



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.323/4
du 7 mai 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'

Le 29 avril 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 7 mai 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 7 mai 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 cette maladie animale infectieuse virale, de nombreuses mesures précoces (réseau de clôtures étendu), proactives (prospection intensive dans la zone infectée de 31.407 ha de forêts – soit près de 46.000 heures de recherches à l'heure actuelle, élimination des cadavres abattus ou retrouvés morts) et drastiques (effort intensif de destruction par piégeage et tir de nuit, intensification de la chasse, installation de points d'affut et appâtage homogène, mesures de biosécurité, augmentation sensible du matériel de lutte et de destruction mis à disposition : carabines spécifiques, déploiement d'un important réseau de camératrapas disposées, recours à des jumelles nocturnes) ont été adoptées par la Région wallonne dès la découverte du cas primaire de peste porcine africaine et aménagées au fur et à mesure du temps et de l'évolution de la maladie dans deux zones définies par l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 juin 2019 portant diverses mesures temporaires de lutte contre la peste porcine africaine chez les sangliers et modifiées par les arrêtés du Gouvernement wallon du 12 décembre 2019 et du 18 décembre 2019, à savoir la zone infectée et la zone d'observation renforcée ;

Que pour atteindre l'objectif final d'éradication de la maladie sur le territoire wallon, il est évalué, par les experts, que ces multiples 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 celle de celles et ceux qui souhaiteraient déambuler en forêt à des fins de loisirs ou à des fins non liées à la gestion de la maladie ;

Qu'en outre, il est considéré que le maintien d'une libre circulation en forêt risquerait d'accroître la propagation de la maladie en dehors de la zone infectée, soit vers des zones boisées non infectées soit par l'introduction de la maladie dans la filière d'élevage des porcs ou vers des porcs domestiques ;

Qu'en conséquence une décision d'interdiction de circulation en forêt a été adoptée par voie d'arrêtés ministériels successifs, dont le dernier en date est l'arrêté ministériel du 16 janvier 2020 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine, tel que modifié par l'arrêté ministériel du 24 mars 2020, en prévoyant toutefois certaines dérogations pour un nombre limité d'ayants-droits ;

Que la combinaison des mesures de lutte adoptées et mises en place avec les interdictions successives de circulation en forêt a été considérée, et continue de l'être, tant par les experts européens spécialisés en la matière que par le Comité scientifique auprès de l'AFSCA (Comité scientifique auprès de l'AFSCA – avis rapide 09-2020 – Réévaluation des risques de propagation en faune sauvage et d'introduction de la peste porcine africaine aux élevages de porcs belges associée à une reprise conditionnelle des différentes activités en forêt) (dossier SciCom 2020/05) comme efficaces ;

Que cette efficacité est démontrée, d'une part par la diminution massive de la population des sangliers en zone infectée, et d'autre part par la diminution considérable de l'incidence apparente des cas viropositifs chez les sangliers depuis la découverte du cas primaire de peste porcine africaine ;

Que depuis le 11 août 2019, seuls des ossements de sanglier (derniers en date des 3 janvier, 21 février et 4 mars 2020 indiquant une mort datant de 4 à 6 mois par les experts vétérinaires), dont les analyses virologiques effectuées par le laboratoire de référence belge Sciensano démontrent qu'ils sont positifs au virus de la peste porcine africaine, sont découverts ;

Que ce constat a notamment pu être dressé suite aux périodes d'intensification des recherches (prospection) de cadavres organisées d'abord entre le 6 novembre 2019 et le 10 décembre 2019 puis ensuite entre le 05 février 2020 et le 25 mars 2020. Cette deuxième période de prospection a été maintenue mais néanmoins aménagée compte tenu de la pandémie du COVID-19 et des mesures de lutte adoptées pour éviter sa propagation ;

Que si les résultats obtenus sont encourageants, il demeure encore acquis que la peste porcine africaine est toujours présente dans la zone infectée. L'épidémie n'est pas encore résolue ;

