi les cadavres de sangliers retrouvés en forêt, seul un nombre très limité de ceux-ci a été retrouvé à proximité de chemins empierrés, et donc que la probabilité de contact est limitée sur ce type de sol;

Que l'absence des paramètres de propagation que sont le milieu forestier - qui est la zone d'incubation de l'épidémie - et le gradient de résistance au virus démontre que le risque de propagation de la peste porcine africaine pour l'exercice des activités de type agricole est faible pour autant que l'accès au champ ou à la pâture soit possible par des chemins empierrés;

Que ce risque n'est pas majoré pour un champ ou une pâture qui se situe sur un terrain accessible en forêt par des chemins empierrés;

Que les activités de type agricoles ne sont pas de nature à induire un risque de propagation de la peste porcine africaine vers des zones boisées non contaminées, au contraire des activités forestières qui, elles, sont susceptibles d'entraîner un dérangement des sangliers présents dans le milieu forestier contaminé vers d'autres zones non contaminées;

Qu'en effet, les éventuels sangliers présents dans les champs et pâtures seront, au même titre que les activités forestières, dérangés par les activités bruyantes agricoles pour se réfugier vers leur milieu de vie naturel, à savoir le milieu forestier

Que pour pallier cette éventualité, une déclinaison des mesures de biosécurité appliquées au secteur forestier ont été adoptées par le secteur agricole en concertation avec la Région wallonne;

Que le risque zéro de propagation de la peste porcine africaine par l'exercice de ce type d'activité ne peut être garanti mais qu'il demeure toutefois réduit eu égard de la persistance et de la résistance du virus en ce milieu ainsi qu'aux mesures proportionnées pour éviter la propagation de l'épidémie;

Qu'à cette fin et dans ce contexte spécifique, il est envisageable et opportun de déroger, moyennant le respect de conditions fixées, à l'interdiction générale de circulation en forêt pour permettre la reprise de ces activités;

Considérant que les activités de type piscicole sont, tout comme les activités de type agricole, des activités qui se déroulent en dehors du milieu forestier;

Que si certaines activités de type piscicole se déroulent dans des zones fraîches et humides, elles se réalisent en bordure de plans d'eau aménagés et régulièrement fréquentés et dérangés par les activités humaines, qu'en conséquence ces endroits ne sont pas de nature à attirer préférentiellement des sangliers potentiellement infectés, lesquels privilégieront le milieu forestier où règne la quiétude pour y mourir;

Qu'il est avéré que la résistance du virus depuis une carcasse infectée est importante par rapport aux excréments;

Que, toutefois, le risque de découverte d'un cadavre de sanglier infecté est faible dans les lieux où ce type d'activité sont exercées par rapport au milieu forestier;

Que l'activité humaine réalisée autour de ces zones piscicoles sont de nature à déranger la quiétude du sanglier qui recherchera préférentiellement des zones humides tranquilles localisées dans son domaine vital;

Que l'accès à l'exercice de ce type d'activité ne peut être réalisé que par des routes ou des chemins empierrés;

Que, par ailleurs, la propagation du virus dans l'eau ne constitue pas un paramètre de propagation probant dans la mesure où il est dilué dans une masse d'eau importante;

Que le risque zéro de propagation de la peste porcine africaine pour l'exercice de ce type d'activité ne peut être garanti mais qu'il demeure toutefois réduit eu égard aux obligations qui réglementent l'exercice de ces activités;

Qu'en outre, ces activités sont soumises au respect de conditions identiques à celles des activités de type agricoles notamment quant à l'accessibilité;

Que, compte tenu de ces différents paramètres, il est envisageable et opportun de déroger à l'interdiction générale de circulation en forêt pour permettre la reprise des activités piscicoles;

Considérant qu'un raisonnement similaire peut être poursuivi pour ce qui relève des zones d'intérêts culturels;

Que ce genre d'activités si elles ont lieu en intérieur peuvent être organisées sans contraintes, sous réserve que l'accès aux terrains situés en forêt soit réalisé par des routes ou des chemins empierrés;

Que si ces activités ont lieu en extérieur, elles ne peuvent avoir lieu en milieu forestier;

Que dans la mesure où l'accès à ces activités culturelles est effectué par des routes et/ou des chemins empierrés, le risque de propagation de la maladie est faible;

Qu'il apparait, dans ces circonstances, envisageable et opportun de déroger pour ces activités à l'interdiction générale de circulation en forêt pour permettre la reprise des activités d'intérêts culturels moyennant le respect de conditions fixées;

Considérant que la conjugaison des mesures adoptées avec l'important dispositif de tir organisé durant les prochains mois (automne et hiver) vont faire l'objet d'évaluation régulières sur le terrain;

Qu'il ressort de la littérature scientifique que, pour éviter l'endémie, il est nécessaire de détruire l'ensemble des sangliers présents dans la zone infectée;

Que si les résultats des opérations de destruction étaient importants au début de la maladie, ils s'amenuisent - logiquement - avec le temps;

Que ceci est justifié au regard du fait que les sangliers sont moins nombreux dans la zone infectée qu'au début de la maladie et qu'il est donc plus difficile de trouver et détruire les sangliers restants;

Que, par ailleurs, la période actuelle est une période de forte végétation propice à la remise des sangliers;

Que compte tenu de ces éléments, il paraît raisonnable et justifié que les mesures adoptées par le présent arrêté ministériel le soient jusqu'à la fin du mois de janvier 2020;

Qu'à cette date, la Région wallonne disposera de suffisamment d'éléments pour revoir, en concertation avec les experts européens, les zones d'activités de la maladie et les gestions qui pourraient être autorisées;

Considérant que le Service public de Wallonie a procédé et continue à procéder à l'information du public tant à travers des fascicules ou feuillets d'information "La peste porcine africaine, agissons ensemble" que par des campagnes d'informations via tous les médias;

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 ».

L'arrêté attaqué comporte les dix articles suivants :

- « Article 1^{er}. Par dérogation aux articles 19 à 23 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, il est interdit à quiconque de circuler dans les bois et forêts en dehors des routes au sens de l'article 2 du code forestier à l'intérieur des limites de la zone infectée, telles que définies à l'annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2019 portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers.

Les éventuelles autorisations d'accès obtenues sur la base des articles précités avant la date de confirmation du cas primaire de peste porcine africaine en Région wallonne, soit le 13 septembre 2018, sont suspendues.

Sont autorisés à déroger à l'interdiction de l'alinéa 1^{er}, dans la limite des seules interventions nécessaires à la gestion de la peste porcine africaine, notamment la détection de nouveaux foyers, la destruction des sangliers et l'élimination des cadavres de sangliers retrouvés morts ou abattus, et à condition qu'ils suivent la formation en biosécurité visée par l'article 1^{er}, alinéa 1, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2019 portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers, et qu'ils procèdent à la désinfection visée à l'article 9 du présent arrêté, pour éviter la propagation de la maladie : le personnel du Département de la Nature et des Forêts et du Département de l'Etude du Milieu Naturel et Agricole du Service public de Wallonie et toute personne mandatée par ces départements, les titulaires du droit de chasse et leurs gardes assermentés, les propriétaires, le personnel du Réseau de Surveillance sanitaire de la Faune sauvage en Wallonie, le personnel de la protection civile, le personnel des services de police sanitaire, le personnel des polices fédérale et locale, le personnel soit des administrations soit d'entreprises spécialisées qui est chargé d'installer une clôture visant à limiter les déplacements des sangliers dans la zone infectée.

Ces personnes et leurs véhicules ont l'interdiction de pénétrer dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec des porcs domestiques dans les septante-deux heures suivant toute intervention dans la zone infectée.

