



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 78.638/17
du 11 février 2026

sur

une proposition de décret de la Région wallonne 'rétablissant l'article 39 dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature afin d'intensifier la lutte contre le frelon asiatique'

Le 10 décembre 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis dans un délai de soixante jours sur une proposition de décret 'rétablissant l'article 39 dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature afin d'intensifier la lutte contre le frelon asiatique', déposée par MM. FONTAINE, SPIES et LEPINE, Mmes HANUS, PÉCRIAUX et MORREALE (*Doc. parl.*, Parl. w., 2025-2026, n° 425/001).

La proposition a été examinée par la dix-septième chambre le 11 février 2026. La chambre était composée de Luc DONNAY, président de chambre, Laurence VANCRAVEBECK et Anne-Stéphanie RENSON, conseillères d'État, et Vanessa WIAME, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 février 2026.

*

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule, et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Il résulte de ces mêmes dispositions et considérants que les propositions de loi, de décret ou d'ordonnance n'échappent pas à cette obligation.

En l'espèce, l'article 39, § 1^{er}, alinéa 2, 3^o, proposé prévoit la collecte de données à caractère personnel, qui seront par ailleurs utilisées en vue de l'exécution des mesures prévues aux paragraphes 2 et 3 du même article. En outre, même si le paragraphe 4 de la disposition proposée ne prévoit pas expressément que des données à caractère personnel seront accessibles aux autorités compétentes désignées par le Gouvernement, via la base de données régionale envisagée, l'établissement de cette base de données semble nécessiter préalablement le traitement de données à caractère personnel, en particulier s'agissant de la localisation des nids déclarés.

Il s'ensuit que l'Autorité de protection des données doit être consultée préalablement à l'adoption de la proposition par le législateur.

Il y sera veillé.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées qui ne seraient pas de pure forme ou qui ne résulteraient pas également des suites réservées au présent

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

avis devraient être à nouveau soumises à la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE LA PROPOSITION

OBSERVATION GÉNÉRALE

La proposition à l'examen vise, selon les développements, à combler un vide juridique et à harmoniser les pratiques sur le territoire wallon, en termes de lutte contre le frelon asiatique.

Ces mêmes développements ne font pas état du régime déjà applicable au frelon asiatique, reconnu comme étant une espèce exotique envahissante préoccupante pour l'Union européenne¹ par le règlement d'exécution (UE) 2016/1141 de la Commission du 13 juillet 2016 'adoptant une liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union conformément au règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes'².

Selon l'article 19, paragraphes 1 à 4, du règlement (UE) n° 1143/2014,

« 1. Dans un délai de dix-huit mois à compter de l'inscription d'une espèce exotique envahissante sur la liste de l'Union, les États membres mettent en place des mesures efficaces de gestion des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union qui, d'après leurs constatations, sont largement répandues sur leur territoire, afin que leurs effets sur la biodiversité, les services écosystémiques associés ainsi que, le cas échéant, la santé humaine ou l'économie soient réduits au minimum.

Ces mesures de gestion sont proportionnelles aux effets sur l'environnement et adaptées à la situation particulière de chaque État membre, reposent sur une analyse des coûts et des avantages et comprennent également, dans la mesure du possible, les mesures de restauration visées à l'article 20. Elles sont classées par ordre de priorité sur la base de l'évaluation des risques et de leur rapport coût-efficacité.

2. Les mesures de gestion consistent en des actions physiques, chimiques ou biologiques, létales ou non létales, visant à l'éradication, au contrôle d'une population ou au confinement d'une population d'une espèce exotique envahissante. Le cas échéant, les mesures de gestion comprennent des actions appliquées à l'écosystème récepteur afin d'accroître sa résilience aux invasions actuelles et futures. L'utilisation commerciale d'espèces exotiques envahissantes déjà implantées peut être temporairement autorisée dans le cadre des mesures de gestion visant à leur éradication, au contrôle de leur population ou à leur confinement, pour autant que cela soit strictement justifié et que tous les contrôles appropriés soient mis en place pour éviter toute poursuite de leur propagation.