Que ces résultats sont de nature à requérir une réévaluation du confinement de la maladie pour les différentes activités en forêt matérialisée par les arrêtés ministériels successifs interdisant temporairement la circulation en forêt adoptés jusqu'alors, sans pour autant porter sur l'enjeu primaire qui demeure la préservation de l'intérêt général et en gardant à l'esprit qu'un éventuel rebond de la maladie, notamment par l'effet des naissances printanières, ne peut être exclu ;

Que cette réévaluation des différentes activités en forêt est réalisée à la lumière de l'avis rapide (09-2020) remis et approuvé par le Comité scientifique auprès de l'AFSCA en date du 20 mars 2020 (dossier SciCom 2020/05), suite à la sollicitation effectuée par la Région wallonne le 19 février 2020, qui procède à l'évaluation des différentes activités en forêt au regard de leur risque de propagation du virus et dont la teneur a pu être discutée avec les experts régionaux en date du 10 avril 2020, ainsi que sur base de l'avis (06-2020) remis et approuvé par le Comité scientifique auprès de l'AFSCA en date du 20 mars 2020 (dossier SciCom 2019/11) qui procède à une évaluation semi-quantitative des risques liés aux voies potentielles d'introduction de la peste porcine africaine de la faune sauvage vers les élevages de porcs domestiques et à sa propagation ultérieure dans les exploitations porcines ;

Que pour des raisons inhérentes à l'évolution de la maladie, à l'étendue du territoire concerné, aux dernières données scientifiques et épidémiologiques recueillies le 30 mars 2020 (avant le pic des mises bas des sangliers) et analysées dans le courant du mois d'avril 2020, à l'évaluation des efforts de destruction consentis au 30 mars 2020 et récemment analysés, aux derniers avis et avis rapide rendus par le Comité scientifique auprès de l'AFSCA en date du 20 mars 2020 et communiqués au gestionnaire de risque le 25 mars 2020, aux mesures de confinement issues de la pandémie du COVID-19 qui ralentissent l'action de la Région wallonne, ces différents paramètres sont en constante évolution 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 ;

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

L'urgence sollicitée est rencontrée ».

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

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

OBSERVATION PRÉALABLE

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

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, 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.

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

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Le 2^o entend définir l'« exploitation forestière » comme étant « la coupe, le débardage et l'enlèvement des grumes et des houppiers de résineux et de feuillus, en ce compris la gestion des chablis à l'aide d'engins d'exploitation dédiés à ce type d'activité ».

Pour sa part, l'article 3, 10°, du Code forestier définit l'« exploitation » comme étant « [la] coupe et débardage d'arbres, à l'exclusion des coupes urgentes, ou [la] récolte de produits de la forêt autre qu'un prélèvement, ainsi que leur enlèvement hors de la propriété ».

La question se pose de savoir quel lien il y a lieu de faire, en cohérence, entre ces deux définitions.

Si l'« exploitation forestière » au sens de l'arrêté en projet doit se comprendre comme recouvrant une partie de la notion d'« exploitation » au sens du Code forestier, il conviendrait de le préciser.

En tout état de cause, la disposition à l'examen sera revue aux fins de lever toute ambiguïté quant au lien à établir entre ces deux notions.

Article 4

L'article 4 du projet prévoit que, par dérogation à l'article 2, les personnes dont le domicile ou la résidence secondaire 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 à certaines conditions, dont l'interdiction qui leur est imposée de pénétrer dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec des porcs domestiques dans les 72 heures qui suivent l'accès à leur domicile ou à leur résidence secondaire.

La section de législation n'aperçoit pas la logique de l'interdiction ainsi imposée.

En effet, le risque que présentent les personnes concernées pour les exploitations porcines et les porcs domestiques est lié au fait que ces personnes ne peuvent accéder par la route à leur domicile ou leur résidence secondaire situés dans les bois et forêts de la zone infectée. Or, ce risque ne prend pas tant cours une fois que ces personnes ont accédé à leur domicile ou résidence que lorsque, y ayant accédé, elles quittent ces lieux en empruntant le même itinéraire à risque et sont alors susceptibles de se rendre dans une exploitation porcine ou d'être en contact avec des porcs domestiques. Il n'y a dès lors pas de sens de prévoir que l'interdiction de 72 heures prend cours lors « de l'accès à leur domicile ou à leur résidence secondaire ».