Art. 2. Par dérogation à l'article 1^{er}, des interventions n'ayant pas de lien avec la gestion de la peste porcine africaine et qui nécessitent un accès hors route dans les bois et forêts de la zone infectée sont autorisées aux conditions suivantes :

- 1^o l'intervention est effectuée dans l'exercice de leur fonction par les services de secours, par la protection civile, par les forces de police, par les agents et

gestionnaires de réseaux d'adduction d'eau ou de réseaux électriques ou de gaz, par les agents d'Infrabel, par les agents des opérateurs de téléphonie mobile et par les agents ou délégués d'infrastructures communautaires ou d'intérêt public;

- 2° sauf urgence vitale, l'intervention est notifiée préalablement par écrit au Chef de cantonnement territorialement compétent du Département de la Nature et des Forêts;
- 3° la quiétude des bois et forêts est respectée de la manière la plus stricte;
- 4° s'il y a accès en dehors des chemins empierrés, les mesures de désinfection du véhicule, des chaussures et de l'équipement utilisés sont mises en œuvre conformément aux instructions reçues du Département de la Nature et des Forêts;
- 5° en cas de découverte d'un cadavre de sanglier, le cadavre ne peut en aucun cas être approché ou touché, et le numéro de téléphone 1718 est immédiatement averti;
- 6° les intervenants et leurs véhicules ont l'interdiction de pénétrer dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec des porcs domestiques dans les septante-deux heures qui suivent les mesures de désinfection.

Si le Département de la Nature et des Forêts constate le non-respect d'une des conditions susvisées, il peut interdire l'accès aux personnes concernées.

Art. 3. Par dérogation à l'article 1^{er}, les personnes dont le domicile est situé dans les bois et forêts de la zone infectée et qui ne peuvent pas y accéder par une route, peuvent continuer à y circuler hors route aux conditions suivantes :

- 1° la circulation hors route est limitée au seul accès audit domicile;
- 2° l'accès se fait autant que possible par des chemins empierrés;
- 3° l'itinéraire emprunté est communiqué par écrit au Chef de cantonnement territorialement compétent du Département de la Nature et des Forêts;
- 4° la quiétude des bois et forêts est respectée de la manière la plus stricte;
- 5° s'il y a accès en dehors des chemins empierrés, les mesures de désinfection du véhicule et éventuellement des chaussures sont mises en œuvre conformément aux instructions reçues du Département de la Nature et des Forêts;
- 6° en cas de découverte d'un cadavre de sanglier, le cadavre ne peut en aucun cas être approché ou touché, et le numéro de téléphone 1718 est immédiatement averti;
- 7° les personnes visées par le présent article, et leurs véhicules ont l'interdiction de pénétrer dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec des porcs domestiques.

Art. 4. Les propriétaires et occupants qui ont un terrain utilisé à des fins agricole ou piscicole enclavé dans les bois et forêts de la zone infectée et qui ne peuvent pas y accéder par une route, mais bien par un chemin empierré et qui souhaitent y accéder, en vue de leur exploitation, sans que leur intervention puisse attendre la fin de la période d'interdiction, introduisent une demande préalable écrite et motivée au Chef de cantonnement territorialement compétent du Département de la Nature et des Forêts. Celui-ci peut délivrer une autorisation d'accès impliquant au minimum le respect de conditions suivantes :

- 1° l'autorisation est limitée au seul accès audit terrain utilisé à des fins agricole ou piscicole enclavé;
- 2° l'itinéraire emprunté est communiqué par écrit au Chef de cantonnement territorialement compétent du Département de la Nature et des Forêts;
- 3° l'accès se fait uniquement par des chemins empierrés, et il est strictement interdit de quitter le chemin empierré avant d'avoir atteint le terrain enclavé; sur le terrain enclavé, il n'est permis de quitter le chemin empierré qu'en milieu ouvert et que si les berges du plan d'eau sont artificialisées;
- 4° la quiétude des bois et forêts est respectée de la manière la plus stricte;
- 5° en cas de découverte d'un cadavre de sanglier, le cadavre ne peut en aucun cas être approché ou touché, et le numéro de téléphone 1718 est immédiatement averti;

6° les personnes visées par le présent article, leurs véhicules et engins d'exploitation ont l'interdiction de pénétrer dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec des porcs domestiques dans les septante-deux heures suivant toute intervention dans le terrain agricole enclavé.

Si le Département de la Nature et des Forêts constate le non-respect d'une des conditions susvisées, il peut interdire l'accès aux personnes concernées.

Art. 5. Par dérogation à l'article 1^{er}, la circulation sur les chemins empierrés est autorisée pour les véhicules utilisés lors des inventaires nocturnes d'abondance destinés à permettre l'évaluation des plans de tir au cerf et organisés par le Département de la Nature et des Forêts.

En cas de découverte d'un cadavre de sanglier, le cadavre ne peut en aucun cas être approché ou touché et le numéro de téléphone 1718 est immédiatement averti.

Art. 6. Par dérogation à l'article 1^{er}, la circulation dans les bois et forêts tant publics que privés en dehors des routes au sens de l'article 2 du code forestier peut être autorisée par le Chef de cantonnement territorialement compétent, pour l'inventaire, le marquage, l'exploitation et le contrôle des inventaires et exploitations des épicéas scolytés aux conditions minimales suivantes :

- 1° l'accès aux peuplements se fait autant que possible par les chemins empierrés;
- 2° à l'issue de chaque intervention, les chaussures et l'équipement des intervenants, ainsi que les véhicules qui ont quitté les chemins empierrés, sont désinfectés conformément aux instructions données par le Département de la Nature et des Forêts;
- 3° la désinfection des engins d'exploitation est assurée aux frais de la Wallonie sur base du marché public passé par le SPW avec une firme spécialisée;
- 4° en cas de découverte d'un cadavre de sanglier, le cadavre ne peut en aucun cas être approché ou touché et le numéro de téléphone 1718 est immédiatement averti;
- 5° les intervenants, leurs véhicules et les engins d'exploitation ont l'interdiction de pénétrer dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec les porcs domestiques dans les septante-deux heures qui suivent les mesures de désinfection.

Art. 7. Par dérogation à l'article 1^{er}, tous les bois coupés et entreposés dans les bois et forêts, au bord des routes et chemins empierrés, peuvent être enlevés par leur propriétaire et employés de celui-ci sans que les engins utilisés ne quittent la voirie empierrée concernée.

L'intervention fera l'objet d'une notification préalable au Chef de cantonnement territorialement compétent.

En cas de découverte d'un cadavre de sanglier, le cadavre ne peut en aucun cas être approché ou touché, et le numéro de téléphone 1718 est immédiatement averti.

Art. 8. Par dérogation à l'article 1^{er}, les zones d'intérêt culturel enclavées dans les bois et forêts, telles que des musées, châteaux ou sites patrimoniaux dont les activités principales se déroulent en intérieur, peuvent être rendues accessibles sur autorisation du Chef de cantonnement territorialement compétent aux conditions suivantes :

- 1° l'accès se fait uniquement par des chemins empierrés qu'il est strictement interdit aux exploitants, personnel, visiteurs et utilisateurs des zones d'intérêt culturel de quitter;
- 2° dans la zone d'intérêt culturel, les activités extérieures en milieu boisé sont interdites;

- 3° en cas de découverte d'un cadavre de sanglier, le cadavre ne peut en aucun cas être approché ou touché et le numéro de téléphone 1718 est immédiatement averti;
- 4° les visiteurs de la zone d'intérêt culturel, l'exploitant, le personnel de celui-ci et leurs véhicules ont l'interdiction de pénétrer dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec les porcs domestiques dans les septante-deux heures qui suivent leur visite dans les zones en question.