¹ À savoir, selon l'article 3, 3), du règlement (UE) n° 1143/2014, « une espèce exotique envahissante dont les effets néfastes ont été jugés de nature à exiger une action concertée au niveau de l'Union en vertu de l'article 4, paragraphe 3 ».

² Le frelon asiatique (*Vespa velutina nigrithorax*) est repris dans la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union figurant dans l'annexe du règlement d'exécution (UE) 2016/1141.

3. Lors de l'application de mesures de gestion et du choix des méthodes à employer, les États membres tiennent dûment compte de la santé humaine et de l'environnement, en particulier les espèces non visées et leurs habitats, et veillent à ce que, lorsque des animaux sont ciblés, toute douleur, détresse ou souffrance évitable leur soit épargnée, sans compromettre l'efficacité des mesures de gestion.

4. Le système de surveillance prévu à l'article 14 est conçu et utilisé de façon à assurer le suivi de l'efficacité des mesures d'éradication, de contrôle d'une population ou de confinement pour réduire au minimum les effets sur la biodiversité, les services écosystémiques associés ainsi que, s'il y a lieu, la santé humaine ou l'économie. Le cas échéant, les incidences sur les espèces non visées sont également évaluées dans le cadre de ce suivi ».

Ces règlements ont fait l'objet de plusieurs mesures d'exécution en droit interne, parmi lesquelles :

1° l'accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les communautés et les régions 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes' ;

2° le décret wallon du 2 mai 2019 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes' ;

3° l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 septembre 2022 'exécutant le décret du 2 mai 2019 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes'.

L'article 19 du décret du 2 mai 2019 prévoit :

« § 1^{er}. Sans préjudice de l'article 20, le Gouvernement arrête les mesures de gestion pouvant être prises, en application de l'article 19 du règlement (UE) n° 1143/2014, pour les espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste UE ou sur la liste nationale et largement répandues sur le territoire de la Région wallonne, afin que leurs effets sur la biodiversité, les services écosystémiques associés ainsi que, le cas échéant, la santé humaine ou l'économie soient réduits au minimum.

Les mesures de gestion sont définies sur la base des critères fixés à l'article 19, § 2, du règlement (UE) n° 1143/2014 et tiennent compte des limites fixées par l'article 19, § 3, du règlement (UE) n° 1143/2014, en vue de prendre en considération la santé humaine, l'environnement, le bien-être animal et les effets sur l'économie.

§ 2. L'autorité désignée par le Gouvernement informe le Comité national des espèces exotiques envahissantes des mesures prises en application du présent article, conformément à l'article 50 de l'accord de coopération du 30 janvier 2019.

§ 3. Lorsque le Comité décide qu'une espèce exotique envahissante inscrite sur la liste UE est largement répandue sur le territoire de plus d'une partie à l'accord de coopération du... (date) ou dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique, ou est susceptible de se propager rapidement sur le territoire d'une autre partie à l'accord de coopération du 30 janvier 2019 ou dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique, la procédure visée à l'article 49 de l'accord de coopération du 30 janvier 2019 s'applique.

En dehors des hypothèses prévues aux articles 49 et 50 de l'accord de coopération du 30 janvier 2019, lorsqu'il existe un risque important qu'une espèce exotique envahissante préoccupante pour l'Union présente en Région wallonne se propage dans un autre État-Membre, le Gouvernement ou l'autorité qu'il désigne notifie ce risque aux autres États membres et à la Commission. Il en informe également le Comité national des espèces exotiques envahissantes.

§ 4. Le Gouvernement confie, sous son contrôle, le cas échéant dans le respect de la législation relative aux marchés publics ou aux concessions de service public, au propriétaire ou au gestionnaire, au service qu'il désigne ou à toute personne physique ou morale, de droit public ou privé, démontrant des capacités techniques suffisantes et s'engageant au respect des exigences du bien-être animal. Le cas échéant, le Gouvernement fixe ces capacités techniques et ces exigences minimales.