Par ailleurs, ces personnes sont susceptibles de quitter et de revenir à leur domicile ou résidence secondaire chaque jour de sorte que, sauf pour les personnes qui quitteraient leur résidence secondaire pour plus de 72 heures, l'interdiction est également dépourvue également de logique.

Par conséquent, la question se pose de savoir si l'interdiction imposée ne devrait pas être absolue, sans limite dans le temps, pour les personnes accédant à leur domicile, tout en exceptant, à des conditions sanitaires strictes, les personnes concernées qui sont tenues de se rendre dans une exploitation porcine ou d'avoir un contact avec des porcs domestiques pour des raisons spécifiques, comme des raisons professionnelles, tels l'exploitant d'une exploitation porcine ou les personnes qui y travaillent ainsi que les vétérinaires.

Dans le même temps, il serait difficilement justifiable que les personnes qui quittent leur résidence secondaire pour une période supérieure à 72 heures se voient interdire de manière absolue et sans limite dans le temps l'accès à des exploitations porcines ou d'être en contact avec des porcs domestiques ¹.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ces observations.

Article 5

Dans son avis rapide 9-2020 du 20 mars 2020 ², le Comité scientifique auprès de l'AFSCA

« recommande de nettoyer et de désinfecter complètement le matériel utilisé pour la récolte de fourrages et céréales effectuée dans la zone réglementée pour la PPA avant son utilisation en dehors de celle-ci. Ceci conformément aux recommandations semblables concernant le nettoyage et la désinfection des véhicules utilisés pour les activités forestières et mentionnées dans l'avis rapide 09-2019 ».

Une telle mesure n'est pas prévue par l'article 5 du projet. L'auteur du projet doit être en mesure de justifier cette lacune. À défaut, le texte en projet sera complété aux fins de prévoir les mesures de désinfection recommandées.

Article 7

1. L'alinéa 1^{er}, 4°, prévoit qu'

« aucun accès n'est autorisé pendant la période comprise entre une heure avant le coucher du soleil jusqu'à une heure après le lever du soleil ».

¹ Voir, en ce sens, l'avis n° 66.882/4 donné le 13 janvier 2020 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 16 janvier 2020 'interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66882.pdf>.

² Page 8 de cet avis rapide.

Comme la section de législation l'a déjà observé, le « lever du soleil » et le « coucher du soleil » sont des phénomènes naturels qui varient de jour en jour et qui sont de nature à poser de réelles difficultés tant dans leur respect que dans leur contrôle. Dans ces conditions, mieux vaudrait déterminer quand débute et se termine la nuit et fixer des heures, quitte à prévoir un régime particulier applicable à certaines périodes de l'année lesquelles devront, le cas échéant, être précisées par leur date de début et de fin ³.

La même observation vaut pour l'article 8, alinéa 1^{er}, 6°, l'article 11, alinéa 1^{er}, 1°, et pour l'article 12, alinéa 1^{er}, 1°, du projet ainsi que pour les annexes I, II et III au projet.

2. Dès lors que la circulation visée à l'article 7 du projet nécessite une simple notification, et non pas une décision ayant pour objet d'autoriser ou de refuser qu'il soit dérogé à l'interdiction prévue, la section de législation n'aperçoit pas la portée exacte du second alinéa de la disposition à l'examen qui prévoit que

« Le non-respect des obligations visées au présent article entraîne le refus de toute nouvelle dérogation à l'interdiction de circuler hors routes, chemins et sentiers dans la zone infectée par la peste porcine africaine, jusqu'à la récupération par la Belgique d'un statut indemne à l'égard de cette maladie ».

Celui-ci sera revu aux fins de tenir compte du mécanisme de « notification » – et non de refus ou d'octroi de dérogation – mis en place par la disposition à l'examen.