L'exploitant de chaque zone d'intérêt culturel auquel l'accès est autorisé par le chef de cantonnement a l'obligation de mettre en place une signalétique adaptée pour matérialiser les interdictions du présent arrêté. Il fournit en outre une information sur les risques liés à la peste porcine africaine et aux mesures à mettre en œuvre pour les minimiser à son personnel et aux visiteurs et utilisateurs de ladite zone.

Art. 9. Lorsque le présent arrêté impose une désinfection, les mesures minimales suivantes sont d'application :

1° pour le matériel et les véhicules :

- a) toutes les traces de terre sont enlevées, à la brosse si nécessaire;
- b) un premier nettoyage est réalisé à l'eau;
- c) la désinfection en tant que telle est ensuite réalisée avec une pulvérisation d'une solution de Virkon diluée à 1 % (ou tout autre virucide repris dans la liste des "biocides autorisés et actifs contre le virus de la peste porcine africaine" éditée par l'AFSCA, selon les modalités d'emploi renseignées sur celle-ci);
- d) les bottes et chaussures sont en plus trempées pendant minimum 12h dans une solution d'eau de Javel diluée à 10 %;

2° pour les personnes :

- a) une douche est prise dès que possible;
- b) les vêtements portés sont lavés à 60°.

Art. 10. Le présent arrêté entre en vigueur 4 octobre 2019 et cesse d'être en vigueur le 23 janvier 2020 ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

A. La partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours au motif que l'acte attaqué a définitivement cessé de produire ses effets le 23 janvier 2020. À son estime, « [e]n raison de la disparition de l'acte attaqué, il y a lieu de conclure à la perte de l'objet du litige en cours d'instance et, partant, à la perte d'intérêt de la partie requérante ». Compte tenu de cette circonstance, elle n'aperçoit pas non plus en quoi l'annulation de l'acte attaqué pourrait améliorer la situation de la partie requérante et rappelle la jurisprudence suivant laquelle la seule possibilité de faciliter une éventuelle action en réparation devant les juridictions judiciaires ne suffit pas à justifier un intérêt au recours.

B. La partie requérante

Dans sa requête en annulation, la partie requérante soutient que l'acte attaqué porte atteinte à son objet social, lequel consiste principalement en la production forestière ainsi que toutes les opérations se rattachant à cet objet. Elle relève que la jurisprudence est fixée en ce sens que les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et par celles qui en subissent les effets. Elle indique être propriétaire de parcelles boisées sur lesquelles elle ne peut circuler et qu'elle ne peut exploiter en raison de l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que le fait que la réglementation en cause n'est plus en vigueur depuis le 23 janvier 2020 n'altère pas le maintien de son intérêt dans la mesure où elle en a effectivement subi les effets. Elle cite plusieurs arrêts ayant statué en ce sens et fait également état d'un intérêt moral, au départ d'une comparaison avec les marchés publics. Si sa thèse n'est pas suivie, elle sollicite qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

Elle fait également état d'un intérêt au constat d'illégalité et cite, à l'appui de son raisonnement, plusieurs arrêts récents, dont certains ont été prononcés en assemblée générale, tel l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019. Si sa thèse n'est pas suivie, elle sollicite également qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour constitutionnelle.

De manière plus générale, elle fait valoir que la peste porcine africaine est une maladie qui évolue dans le temps et dans l'espace, de sorte que la partie adverse adopte des arrêtés qui sont d'application uniquement pour quelques mois, avant de cesser d'être en vigueur et d'être remplacés par un autre arrêté. Elle estime que lui dénier son intérêt au recours dans ces conditions est contraire à l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Elle relève enfin que, dans le cadre de la compétence que la Cour de justice de l'Union européenne exerce au contentieux de l'annulation, celle-ci a jugé à plusieurs reprises que l'intérêt à agir d'un requérant ne disparaît pas nécessairement en raison du fait que l'acte attaqué a cessé de produire ses effets en cours d'instance.

Dans son dernier mémoire, elle maintient sa position et mentionne la jurisprudence la plus récente sur des questions identiques.

IV.2. Examen

L'acte attaqué a cessé d'être en vigueur le 23 janvier 2020 sans pour autant être explicitement abrogé par l'arrêté ministériel du 16 janvier 2020 qui lui a succédé. Il n'a pas non plus été retiré, en telle sorte qu'il existe toujours dans l'ordonnancement juridique même s'il a cessé d'être en vigueur. La requête en annulation a été introduite le 3 décembre 2019, soit lorsque le règlement attaqué était toujours en vigueur, et l'intérêt de la partie requérante, exploitante forestière à qui il était interdit de pénétrer dans ses bois en vue d'y exercer son activité économique, ne pouvait lui être dénié.

Comme l'a rappelé l'assemblée générale de la section du contentieux dans l'arrêt n° 244.015 du 22 mars 2019, il appartient au Conseil d'État d'apprécier si la partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Le Conseil d'État doit veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste (C. C., 30 septembre 2010, n° 109/2010, B.4.3; Cour eur. D.H., 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, §§ 42 et s.).

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. Il convient d'assimiler à cette hypothèse le cas de l'acte attaqué, lequel a cessé d'être en vigueur mais existe toujours dans l'ordre juridique.

De plus, si les interdictions et dérogations que l'acte attaqué instaurait ne peuvent plus recevoir de nouvelles applications, des poursuites pénales fondées sur son non-respect pourraient être mises en œuvre, sous réserve de la prescription pénale, preuve qu'il a bien produit des effets juridiques et peut encore servir de fondement juridique à de telles poursuites.

Ainsi, s'il est de la nature même des actes réglementaires de gestion des crises de présenter un caractère temporaire, cette nature ne commande pas d'exclure de tels actes du contrôle juridictionnel de leur légalité. Raisonner autrement priverait les destinataires de ces actes d'un recours effectif auprès d'un juge, garanti notamment par l'article 6 de la CEDH.

Il se déduit de ces éléments que l'exception d'irrecevabilité est vouée au rejet et qu'il n'y a dès lors pas lieu de poser les questions préjudicielles suggérées par la partie requérante.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles D.6, 13°, et D.53, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement et des articles 1, 2, a), 3, 4 et 5 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

Elle reproche, en substance, à la partie adverse de ne pas avoir soumis l'acte attaqué à une évaluation préalable des incidences environnementales alors qu'à son estime, la réglementation litigieuse relève du champ d'application de l'article 3 de la directive. Elle fait ensuite état de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur la notion de plans et programmes.

Elle soutient que l'acte attaqué est un plan ou un programme au sens de l'article D.6, 13°, du livre I^{er} du Code de l'environnement et de l'article 2, a), de la directive précitée. À l'appui de sa thèse, elle fait valoir, en premier lieu, que la réglementation contestée est applicable à un secteur particulier, étant la sylviculture et le domaine forestier. En deuxième lieu, elle soutient que cette réglementation définit un ensemble de critères et de modalités concernant les dérogations qui permettent aux propriétaires forestiers de procéder à l'inventaire, au marquage et au traitement des épicéas scolytés ainsi qu'à leur enlèvement. En troisième lieu, elle affirme que l'acte attaqué établit des procédures de contrôle applicables en donnant au département de la nature et des forêts (DNF) du service public de Wallonie (SPW) ou au chef de cantonnement le pouvoir de constater le non-respect des conditions des dérogations et d'interdire l'accès aux personnes concernées ou encore d'interdire ou suspendre l'exploitation des peuplements d'épicéas scolytés. En quatrième lieu, elle estime que l'acte attaqué est un acte normatif adopté par une autorité régionale sur la base d'une habilitation légale. En cinquième lieu, elle soutient qu'il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement dès lors qu'une production forestière implique notamment les travaux de plantation programmés de longue date mais également « d'effectuer les tailles de formation et le défouillage des jeunes plantations, le dégagement des végétations concurrentes et envahissantes dans les anciennes plantations des années précédentes évitant l'étouffement des jeunes plants, voire leur mortalité (fougères, genêts, saules), les élagages de pénétration et les élagages en hauteur d'élites désignées et restant à désigner, la protection contre les dégâts de gibier de ces arbres élagués, le dépressage de plantations anciennes arrivées à l'âge idéal pour la mise en lumière de

sujets de qualité à sélectionner et à élaguer en hauteur directement, valoriser ces éclaircies sous forme de vente de gaulis pour des plaquettes de chauffage ».

