CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.882/4
du 13 janvier 2020

sur

un projet d'arrêté ministériel de la Région wallonne
'interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter
la propagation de la peste porcine africaine'

‡LW-BDBUNGJBC-GGIICVT‡

Le 6 janvier 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel 'interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 janvier 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 janvier 2020.

*

‡LW-BDBUNGJBC-GGIICVT‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Que la combinaison de ces mesures a permis, en plus de celles déjà existantes, de découvrir récemment, par voie de prospection organisée, de nouvelles carcasses ou ossements de sanglier dans la zone infectée (30.483 hectares de forêt, à la date du

‡LW-BDBUNCJBC-GGIICVT‡

13 décembre – la dernière carcasse positive découverte en date l'a été le 9 décembre 2019) dont les analyses virologiques effectuées par le laboratoire de référence belge Sciensano démontrent qu'ils sont positifs au virus de la peste porcine africaine ;

Que ces travaux de prospections sont considérables et requièrent une mobilisation des ressources humaines très importante ;

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

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

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

Que ces nouveaux éléments requièrent une adaptation des décisions et des mesures adoptées par la Région wallonne ou l'adoption de nouvelles mesures ;

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

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

L'urgence sollicitée est rencontrée ».

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

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

OBSERVATION PRÉALABLE

Le préambule de l'arrêté en projet entend, dans ses considérants, justifier des motifs pour lesquels il y a lieu d'adopter l'arrêté en projet, en ce compris les raisons qui fondent chacune des interdictions et dérogations prévues par celui-ci.

‡LW-BDBUNGJBC-GGIICVT‡

Faute d'une connaissance particulière des données concrètes à prendre en considération et des aspects éminemment factuels et scientifiques relevant notamment de l'art vétérinaire et de l'épidémiologie de la peste porcine et de ses modes de propagation, aspects sur lesquels le préambule du projet entend s'appuyer pour justifier celui-ci dans sa globalité et dans les mesures spécifiques qu'il prévoit, et n'ayant par ailleurs pas la possibilité juridique d'organiser un débat contradictoire à ce sujet, débat qui porterait notamment sur les études scientifiques en la matière dont fait état le préambule de l'arrêté en projet [1], la section de législation ne peut, sauf les observations qui seront formulées ci-après, que prendre acte des explications données, sans pouvoir se prononcer de manière tranchée sur la pertinence et l'admissibilité juridique de chacune de ces justifications.

Il en va d'autant plus ainsi que dans ses avis rapides de juin 2019 relatifs à la problématique traitée par le texte en projet, avis qui figuraient au dossier communiqué à la section de législation dans le cadre de la demande d'avis ayant pour objet le projet devenu l'arrêté ministériel du 27 juin 2019 'interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine', et sur lesquels reposent pour partie les justifications données dans le préambule de l'arrêté en projet, le Comité scientifique institué auprès de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaine alimentaire a regretté de « ne pas avoir eu un accès complet et transparent à toutes les données disponibles concernant l'état actuel de la propagation de l'épidémie de PPA et des mesures de contrôle établies contre celle-ci », tout en précisant que « [c]es informations incomplètes peuvent avoir une influence sur la qualité/l'exhaustivité de cet avis » [2].

Le présent avis se limite donc à relever certaines questions qui apparaissent se poser dans le bref délai imparti à la section de législation.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 11 du projet impose l'utilisation 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) », ainsi que d'« eau de Javel diluée à 10% ».

[1] Certaines de celles-ci sont jointes au dossier communiqué à la section de législation, comme les rapports circonstanciés, rédigés en anglais, du GF-TADs datés des 25 septembre 2018 et 10 et 11 septembre 2019. D'autres ne sont pas jointes comme le « Report ASF Expert Mission to Belgium, EUVET Initiative, 7-8 january 2019, by Vittorio GUBERTI – ISPRA Italy ».

[2] Voir en ce sens l'avis n° 66.374/4 donné le 26 juin 2019 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 27 juin 2019, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66374.pdf ; voir également l'avis n° 66.595/4 donné le 25 septembre 2019 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 1er octobre 2019 'interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66595.pdf.

‡LW-BDBUNCJBC-GGIICVT‡

Ce faisant, le projet d'arrêté fixe des « règles techniques » au sens de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

En vertu de l'article 5 de cette directive, il doit, de ce fait, être communiqué à la Commission européenne.

Or, il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait été accomplie. Il y sera veillé.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 1er et 11

L'article 11, alinéa 2, dispose :

> « 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 suivant toute intervention dans la zone infectée ».