§ 5. Le Gouvernement fixe la liste des moyens et méthodes de gestion, sans préjudice des dispositions des législations sur la conservation de la nature, la chasse, les armes, le piégeage, le bien-être animal, et la pêche fluviale ainsi qu'en matière d'utilisation de pesticides agricoles, de produits biocides et d'autres substances dangereuses et de manière à minimiser les incidences sur les espèces non visées et leurs habitats.

Si le Gouvernement, en application de l'alinéa 1^{er}, prévoit que des armes autorisées pour la chasse peuvent être utilisées pour la destruction d'une espèce animale exotique envahissante, la recherche d'une espèce exotique envahissante blessée par une arme de chasse est obligatoire ».

Les articles 22 à 24 du même décret disposent pour leur part :

« Art. 22. Les infractions et sanctions au présent décret et à ses arrêtés d'exécution sont listées à l'article 63, alinéas 3 et 4, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Art. 23. Dès que l'introduction dans la nature d'une espèce exotique envahissante figurant sur la liste UE, sur la liste nationale ou visée par les articles 11 et 12 est constatée, les agents chargés du contrôle de la présente loi peuvent procéder ou faire procéder au prélèvement ou à la destruction des spécimens de l'espèce introduite, dans le respect de l'article D.145 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement et sans préjudice des règles applicables concernant le bien-être animal et l'utilisation de pesticides qui soit compatible avec le développement durable.

Art. 24. § 1^{er}. Les fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement conformément à la partie VIII du Livre I^{er} du Code de l'Environnement, les agents et personnes chargés de la mise en œuvre des mesures d'éradication et de gestion ainsi que les agents et personnes chargés de la surveillance sont autorisés, en vue d'exercer leurs missions à pénétrer en tout lieu, non constitutif d'un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, pour y faire toutes recherches ou constatations utiles et pour procéder aux opérations nécessaires à la mise en œuvre des missions précitées. Ils peuvent se faire communiquer tous les renseignements qu'ils jugent utiles.

L'accès est permis en tout temps, moyennant un avertissement préalable des propriétaires ou des occupants au moins quarante-huit heures avant l'intervention. Le Gouvernement peut déterminer les modalités de cet avertissement.

§ 2. Exceptionnellement, l'accès est permis sans avertissement préalable lorsqu'il est indispensable pour permettre une détection précoce ou une éradication rapide de la ou des espèces concernées ou dans le cadre de mesures d'urgence. Dans ce cas, le propriétaire ou l'occupant en est informé dans les trois jours après l'intervention.

Le ou les agents disposent d'un mandat spécifique à cet effet, délivré par l'autorité désignée par le Gouvernement.

§ 3. Lorsqu'il s'agit d'un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, l'accès visé aux paragraphes 1^{er} et 2 est subordonné au consentement écrit des propriétaires ou des occupants ou, à défaut, à une autorisation du juge d'instruction ».

S'agissant de l'information du public, du subventionnement et de la prise en charge des coûts, ainsi que de l'intervention des pouvoirs locaux, les articles 27 à 29 du même décret disposent encore :

« Art. 27. § 1^{er}. Le Gouvernement prend les mesures nécessaires pour assurer une information large et une sensibilisation effective du public, des opérateurs économiques et des autorités concernant :

1° les listes UE et nationale et d'espèces exotiques envahissantes et leurs modifications ;

2° les restrictions, mesures, sanctions et incitants applicables et leurs modifications ;

3° les mesures de restauration encouragées ;

4° les risques posés par la détention des animaux de compagnie non détenus à des fins commerciales et les mesures à prendre par les propriétaires non-commerciaux de ces animaux afin de réduire au minimum le risque de reproduction et de fuite.