À son estime, le Gouvernement wallon aurait dû adopter une liste II des plans et programmes en vertu de l'article D.53, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, ce qu'il n'a pas fait.

Elle affirme que l'article 4 de la directive imposait que l'évaluation environnementale soit effectuée pendant l'élaboration du plan ou programme et avant qu'il ne soit adopté et qu'en vertu de l'article 5 de la même directive, un rapport sur les incidences environnementales aurait dû être élaboré.

Dans son mémoire en réplique, elle soutient que l'arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019 prononcé par la Cour constitutionnelle à propos du Code du développement territorial n'est pas pertinent. Elle maintient que l'adoption de l'acte attaqué est bien un plan ou un programme « exigé » par des dispositions législatives ou réglementaires au sens de la directive 2001/42/CE. Elle fait enfin valoir que l'acte attaqué a eu des conséquences notables sur l'environnement dès lors que le printemps est une saison très importante pour la gestion des forêts.

Dans son dernier mémoire, elle se réfère à la sagesse du Conseil d'État.

V.2. Examen

L'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement est libellé comme il suit :

- « “plans et programmes” : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :
- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
 - exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

L'article 3 de la même directive, intitulé « Champ d'application », dispose comme il suit :

- « 1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.
2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

- a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir; ou
- b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.

6. Pour l'examen au cas par cas et pour la détermination des types de plans et programmes conformément au paragraphe 5, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées.

7. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conclusions prises en vertu du paragraphe 5, y compris les raisons de ne pas prévoir une étude d'impact sur l'environnement conformément aux articles 4 à 9, soient mises à la disposition du public.

8. Les plans et programmes suivants ne sont pas couverts par la présente directive :

- les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile,
- les plans et programmes financiers ou budgétaires.

9. La présente directive ne s'applique pas aux plans et programmes cofinancés au titre des périodes de programmation en cours concernant respectivement les règlements (CE) n° 1260/1999 et (CE) n° 1257/1999 du Conseil ».

L'article D.6, 13°, du livre I^{er} du Code de l'environnement définit comme il suit la notion de plans et programmes :

« plans et programmes : décisions, à l'exclusion de celles visées au CoDT, ainsi que leurs modifications, ayant pour objet de déterminer soit une suite ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un ou plusieurs buts spécifiques en rapport avec la qualité de l'environnement, soit la destination ou le régime de protection d'une ou plusieurs zones ou d'un site notamment afin de

définir le cadre dans lequel peut y être autorisée la mise en œuvre d'activités déterminées, et qui :

- sont élaborées et/ou adoptées par une autorité au niveau régional ou local, ou élaborées par une autorité en vue de leur adoption par le Parlement ou par le Gouvernement wallon;
- et sont prévues par des dispositions décrétales, réglementaires ou administratives;

Les plans et programmes visés par le présent décret comprennent également ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne ».

L'acte attaqué a pour objet principal d'édicter une interdiction temporaire de circuler dans les bois et forêts au sein d'une zone infectée par la peste porcine africaine; il instaure également différents régimes de dérogations.

Il s'agit d'une mesure générale de police sanitaire animale temporaire, assortie de possibilités de dérogations et non d'un plan ou d'un programme au sens de l'article 2 de la directive 2001/42/CE ou de l'article D.6, 13°, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il s'ensuit que le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un deuxième moyen de l'erreur manifeste d'appréciation et de la motivation matérielle.

Elle développe les quatre griefs suivants.

En premier lieu, elle critique l'acte attaqué en ce que son auteur affirme que l'absence de gestion de l'aspect endémique de l'évolution de la maladie est susceptible de réduire à néant les efforts humains et financiers consentis jusqu'alors pour éradiquer la maladie par une nouvelle propagation vers des groupes de sangliers non infectés, alors que les sangliers résistants à la peste porcine africaine existent depuis plus d'un an et « ont croisés et recroisés » à plusieurs reprises d'autres sangliers à l'intérieur de la clôture dans la zone infestée, de telle sorte qu'il est très peu probable qu'un porc séropositif ayant résisté à la maladie pendant plus de 60 jours puisse encore transmettre la maladie.

En deuxième lieu, elle conteste l'acte attaqué en ce que son auteur se réfère essentiellement à l'avis rapide n° 09-2019 du 24 mai 2019 de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), émis sur la base de la situation prévalant en mai 2019 et des données disponibles à ce moment-là, alors qu'elle a largement évolué, de telle sorte que les données utilisées par le comité scientifique de l'AFSCA n'étaient plus à jour au moment où la ministre a adopté la réglementation contestée.

En troisième lieu, elle soutient que les autres études scientifiques auxquelles se réfère l'autorité n'exposent pas la problématique spécifique de la reprise des activités forestières durant la phase endémique de la maladie et que l'extrait de l'article retenu par l'autorité pour établir que la propagation de la peste porcine africaine est facilitée par les activités humaines est cité en dehors de son contexte, alors qu'à son estime, cette phrase signifie uniquement que les activités humaines, liées au commerce de porcs domestiques, sont de nature à faciliter la propagation du virus.

En quatrième lieu, partant du principe que les clôtures déjà fixées seront maintenues, elle affirme que les sangliers séropositifs resteront dans l'espace clôturé de telle sorte que de nouvelles propagations ne sont pas possibles.

B. Le mémoire en réplique

La partie requérante reproche à l'autorité de maintenir l'interdiction de reprendre les activités forestières alors que certaines d'entre elles, tels la plantation, le dégagement et le nettoyage, sont très peu dérangeantes. Elle déplore que les travaux forestiers sont envisagés globalement et non pas par activité. À l'appui de sa thèse, elle relève que l'arrêté ministériel du 16 janvier 2020 autorise la plantation de plants forestiers avec des outils à main.

Elle fait valoir que la nécessité de procéder à une analyse circonstanciée par activité a été soulevée dès le 2 août 2019 par le président du comité scientifique de l'AFSCA.

Elle considère que l'autorité reste en défaut d'établir que l'avis de l'AFSCA n° 09-2019 gardait toute sa pertinence pour l'adoption de l'acte attaqué et justifiait que ces mesures aussi restrictives soient maintenues.

À son estime, si « la maladie entrait dans une nouvelle phase », l'auteur de l'acte attaqué aurait également dû tenir compte du fait que le nombre de sangliers avait drastiquement diminué, ce qui rendait le risque de transmission encore plus

faible, d'autant plus que la zone infectée est entourée de clôtures qui se sont montrées efficaces.

Elle fait encore valoir que la reprise de certaines activités forestières, conditionnée à certaines obligations adéquates, aurait précisément permis la reprise des opérations de protection de cadavres.

C. Le dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, la partie requérante s'en réfère à la sagesse du Conseil d'État.