Article 11

1. Le préambule de l'arrêté en projet mentionne ce qui suit :

« Considérant qu'à l'égard des activités du secteur touristique (en ce compris les activités culturelles), le Comité scientifique auprès de l'AFSCA recommande pour les randonneurs (piétons) le respect de quelques conditions essentielles, à savoir les mesures de biosécurité telles que le changement de vêtements et de chaussures après une promenade dans les bois, respecter les chemins empierrés et ne pas s'introduire profondément dans les bois, excepté sur des sentiers balisés reconnus et de maintenir l'interdiction de la présence de chien lors de ces promenades ».

Or, il résulte de l'article 11, alinéa 1^{er}, 5°, que les promenades avec les chiens et les chevaux sont autorisées dans la zone infectée, à la condition que ceux-ci ne soient pas ensuite introduits dans une exploitation porcine.

³ Voir en ce sens l'avis n° 67.104/4 donné le 18 mars 2020 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 24 mars 2020 'modifiant l'arrêté ministériel du 16 janvier 2020 interdisant temporairement la circulation en forêt pour limiter la propagation de la peste porcine africaine', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67104.pdf>, citant lui-même l'avis n° 60.079/4 donné le 10 octobre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 2016 'relatif aux conditions d'ouverture et aux modalités d'exercice de la pêche', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60079.pdf>.

Il existe donc à priori une contradiction entre le préambule du projet et son article 11, alinéa 1^{er}, 5^o.

À défaut d'être en mesure de justifier pour quels motifs l'auteur du projet a décidé de ne pas suivre la recommandation du Comité scientifique, la disposition à l'examen sera revue aux fins de se conformer à cette recommandation.

En tout état de cause, la contradiction entre le préambule et la disposition à l'examen sera levée.

2. Par ailleurs, dès lors que l'article 11 vise les « piétons », qui sont définis par l'article 3, 17^o, du Code forestier comme étant « toute personne qui circule à pied, ou à laquelle la qualité de piéton est reconnue en vertu des règles de circulation routière ainsi que toute personne de mobilité réduite circulant en fauteuil roulant ou tout cycliste âgé de moins de neuf ans »⁴, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif, à l'alinéa 1^{er}, 5^o, de la disposition à l'examen sont visés les chevaux qui ont été promenés. Au demeurant, la question se pose de savoir si ceux-ci ne sont pas visés à l'article 12 du projet en tant que « monture ».

L'article 11 sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article 12

En toute logique, à l'alinéa 1^{er}, 5^o, il convient de mentionner également les animaux de trait, de charge, de monture et d'élevage, utilisés dans la zone infectée.

Article 15

Compte tenu du fait que l'arrêté ministériel du 16 janvier 2020 cessera d'être en vigueur le 15 mai 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 15 mai 2020.

Il convient, pour l'auteur du projet, soit de le prévoir dans l'article 15 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 15 mai 2020.

Annexe III

Selon son intitulé, cette annexe contient le formulaire requis pour les demandes d'autorisation visées aux articles 5, 9 et 10, de l'arrêté en projet.

⁴ Il résulte de l'article 8.1 de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 'portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique', que le cavalier est un « conducteur » et non un « piéton ».

Selon cette annexe, les demandeurs d'autorisation doivent s'engager à ce qu'« aucun accès de nuit (spécifiquement une heure avant le coucher du soleil jusqu'à une heure après le lever du soleil) n'aura lieu dans les bois et forêts, vu les mesures d'éradication qui vont continuer à être poursuivies à l'égard des sangliers dans la zone infectée ».

Comme la section de législation l'a déjà observé ⁵, cette interdiction ne doit pas figurer dans les annexes concernées sous la forme d'un engagement pris par l'intervenant, mais doit figurer, en tant que telle, dans le dispositif lui-même. Or, les articles 5, 9 et 10 du projet n'imposent pas une telle interdiction.

Ils seront complétés en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁵ Voir en ce sens l'avis n° 67.104/4 déjà cité.