§ 2. Le Gouvernement prévoit à cet effet :

1° la réalisation et la publication d'informations sur les espèces concernées, sur leur écologie, les voies de dissémination et sur les mesures à prendre pour favoriser leur détection, leur éradication ou leur gestion et éviter leur propagation, en tenant compte des plans d'action visés à l'article 13 du règlement (UE) n° 1143/2014 ;

2° l'élaboration, en concertation avec les opérateurs économiques concernés, de codes de bonnes pratiques à valeur indicative visant à réduire les risques d'introduction et de propagation, intentionnelles ou non, d'espèces exotiques envahissantes reprises ou non sur une des listes visées au chapitre 3.

§ 3. Le Gouvernement peut accorder des subventions aux personnes physiques ou morales, de droit public ou privé, en vue :

1° de soutenir la mise en œuvre des mesures de surveillance, de détection précoce, d'éradication rapide et de gestion des espèces exotiques envahissantes ;

2° de soutenir des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation sur les risques liés aux espèces exotiques envahissantes ;

3° de la réalisation de toute mesure prévue par un plan d'action visé à l'article 13 du règlement (UE) n° 1143/2014 ;

Le Gouvernement détermine les conditions d'octroi des subventions octroyées aux personnes physiques ou morales. Le taux de subside est de minimum 10 pourcents et ne dépasse pas le coût des mesures visés à l'alinéa 1^{er} de gestion.

Le Gouvernement peut déterminer la composition des coûts visés à l'alinéa 2.

Art. 28. Le Gouvernement met à disposition du public un site internet et un numéro d'appel permettant à toute personne d'avertir l'autorité de la présence d'une espèce reprise sur la liste UE ou sur la liste nationale.

Art. 29. Les conseils communaux peuvent, conformément au Code de la démocratie locale et de la décentralisation, prendre pour tout ou partie du territoire communal des règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

Ils les transmettent au Gouvernement. Celui-ci dispose d'un délai de nonante jours pour statuer, sur avis du pôle " Ruralité ", pour l'ensemble de ses sections. À défaut de décision, les règlements ou ordonnances sont réputés approuvés.

Ces règlements ou ordonnances sont publiés et entrent en vigueur conformément au Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

Les articles 26 à 28 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 septembre 2022 disposent quant à eux comme suit :

« Art. 26. § 1^{er}. En vue de réduire au minimum les effets sur la biodiversité, les services écosystémiques associés ainsi que, le cas échéant, la santé humaine ou l'économie, des espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste UE ou sur la liste nationale et largement répandues sur le territoire de la Région wallonne, le Ministre peut arrêter les mesures à prendre par les organismes visés à l'article 28.

§ 2. Sans préjudice des dispositions des législations sur la conservation de la nature, la chasse, les armes, le piégeage, le bien-être animal, et la pêche fluviale ainsi qu'en matière d'utilisation de pesticides agricoles, de produits biocides et d'autres substances dangereuses et de manière à minimiser les incidences sur les espèces non visées et leurs habitats ainsi que d'autres législations en matière d'environnement et d'aménagement du territoire, les organismes visés à l'article 28, alinéa 1^{er}, 1^o à 4^o, peuvent recourir aux moyens d'éradication et de capture visés à l'article 24, § 1^{er}, dans les conditions prévues à cet article.

Les personnes visées à l'article 28, alinéa 1^{er}, 5^o, peuvent recourir aux moyens d'éradication et de capture visés à l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 5^o, 10^o, 11^o, 14^o à 16^o et 17^o à 21^o, dans les conditions prévues à cet article.

§ 3. Le Ministre peut prévoir d'autres moyens et méthodes que ceux énumérés à l'alinéa 1^{er} si ceux-ci ne permettent pas une lutte efficace contre l'espèce exotique envahissante concernée.

Art. 27. L'autorité visée à l'article 19, § 2, et § 3, alinéa 2, du décret du 2 mai 2019 est l'inspecteur général.