VI.2. Examen

S'agissant du premier grief, l'affirmation de la partie requérante selon laquelle des sangliers séropositifs et ayant résisté à la maladie pendant plus de 60 jours ne peuvent probablement plus transmettre la maladie n'est établie par aucun document qu'elle produit. Une telle allégation est impropre à établir l'illégalité de l'acte attaqué dont le préambule indique, sans être valablement contesté, que « 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" » et qu'« 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 ».

S'agissant du deuxième grief, lequel met en cause la pertinence de l'avis rapide n° 09-2019, l'affirmation de la partie requérante, selon laquelle la situation a « largement changé et évolué depuis mai 2019 » entraînant la péremption des données utilisées par l'AFSCA, ne repose sur aucun élément concret et documenté figurant dans le dossier qu'elle dépose. Si le préambule de la réglementation contestée fait certes état d'une évolution positive de la situation, il expose néanmoins que la crise sanitaire reste critique et le restera jusqu'à l'éradication complète de la maladie qui, à défaut, deviendrait endémique. En particulier, les motifs exprimés dans ce préambule indiquent notamment que « le risque de propagation de la maladie s'en trouve d'autant plus élevé dès lors que ces sangliers (séropositifs) ne manifestent pas de signe avant-coureur de contamination de la maladie » et que « 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 ». Partant, le défaut de pertinence de l'avis de l'AFSCA n'est pas établi.

S'agissant du troisième grief, le préambule de l'acte attaqué indique que « la documentation scientifique existante sur la propagation de la peste porcine africaine démontre qu'elle est facilitée par les activités humaines (V. GUBERTI, S. KHOMENKO, M. MASIULIS et S. KERBA, Handbook on ASF in wild boar and biosecurity during hunting, GF-TADs, 25/09/2018, p. 7) » et que, « par application de cette doctrine, il peut être considéré que le maintien de la circulation en forêt présente un risque réel de dispersion du virus vers des zones boisées non infectées, et donc qu'elle accroît le risque d'une propagation vers des exploitations porcines d'élevage ». La lecture de la page 7 de l'étude ne comporte pas spécifiquement la phrase selon laquelle la propagation de la peste porcine africaine est facilitée par les activités humaines mais plutôt que « *the virus spread in domestic pigs is facilitated by human activities* ». Toutefois, le raccourci opéré dans le préambule n'est pas démenti par l'article cité puisque celui-ci vise la propagation parmi les porcs domestiques, fléau redouté par l'auteur de l'acte attaqué, cette peste porcine africaine étant présente parmi les sangliers et transmissible aux porcs domestiques. La critique de la partie requérante n'affecte donc pas la légalité de l'acte attaqué.

S'agissant du quatrième grief, les conclusions de l'avis n° 10/2019 de l'AFSCA quant à l'efficacité des clôtures sont les suivantes :

« Les données montrent clairement un effet des clôtures pour réduire la propagation en faune sauvage (notamment à l'ouest). Au sud, un effet a aussi été constaté bien que la clôture se soit révélée en partie perméable. Au nord, où le réseau de clôture est plus difficilement hermétique en raison des zones d'habitat humain, une propagation de la maladie a été constatée, ce qui a mené à une première extension de la zone contaminée ».

Il ne peut être déduit de ces conclusions très nuancées que l'autorité aurait dû, dans son analyse des mesures à prendre, partir du postulat que l'efficacité des clôtures est presque absolue.

Enfin, est irrecevable la critique qui, adressée pour la première fois dans le mémoire en réplique, reproche à l'autorité d'avoir d'appréhendé l'activité forestière de manière globale et non d'une manière particulière pour ce qui concerne chaque activité entrant dans la catégorie des travaux forestiers.

Il s'ensuit que le deuxième moyen n'est fondé en aucun de ses quatre griefs.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un troisième moyen de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, des articles 7*bis*, 10, 11 et 23 de la Constitution, du Code de droit économique, des articles 1^{er} et 14 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, dont notamment les principes du raisonnable, de minutie, de sécurité juridique et de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle reproche à l'auteur de l'acte attaqué de mettre en place un régime similaire à celui de l'arrêté du 13 mars 2019 qui est discriminatoire en ce qu'il opère une différence de traitement entre, d'une part, les exploitants forestiers et, d'autre part, les exploitants agricoles et piscicoles. Elle fait valoir que ces deux types d'exploitation jouissent d'un régime dérogatoire leur assurant une certaine reprise économique alors que les articles 6 et 7 de l'acte attaqué autorisent uniquement le traitement des épicéas scolytés, ce qui n'est pas assimilable à une reprise de l'activité économique.

Elle estime que la réglementation litigieuse contient une discrimination supplémentaire en ce qu'elle autorise le traitement des épicéas scolytés sans permettre le traitement d'autres arbres également touchés par cette maladie tels le hêtre, le mélèze ou le douglas.

Elle reproche enfin à l'autorité de prévoir des dérogations au profit des zones d'intérêt culturel enclavées dans les bois et forêts.

Selon elle, les sangliers malades recherchent des endroits frais et humides, en fond de vallée et à proximité des rivières alors que c'est précisément à ce type d'endroits que les activités piscicoles sont menées sur des terrains enclavés dans les bois et forêts. Elle affirme encore que les sangliers porteurs du virus sont, notamment au début de la maladie, encore physiquement capables de sortir du bois pour se nourrir dans les champs qui y sont enclavés et que les sangliers peuvent trouver refuge dans les forêts mais également dans les terrains agricoles ou dans les espaces piscicoles situés en fond de vallée, lesquels peuvent toujours être exploités. Elle fait valoir que les sangliers sont très présents dans les terres agricoles et reproche à l'auteur de l'acte attaqué d'affirmer que celles-ci ne sont pas propices

pour attirer les sangliers potentiellement infectés, outre que certains terrains agricoles sont situés dans des enclaves forestières.

Elle fait également grief à l'autorité de ne pas avoir pris en compte la recommandation émise par l'AFSCA dans son avis du 24 mai 2019, laquelle est favorable à la reprise des travaux « qui ne peuvent être reportés » et non pas uniquement aux seuls travaux relatifs aux bois scolytés. Elle estime que cette attitude est constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation dans la mesure où il est incompréhensible que les propriétaires forestiers ne soient pas autorisés à effectuer des opérations de récolte des peuplements feuillus et résineux sous les mêmes conditions que celles imposées par les articles 6 et 7 de l'acte attaqué. Elle affirme que cette restriction constitue une limite disproportionnée au développement durable de la forêt alors que, d'une part, l'Union européenne accorde une importance fondamentale à la protection de celle-ci et que, d'autre part, la liberté de commerce et d'industrie est protégée par l'article 23 de la Constitution.

En définitive, elle ne comprend pas « pourquoi d'autres fonctions productives peuvent continuer à exploiter moyennant autorisation alors que l'exploitation forestière ne le peut pas ».

B. Le mémoire en réplique

Selon la partie requérante, le fait que le virus résiste moins longtemps dans la matière non organique n'est pas de nature à empêcher sa transmission par toutes les catégories de personnes autorisées par l'acte attaqué à fréquenter des sentiers contenant principalement de la matière organique contaminée. Elle affirme encore que l'interdiction de tous les travaux sylvicoles sur les plateaux et les versants est injustifiée et disproportionnée par rapport à l'objectif d'éviter de déranger les sangliers malades dès lors que ceux-ci ne s'y aventurent en principe pas pour venir y mourir. Elle considère que compte tenu de la croissance de la végétation, la reprise des travaux sylvicoles contribue à la recherche des carcasses de sanglier mort. Elle revient également sur les arguments déjà développés dans sa requête.

C. Le dernier mémoire

La partie requérante soutient que l'avis du comité scientifique de l'AFSCA ne propose pas de faire une distinction entre, d'une part, les épicéas touchés par les scolytes et, d'autre part, les autres arbres touchés par le même insecte. Partant, en opérant une telle distinction, l'auteur de l'acte attaqué a, à son estime, créé une différence de traitement injustifiée.