Cette disposition n'est pas cohérente avec les articles du projet qui font courir le délai de septante-deux heures après les mesures de désinfection.

Pour éviter toute confusion à ce sujet, mieux vaut omettre cet alinéa 2 et laisser subsister les dispositions particulières.

Toutefois, à l'article 1er, alinéa 4, compte tenu de ce qu'énonce l'alinéa 3, il y a lieu de prévoir que le délai court dans les septante-deux heures qui suivent selon le cas, pour les personnes mentionnées à l'alinéa 3, première phrase, les mesures de désinfection et, pour les personnes mentionnées à l'alinéa 3, seconde phrase, toute intervention dans la zone infectée.

Article 1er

À l'alinéa 1er, il y a lieu de mentionner non l'article 2 mais l'article 3, 24°, du décret du 15 juillet 2008 'relatif au Code forestier' qui définit la notion de « route ».

La même observation vaut pour la suite du projet.

‡LW-BDBUNGJBC-GGIICVT‡

Articles 2 et 3

À l'article 2, alinéa 1er, 4°, et à l'article 3, 5°, la question se pose de savoir pour quel motif il est renvoyé au mesures de désinfection à mettre en œuvre « conformément aux instructions reçues du Département de la Nature et des Forêts », alors que l'article 11 du projet a précisément pour objet de prévoir de manière détaillées les mesures de désinfection minimales à appliquer.

Il convient de modifier l'article 2, alinéa 1er, 4° et l'article 3, 5°, aux fins de renvoyer à l'article 11 du projet, comme procèdent, du reste, les articles 1er, alinéa 3, 7, 2°, 8, 5° et l'annexe du projet.

Article 3

L'article 3, 7°, interdit sans limite dans le temps aux personnes disposant d'une résidence secondaire dans les bois de la zone infectée de pénétrer dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec des porcs domestiques, alors que ces personnes doivent utiliser des chemins empierrés pour rejoindre leur résidence secondaire quand ils ne peuvent y accéder par la route et que dans le cas où il y accès en dehors des chemins empierrés, des mesures de désinfection sont imposées.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier l'imposition d'une mesure d'interdiction sans limite de temps à l'égard de ces personnes.

Articles 6, 7 et 8

Ces dispositions ont pour objet d'autoriser, sous certaines conditions, différents cas de circulation « dans les bois et forêts tant publics que privés ».

Alors que les autres dispositions du projet qui règlent la circulation en forêt mentionnent pour leur part « les bois et forêts » sans autres précision, les articles 6 à 8 du projet visent ainsi « les bois et forêts tant publics que privés ».

La section de législation n'aperçoit pas la raison d'être de cette différence dans les termes utilisés.

De l'accord du délégué, les mots « tant publics que privés » seront omis.

Article 6

1. Dès lors que la circulation visée à l'article 6 du projet nécessite une simple notification, et non pas une autorisation, la section de législation n'aperçoit pas le sens de sa phrase introductive qui prévoit que les conditions ensuite énumérées sont des conditions « minimales ».

‡LW-BDBUNCJBC-GGIICVT‡

En effet, s'il y a une logique à prévoir des conditions « minimales » à respecter lorsque la circulation est soumise à autorisation, la personne délivrant l'autorisation pouvant, à cette occasion, imposer des conditions complémentaires, cette logique est absente dans un système de simple notification.

Si toutefois, l'intention était de permettre au chef de cantonnement d'imposer des conditions complémentaires en cas de simple notification, il conviendrait alors de le prévoir expressément dans la disposition à l'examen.

Cette dernière sera réexaminée à la lumière de cette observation.

2. Le 5° interdit aux intervenants mentionnés par la disposition et à leurs véhicules 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 mentionnées au 3°. Toutefois, la disposition ne prévoit aucune mesure de désinfection pour les véhicules.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier l'interdiction de pénétrer dans une exploitation porcine avec un véhicule qui n'est par ailleurs soumis à aucune mesure de désinfection en raison du fait que ce véhicule est uniquement censé circuler sur des chemins empierrés.

Article 12

Compte tenu du fait que l'arrêté ministériel du 1er octobre 2019 cessera d'être en vigueur le 23 janvier 2020, et l'intention de l'auteur du projet étant d'assurer la continuité de l'interdiction de circulation en forêt, l'arrêté en projet doit entrer en vigueur le 23 janvier 2020.

Il convient, pour l'auteur du projet, soit de le prévoir dans l'article 12 du projet et de modifier celui-ci en conséquence, soit de s'assurer que la publication de l'arrêté en projet au *Moniteur belge* interviendra très précisément le 23 janvier 2020.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-BDBUNGJBC-GGIICVT‡