Art. 28. Les organismes qui peuvent prendre en charge les opérations de gestion, dans le respect du Code wallon du Bien-être des animaux et de la loi du 28 août 1991 sur l'exercice de la médecine vétérinaire, visées à l'article 19 du règlement (UE) n° 1143/2014 et à l'article 19 du décret du 2 mai 2019 sont :

- 1° l'Administration ;
- 2° le Centre wallon de Recherches agronomiques ^[3] ;
- 3° les agents de la sécurité civile ;

³ Ainsi, à titre d'exemple, le CRA-W met à la disposition du public diverses informations relatives au frelon asiatique comme la carte des opérateurs formés à la neutralisation du frelon asiatique (<https://www.cra.wallonie.be/fr/carte-des-operateurs-frelon-asiatique>). Il organise également des formations à la destruction des nids et renseigne les coordonnées de la Cellule interdépartementale Espèces invasives du SPW, à laquelle il peut être fait appel en cas de détection d'un nid.

4° toute personne physique ou morale, de droit public ou privé, mandatée par les organismes visés aux 1°, 2° et 3°, le cas échéant dans le cadre d'un marché public ou d'une concession de service public, et qui possède des capacités techniques suffisantes et s'engage contractuellement au respect des exigences du bien-être animal ;

5° le propriétaire ou le gestionnaire d'une parcelle abritant une espèce exotique envahissante ou toute personne physique ou morale, de droit public ou privé, qu'il mandate, qui possède des capacités techniques suffisantes et qui s'engage au respect des exigences du bien-être animal.

Le Ministre est habilité à déterminer les capacités techniques dont doivent disposer les organismes qui prennent en charge les opérations de gestion ».

En conséquence, tant le droit européen que le droit wallon comportent déjà un arsenal législatif et réglementaire détaillé organisant la surveillance et la gestion des frelons asiatiques, en ce compris leur éradication, et qui met en place des mécanismes d'appel à des opérateurs de droit privé ou public devant posséder des capacités techniques suffisantes et dont l'intervention doit s'inscrire dans le respect des exigences du bien-être animal, ainsi qu'un régime de subventionnement et de prise en charge des coûts des mesures de gestion. Ce cadre juridique règle non seulement les mesures d'éradication ou de capture autorisées, mais aussi l'accès des personnes chargées de l'éradication et de la gestion aux lieux où se situent les spécimens recherchés, en ce compris lorsque ce lieu constitue un domicile. Il prévoit en outre la possibilité pour tout citoyen d'avertir l'autorité de la présence d'espèces concernées via un site internet et un numéro d'appel.

L'article 39 de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature', tel que proposé, fait largement double emploi avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, lesquelles ont été adoptées en exécution de règlements européens prévoyant des règles et conditions précises en termes d'opérations de gestion des espèces envahissantes, règles auxquelles la proposition à l'examen n'a pas égard ⁴.

S'il est néanmoins envisagé d'adopter le dispositif proposé, il conviendra avant toute autre chose que le législateur s'assure de sa cohérence et de la bonne articulation avec le droit en vigueur en la matière, en ce qui concerne tant les opérations de gestion, que la qualité des intervenants et opérateurs, et les conditions de l'intervention, tout en respectant la réglementation européenne en la matière.

⁴ Voir à titre d'exemple, l'article 19, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1143/2014, qui prévoit :
« Lors de l'application de mesures de gestion et du choix des méthodes à employer, les États membres tiennent dûment compte de la santé humaine et de l'environnement, en particulier les espèces non visées et leurs habitats, et veillent à ce que, lorsque des animaux sont ciblés, toute douleur, détresse ou souffrance évitable leur soit épargnée, sans compromettre l'efficacité des mesures de gestion ».

Compte tenu du caractère fondamental de ces observations générales, la proposition n'est pas examinée plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Vanessa WIAME

Luc DONNAY