VII.2. Examen

1. Le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la loi du 29 juillet 1991 précitée dans la mesure où l'acte attaqué est un acte réglementaire qui échappe à son champ d'application.

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, 3^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, la requête contient « un exposé [...] des moyens ». De jurisprudence constante, le moyen au sens de cette disposition consiste en l'indication d'une irrégularité qui doit, selon la partie requérante, entraîner l'annulation de l'acte attaqué, ce qui implique que le moyen expose non seulement la règle de droit dont la violation est invoquée mais aussi, de façon claire et sans ambiguïté, la manière dont elle aurait été concrètement enfreinte. En l'espèce, la partie requérante n'expose pas de manière suffisamment précise la façon dont les articles 7bis et 23 de la Constitution, le Code de droit économique, les articles 1^{er} et 14 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier et le principe de sécurité juridique ont été violés. Le moyen est irrecevable en tant qu'il allègue la violation de ces normes.

2. Selon les termes de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, une irrégularité ne donne lieu à une annulation que si elle a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, a privé les intéressés d'une garantie ou a pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte.

Comme le précise la Cour constitutionnelle, et comme cela ressort des travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, commentaire des articles, n° 5-2277/1, p. 11), cette disposition « consacre dans la loi l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence constante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Selon cette jurisprudence, le requérant n'est en principe recevable à invoquer une irrégularité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts » (C. C., 16 juillet 2015, n° 103/2015, B.44.2). Il s'ensuit que pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation.

De manière incontestable, la partie requérante a intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué en ce qu'il comporte une interdiction de principe de circuler dans les bois et forêts en dehors des routes au sens de l'article 2 du Code forestier à l'intérieur des limites de la zone infectée par la peste porcine africaine.

De même, l'annulation des dispositions qui consacrent des dérogations au profit des exploitants forestiers peut donner satisfaction à la partie requérante si, mais uniquement dans la mesure où, il résulte des motifs de l'arrêt d'annulation une obligation, à charge de l'autorité, d'élargir le régime dérogatoire mis en place à leur profit.

Par identité de motifs, l'éventuelle annulation des dispositions de l'acte attaqué instaurant un régime dérogatoire plus favorable au profit d'autres catégories de personnes, physiques ou morales, sillonnant les bois et forêts n'est susceptible de donner satisfaction à la partie requérante, à la lumière de l'intérêt qu'elle fait valoir, que s'il résulte de l'arrêt d'annulation que ce régime plus favorable doit également être élargi aux exploitants forestiers.

3. Tels qu'ils sont formulés dans la requête, les griefs ne sont pas directement dirigés contre l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'acte attaqué qui édicte une interdiction générale de principe de circuler dans les bois et forêts en dehors des routes au sens de l'article 2 du Code forestier à l'intérieur des limites de la zone infectée par la peste porcine africaine.

4. Les arguments, formulés par la partie requérante, tendant à démontrer une discrimination entre, d'une part, les exploitants forestiers et, d'autre part, les exploitants agricoles et piscicoles consistent, pour l'essentiel, à tenter d'établir que les risques sanitaires liés à ces deux types d'exploitation ont été sous-estimés, les sangliers malades fréquentant également les endroits frais, humides ou nourriciers situés dans les terrains afférents à ceux-ci.

Partant, l'éventuelle annulation de l'article 4 de la réglementation attaquée, lequel instaure un régime dérogatoire au profit des exploitants agricoles et piscicoles, ne pourrait donner satisfaction à la partie requérante au regard de l'intérêt qu'elle fait valoir.

Ces critiques sont, dès lors, irrecevables.

5. Il en va de même des critiques dirigées contre l'article 8 qui établit un régime spécifique pour les zones d'intérêt culturel enclavées dans les bois et forêts.

6. Il convient ensuite d'examiner la distinction faite entre les exploitants forestiers, selon qu'il s'agit ou non d'épicéas scolytés. L'acte attaqué interdit la circulation dans les bois et forêts aux exploitants forestiers comme à toute personne ne bénéficiant pas d'une dérogation.

Une première dérogation est prévue pour l'inventaire, le marquage et l'exploitation des épicéas scolytés (art. 6). Une seconde dérogation est prévue pour l'enlèvement des bois coupés et entreposés dans les bois et forêts, au bord des routes et chemins empierrés (art. 7).

6.1. Comme cela ressort du préambule de l'acte attaqué, son auteur a recueilli l'avis du comité scientifique institué auprès de l'AFSCA.

Cet « avis rapide 09-2019 » du 24 mai 2019, signé le 4 juin 2019, porte, dans son résumé, ce qui suit :

« Question

Dans le cadre de l'épidémie de peste porcine africaine (PPA) sévissant dans la faune sauvage (sangliers) de la province de Luxembourg et de sa propagation géographique, il est demandé au Comité scientifique de remettre un avis rapide sur le risque d'introduction de la PPA dans les exploitations porcines associé à une reprise des travaux dans les forêts en zone II (contaminée par la PPA), ces travaux consistant en :

- o la préparation des sols, y compris l'apport d'amendements;
- o les plantations et semis;
- o l'élagage de branches;
- o le marquage d'arbres en éclaircie;
- o l'exploitation forestière (autre que les bois résineux scolytés (infection par les *Scolytidae*);

Ces travaux sont toujours interdits à la date de cet avis (arrêté ministériel de la Région wallonne du 13 mars 2019) pour limiter la propagation de la peste porcine africaine dans la faune sauvage (sangliers) avec des assouplissements tolérés pour le traitement des bois scolytés (urgence phytosanitaire), sous la condition de respecter les mesures de biosécurité.

[...]

Conclusions et recommandations

[...]

À la date de cet avis, le risque d'introduction du virus de la PPA dans les exploitations porcines associé à une reprise des travaux forestiers est considéré comme "faible". En effet, le risque n'est pas inexistant en raison du risque de transmission indirecte *via* le matériel et l'homme.

Le risque de propagation dans la faune sauvage (sangliers) vers des zones non contaminées *via* la reprise des activités forestières telles que décrites plus haut est un risque plus grand que celui de l'introduction en exploitation porcine et est considéré comme "modéré" (niveau 3 dans l'échelle de qualification du risque qui en compte 4) en raison du risque de transmission indirecte *via* les personnes et le matériel. Les entreprises qui assurent les travaux évalués ici sont peu nombreuses et donc amenées à se déplacer, avec leur matériel, dans de nombreux lieux d'exploitation dans le pays, lieux qui constituent le biotope naturel des sangliers et qui sont géographiquement distants. Vu le caractère invasif des travaux dans les forêts, il existe une forte probabilité d'entrer en contact avec des substances contaminées (cadavres, excréments) en zone II. De plus, le virus de la PPA montre une haute persistance dans les substances biologiques et donc dans

l'environnement. En raison de ces deux facteurs, le risque de propagation du virus est considérable.

Le Comité scientifique estime donc que la reprise des travaux de forêt en zone II, tels que ceux à considérer dans cet avis, augmente le risque de propagation de la PPA dans la faune sauvage. Ce risque peut être limité si des mesures préventives telles que le nettoyage et la désinfection minutieux du matériel utilisé et des mesures de biosécurité sont prises pour les personnes travaillant dans la zone contaminée. Cependant, il est peu probable que les gestionnaires de risques pourront assurer un contrôle adéquat du respect des mesures de biosécurité étant donné l'ampleur (en termes de lieux et de fréquence) de toutes les activités. Pour cette raison, le Comité scientifique recommande de ne pas reprendre en zone contaminée les travaux forestiers mentionnés autres que ceux qui ne peuvent être reportés, comme l'élimination des bois scolytés.

[...] ».

La partie non résumée de l'avis comporte les considérations suivantes :

- « Les travaux à considérer dans cet avis s'inscrivent dans une séquence temporelle, relativement difficilement dissociable (bien que certains de ces travaux puissent être parfois reportés à court terme) (communication par Ir. J.-P. Scohy) :
 - opréparation éventuelle du terrain (défrichage) par gyrobroyage des "résidus" d'exploitation et/ou de la végétation concurrente;
 - oplantation (hors cas où on utilise la régénération naturelle);
 - odégagements (entre 1 et 7 ans après la plantation des essences) pour laisser une place optimale (contrôler la concurrence de la végétation adventice) pour la croissance;
 - oélagage et taille des branches secondaires pour permettre une poussée en hauteur optimale;
 - omarquages en éclaircie pour éliminer les individus de moindre qualité et laisser un maximum de lumière et de place aux autres;
 - orécolte finale »;
- « Les travaux forestiers à considérer dans cet avis amènent naturellement l'homme à exercer dans des milieux fortement contaminés par les cadavres de sangliers infectés [...] »;
- « Les activités en forêt peuvent avoir des effets de dérangement sur les compagnies de sangliers et contribuer à la dispersion géographique d'une infection. Ces activités ont été répertoriées dans un avis récent de l'ANSES et classées selon différents facteurs de dérangement : bruit, odeur, envahissement de l'espace, modification de l'environnement, durée et fréquence de l'activité (ANSES, 2019a). Dans cet avis de l'ANSES, les activités risquant le plus de déranger les sangliers étaient : l'éclaircissement de parcelles par engins, la coupe de bois (abattage de gros arbres), le débardage et la présence de ramasseurs de champignons/bois de cerf (activité saisonnière) »;
- « Les sangliers sont principalement perturbés par un danger inattendu. Si le danger est prévisible, ils sont capables de lui démontrer une certaine habitude »;
- « [L]es travaux forestiers peuvent avoir un effet perturbateur (coupe, gyrobroyage) ou attractif (plantation) sur les sangliers »;
- « Le Comité scientifique estime que le risque de dérangement n'est pas le principal facteur de risque étant donné les phénomènes d'habitude à ce type de dérangement constatés chez les sangliers. En effet, les sangliers peuvent assez

rapidement s'adapter aux dérangements associés aux travaux considérés dans cet avis s'ils peuvent anticiper le bruit/le dérangement. De plus, ces dérangements sont à plus faible rayon de dispersion des sangliers, en comparaison par exemple avec ceux engendrés par la chasse (ANSES, 2018). Ce sont les risques de transmission indirecte qui, dans le cas des travaux forestiers, doivent donc être particulièrement envisagés ».

Le comité scientifique conclut en ces termes :

« Le Comité scientifique ne recommande pas à l'heure actuelle de reprise des travaux forestiers, non en raison du risque d'introduction du virus dans les exploitations porcines mais bien du risque de sa propagation en faune sauvage.

Le Comité scientifique estime que les travaux qui ne peuvent être reportés, et notamment ceux qui concernent les bois scolytés, peuvent toutefois être entrepris à la condition que ceux-ci s'effectuent dans les mêmes conditions qu'ils ne le sont dans le cadre de l'élimination des bois scolytés à la date de cet avis. C'est-à-dire de façon structurée et strictement encadrée par des agents de l'administration en ce qui concerne le contrôle du respect des règles de biosécurité et de désinfection du matériel et de décontamination du personnel (le recours préférentiel à des opérateurs locaux, actifs dans la gestion des bois scolytés, est de nature à limiter la propagation de la PPA en faune sauvage). Dans le cas éventuel où d'autres travaux forestiers ne pourraient être postposés, il est nécessaire de suivre des mesures de biosécurité similaires.

Le Comité scientifique recommande donc de postposer au maximum tous les autres travaux en fonction de l'évolution de l'épidémie de PPA ».

6.2. Il ressort donc de l'avis de ce comité scientifique, très largement suivi par l'auteur de l'acte attaqué, qu'une reprise de l'activité forestière dans la zone contaminée n'est pas recommandée et que les travaux qui ne peuvent être reportés, notamment ceux qui concernent les bois scolytés, pourraient être entrepris sous certaines conditions.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut 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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes. 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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

En l'espèce, l'acte attaqué établit une différence entre les exploitants forestiers selon que leurs activités sont ou non en rapport avec la gestion des épicéas scolytés; il s'agit là d'un élément objectif. La différence de traitement est susceptible

d'une justification raisonnable puisqu'il s'agit de lutter contre une autre affection qui touche cette fois les arbres – et non les sangliers – et dont l'absence de gestion peut avoir de très graves conséquences sur la richesse et la production forestières.

Les dérogations instaurées à l'article 6 au profit du traitement du phénomène des scolytes (repérage, marquage, exploitation et enlèvement) sont très strictement encadrées dès lors qu'elles requièrent, notamment, des autorisations individuelles, la désinfection des chaussures et la rédaction d'inventaires.

Par ailleurs, l'article 7 établit un régime dérogatoire au profit de l'ensemble des exploitants forestiers autorisant ceux-ci, moyennant une simple notification préalable adressée au chef de cantonnement, à enlever tous les bois coupés et entreposés au bord des routes et des chemins empierrés quand bien même ces bois ne sont pas scolytés.

Dès lors que l'auteur de la réglementation attaquée s'appuie sur une recommandation qui repose sur un avis scientifique motivé exposant les risques liés à une reprise générale de l'exploitation forestière, tout en admettant des dérogations portant non seulement sur la gestion du phénomène des scolytes (art. 6) mais également sur les bois déjà entreposés au bord des routes et chemins empierrés (art. 7), ce traitement différencié repose sur un élément objectif susceptible d'une justification raisonnable, de sorte que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés.

6.3. Pour le surplus, les éléments avancés par la partie requérante ne suffisent pas à rapporter la preuve d'une erreur manifeste d'appréciation, soit l'attitude qu'aucune autre autorité placée dans les mêmes circonstances n'aurait adoptée. De jurisprudence constante, il ne suffit pas de constater qu'au regard des mêmes critères, telle autre mesure paraît raisonnablement admissible ou semble même meilleure; il faut que l'appréciation soit incompréhensible pour tout observateur averti.

Il ressort tant du préambule de l'acte attaqué que de l'avis de l'AFSCA que le danger de propagation de l'infection est plus important dans les bois et forêts que sur les chemins régulièrement fréquentés dès lors que les sangliers ont tendance à préférer les coins où ils ne sont pas dérangés par les activités humaines.

Dès lors que l'acte attaqué met en œuvre ce choix, lequel n'est pas manifestement déraisonnable, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son appréciation en opportunité à celle de l'autorité d'autant que, comme cela a été relevé, les exploitants de bois non scolytés peuvent, par le biais de l'article 7 de

l'acte attaqué, procéder à l'enlèvement du bois déjà coupé et entreposé le long des routes et chemins empierrés.

6.4. Enfin, la partie requérante critique le fait que le régime dérogatoire instauré par l'article 6 de l'acte attaqué au profit des bois scolytés n'est applicable qu'aux épicéas.

Toutefois, elle n'établit pas qu'elle assure elle-même la gestion de hêtres, mélèzes ou douglas qui, contaminés par les scolytes, réclameraient un traitement aussi urgent que les épicéas scolytés. Partant, son intérêt à ce grief n'est pas démontré à suffisance.

7. Il s'ensuit que le troisième moyen est partiellement irrecevable à défaut d'intérêt et non fondé pour le surplus.

VIII. Quatrième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

A. La requête en annulation

La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 1^{er} et 14 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des principes de bonne administration, dont notamment les principes du raisonnable, de minutie, de sécurité juridique et de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

En une première branche, elle constate que l'article 2 de l'acte attaqué prévoit une dérogation autorisant des interventions n'ayant pas de lien avec la gestion de la peste porcine africaine tels, notamment, les services de secours, les forces de police et les gestionnaires des réseaux électriques, de gaz ou de téléphonie mobile. Elle relève que ces catégories de personnes peuvent circuler librement sur les routes, causant de ce fait des risques élevés de propagation de la peste porcine en dehors des zones tampon et noyau, alors que les propriétaires sylviculteurs et les exploitants forestiers ne sont pas autorisés à exploiter ou circuler sur leurs propres terrains, en dépit de leur expertise pointue en gestion forestière. Elle considère que l'ouverture au grand public de la zone infectée par la peste porcine est incompréhensible dès lors que les risques de propagation sont considérables, comme l'affirme l'AFSCA.

Elle déduit de ces différents éléments que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

En une seconde branche, elle relève que l'acte attaqué met au centre de ses préoccupations la quiétude du gibier afin d'éviter la dispersion éventuelle des sangliers, alors que toute exploitation forestière n'a pas pour conséquence automatique la dispersion de ceux-ci. Elle affirme, à cet égard, que la plantation de plants ne provoque pas de bruit et certainement pas plus qu'une exploitation agricole. Selon elle, tous les intervenants de la forêt reconnaissent que les sangliers ne fuient pas et ne se dispersent pas en cas d'exploitation forestière. À l'appui de cette affirmation, elle produit un article dont il résulte que les sangliers constituent une espèce évoluée qui « fait preuve de discernement ». Elle déduit également d'un avis de l'AFSCA que les sangliers s'habituent au dérangement que peuvent causer certaines activités forestières et soutient que cet élément aurait dû être pris en compte par l'autorité pour prévoir l'octroi de dérogations aux sylviculteurs.

Elle met encore en avant le fait qu'elle est en mesure d'exploiter ses bois au moyen de véhicules munis de sas de décontamination pour les personnes et qui ne sortent pas sur la voirie publique, ce qui réduit très fort les risques de propagation de la maladie.

Elle déduit de ces différents éléments que l'autorité a commis une erreur manifeste d'appréciation.

B. Le mémoire en réplique

À son estime, il ressort de l'avis de l'AFSCA du 24 mai 2019 que les sangliers s'habituent au dérangement que peuvent causer certaines activités forestières et que, partant, cet élément aurait dû être pris en compte pour permettre l'octroi de dérogations aux sylviculteurs.

C. Le dernier mémoire

Dans son dernier mémoire, la partie requérante réitère en substance ses arguments.

VIII.2. Examen

1. Le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la loi du 29 juillet 1991 précitée dans la mesure où l'acte attaqué est un acte réglementaire qui échappe à son champ d'application.

Par ailleurs, la partie requérante n'expose pas, de manière suffisamment précise, la façon dont les articles 1^{er} et 14 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier et le principe de sécurité juridique ont été violés. Le moyen est irrecevable en tant qu'il allègue la violation de ces normes.

A. Sur la première branche

2. Comme déjà rappelé à l'occasion de l'examen du troisième moyen, pour être recevable, un moyen doit être susceptible de donner satisfaction à la partie requérante en cas d'annulation à la lumière de l'intérêt qu'elle invoque.

Partant, l'éventuelle annulation des dispositions de l'acte attaqué instaurant un régime dérogatoire plus favorable au profit d'autres catégories de personnes, physiques ou morales, sillonnant les bois et forêts n'est susceptible de donner satisfaction à la partie requérante, à la lumière de l'intérêt qu'elle fait valoir, que s'il résulte de l'arrêt d'annulation que ce régime plus favorable doit également être élargi aux exploitants de bois non scolytés.

Or, les arguments formulés par la partie requérante critiquent avant tout le régime de dérogations instauré par l'article 2, de l'acte attaqué au profit de certains services exerçant une mission d'intérêt public (protection civile, police, ...) en ce que le risque de contamination serait trop élevé.

À les supposer fondées, ces critiques ne pourraient avoir pour effet que l'autorité serait tenue d'élargir ce régime aux exploitants de bois non scolytés, de sorte que l'éventuelle annulation de l'acte attaqué ne pourrait donner satisfaction à la partie requérante au regard de l'intérêt qu'elle fait valoir.

Ces critiques sont dès lors irrecevables, de mêmes que celles qui concernent à nouveau les zones d'intérêt culturel, déjà examinées dans le troisième moyen.

3. Pour le surplus, les éléments avancés par la partie requérante ne suffisent pas à rapporter la preuve d'une erreur manifeste d'appréciation.

Comme déjà relevé, il ressort tant du préambule de l'acte attaqué que de l'avis de l'AFSCA que le danger de propagation de l'infection est plus important

dans les bois et forêts que sur les chemins régulièrement fréquentés dès lors que les sangliers ont tendance à préférer les coins où ils ne sont pas dérangés par les activités humaines.

Dès lors que l'acte attaqué met en œuvre ce choix, lequel n'est pas manifestement déraisonnable, il n'appartient pas au Conseil d'État de substituer son pouvoir d'appréciation à celui de l'autorité.

4. Par conséquent, la première branche du moyen n'est pas fondée.

B. Sur la seconde branche

5. Le Conseil d'État est sans compétence pour déterminer si un sanglier fait preuve de discernement et s'il risque ou non d'être effrayé par les travaux forestiers. À nouveau, il y a lieu de rappeler que l'acte attaqué est parti du principe que le danger de propagation de l'infection est plus important dans les bois et forêts que sur les chemins et sentiers régulièrement fréquentés dès lors que les sangliers ont tendance à préférer les coins où ils ne sont pas dérangés par les activités humaines. Ce choix prend largement appui sur un avis du comité scientifique de l'AFSCA et est exposé dans le préambule de l'acte attaqué.

Il n'appartient pas au Conseil d'État de remettre en cause cette opération en substituant son appréciation en opportunité à celle de l'autorité réglementante.

6. Les éléments apportés par la partie requérante ne permettent en tout cas pas de conclure à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation quant à la mise en œuvre de ce choix.

En particulier, si la partie requérante affirme que tous les travaux forestiers ne sont pas bruyants, telle l'opération de plantation, le fait de considérer que l'exploitation forestière est invasive, notamment en ce qu'elle a lieu en dehors des chemins et sentiers, ne constitue pas une telle erreur, d'autant que l'avis de l'AFSCA évoque non seulement l'effet perturbateur des travaux forestiers (coupe, gyrobroyage) mais également son effet attractif (plantation) sur les sangliers.

Enfin, il n'est pas contesté que la grande majorité des cadavres de sanglier sont détectés en milieu forestier et non à proximité immédiate des chemins.

7. Il s'ensuit que la seconde branche n'est pas fondée.

8. En conclusion, le quatrième moyen n'est fondé en aucune de ses deux branches.

IX. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite du Conseil d'État que la partie requérante soit condamnée « aux entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure ». Il y a lieu de faire droit à sa demande, en lui octroyant l'indemnité liquidée au taux de base. La demande de la partie requérante de réduire ce montant est irrecevable à défaut d'avoir été déposée moins de cinq jours avant l'audience comme l'impose l'article 84/1 du règlement général de procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 770 euros est accordée à la partie adverse, à la charge de la partie requérante.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge de la partie requérante.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont également mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 19 juin 2023, par :

Colette Debroux,
Luc Donnay,
Lionel Renders,
Céline Morel,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux