



Les outils légaux à disposition des communes pour lutter contre les espèces indésirables ou favoriser le retour (ou le maintien) d'une espèce bienvenue

La gestion des espèces animales et végétales sur le territoire d'une commune a des aspects multiples et dépasse aujourd'hui largement la seule question du maintien de l'ordre public. Il s'agit non seulement d'éviter les troubles mais également d'assurer une gestion qualitative, en faveur de la biodiversité. Chargées de nombreuses obligations en la matière au vu de leur compétence de police générale et de leur qualité de propriétaires forestiers, les communes disposent aussi de plusieurs outils intéressants qu'elles peuvent utiliser sur base volontaire.

ARNAUD RANSY CONSEILLER

I. La voie contraignante

a Les obligations à charge des communes

■ L'article 135 de la NLC et l'obligation de maintien de l'ordre public

En vertu de l'article 135 NLC, les communes ont l'obligation de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Cela signifie concrètement, dans le cadre qui nous intéresse, que lorsque la présence d'un ou de plusieurs animaux est susceptible de poser un problème de salubrité publique (ex. : rats,...) de sûreté publique (ex. : surpopulation de sangliers aux abords d'une voie de circulation) ou de tranquillité publique (ex. : nuées de corbeaux), la

commune est tenue de prendre une mesure pour faire disparaître ce trouble.

Pour que la commune soit tenue d'agir, il faut que le trouble soit public, c'est-à-dire qu'il ait des répercussions sur le domaine public. Ainsi, lorsqu'une personne se plaint à sa commune qu'elle a des cafards ou des rats sur sa propriété, sans que d'autres lieux soient concernés, la commune n'est pas tenue d'agir.

Lorsque la commune entend mettre fin à un trouble à l'ordre public causé par un ou plusieurs animaux, elle peut agir de différentes manières.

■ Soit imposer certaines obligations à l'ensemble des citoyens via un règlement communal de police (ordonnance de police) adopté par le conseil communal (ex. : interdiction de nourrir les animaux sur la voie publique afin d'éviter la multiplication de rongeurs ou d'animaux errants).

■ Soit imposer des obligations à l'un ou l'autre citoyen en particulier par la voie d'un arrêté de police pris par le bourgmestre dans le respect du principe de proportionnalité (Ex. : imposer la pose d'une clôture à un propriétaire forestier en cas de surpopulation de gibier aux abords d'une voie de circulation, imposer de tolérer des pièges sur terrain privé....

■ Soit encore mener elle-même une action, directement par le biais de ses services ou par le biais d'un tiers (moyennant marché public). Ex. : campagne de dératisation, stérilisation des chats errants, destruction de sangliers, capture de pigeons...).

La commune doit toutefois garder à l'esprit que tout n'est pas permis dans ce cadre.

S'il est question de détruire une espèce animale gibier, il faudra respecter les conditions prévues par l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 octobre 2002 permettant la destruction de certaines espèces de gibiers. Une demande d'autorisation de destruction devra ainsi être adressée au Directeur du DNF territorialement compétent.

S'il est question de déranger, capturer ou détruire une espèce animale protégée en vertu de l'article 2 ou 2bis de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973, il faudra introduire une demande de dérogation auprès de l'inspecteur général de la Division de la nature et des forêts de la DGO3 conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi de dérogations aux mesures de protection (oiseaux et autres espèces animales). Pour savoir si une espèce est protégée, il faut avoir égard à l'article 2 de la LCN (pour les oiseaux) et aux annexes II a et II b de ladite loi (pour les autres animaux). Cette situation pourra par exemple se poser lorsqu'il est question de déplacer un castor qui cause des problèmes d'inondation.

Enfin, en toute circonstance, toute mesure prise à l'égard d'animaux devra respecter la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, notamment son article 15 qui stipule que : un vertébré ne peut être mis à mort que par une personne

ayant les connaissances et les capacités requises, et suivant la méthode la moins douloureuse. Sauf cas de force majeure ou de nécessité, il ne peut être mis à mort sans anesthésie ou étourdissement. Lorsque la mise à mort sans anesthésie ou étourdissement d'un vertébré est tolérée dans le cadre de la pratique de la chasse ou de la pêche ou en vertu d'autres pratiques légales, ou lorsqu'elle rentre dans le cadre de la législation de lutte contre les organismes nuisibles, la mise à mort peut seulement être pratiquée par la méthode la plus sélective, la plus rapide et la moins douloureuse pour l'animal.

■ **L'AGW du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux**

Il crée en son article 45 une obligation très précise stipulant que « *Dès que le responsable constate la présence de rats sur ses biens, il est tenu d'en assurer immédiatement la destruction* ».

Il n'y a plus de définition du responsable dans l'AGW mais on peut considérer que c'est le propriétaire ou l'occupant du bien. En conséquence, s'il y a des rats sur le domaine public ou sur un terrain de la commune, celle-ci doit s'en charger.

L'article 51 du même arrêté prévoit également que, dès que le responsable constate la présence de campagnols des champs en quantité anormale, il est tenu de procéder à leur destruction suivant les instructions du Service, immédiatement à ses frais.

■ **Règlement européen du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes ?**

Un nouveau règlement européen sur les espèces exotiques envahissantes (EEE) est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. Ce règlement établit un cadre d'action coordonné à l'échelle de l'Union européenne visant à prévenir, réduire au minimum et atténuer les incidences négatives des EEE sur la biodiversité et les services écosystémiques, et à limiter leurs effets dommageables sur l'économie et la santé humaine.

Les EEE préoccupantes pour l'Union sont arrêtées par la Commission européenne par le biais d'actes d'exécution, sans préjudice de la possibilité, pour les Etats membres, d'adopter des listes d'EEE préoccupantes à l'échelon national.

Le règlement prévoit trois types de mesures reposant sur une approche hiérarchique:

■ **Prévention:**

Plusieurs mesures sont prévues pour éviter que de nouvelles EEE pénètrent dans l'UE, que ce soit de manière intentionnelle ou accidentelle. C'est ainsi que les Etats membres sont invités à réaliser une analyse globale des voies d'accès ou de propagation des EEE sur leur territoire et à mettre en œuvre un plan d'action unique ou un ensemble de plans d'action pour s'attaquer aux voies prioritaires identifiées.

■ **Détection précoce et éradication rapide:**

Les Etats membres sont en outre tenus de mettre en place un système de surveillance des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, ou d'intégrer cette surveillance dans leur système existant, afin de collecter et d'enregistrer les données relatives à l'apparition dans l'environnement d'espèces exotiques envahissantes. En cas de détection précoce, l'Etat disposera d'un délai de trois mois après la communication de la notification de détection précoce pour appliquer des mesures d'éradication.

■ **Gestion des espèces exotiques envahissantes déjà établies:**

Enfin, les Etats membres doivent mettre 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.

Au niveau belge, l'exécution des obligations imposées par ce règlement européen repose en grande majorité sur les Régions, compétentes en matière d'environnement. Elles disposent en la matière d'une grande liberté puisque le règlement n'impose pas de manière de procéder dans son exécution.

Il est un fait que les communes pourraient se voir associées à la lutte contre les EEE dans le cadre des plans d'actions, de surveillance, de gestion et dans le cadre des mesures d'éradication.

■ Le Code forestier

Le Code forestier impose une série d'obligations aux communes dans le cadre de la gestion de leurs propriétés forestières en vue de favoriser la biodiversité. On retiendra notamment l'article 71 du Code forestier qui impose aux communes le maintien d'au moins un arbre d'intérêt biologique par superficie de deux hectares ou encore par propriété de plus de cent hectares de bois et forêts, en un ou plusieurs massifs, la mise en place de réserves intégrales dans les peuplements feuillus, à concurrence de trois pour cent de la superficie totale de ces peuplements.

■ Natura 2000

Enfin, beaucoup de propriétés communales sont situées en zone Natura 2000. A cet égard, l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2011 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 prévoit une série de contraintes applicables en zone Natura 2000 afin de favoriser la conservation ou la restauration des habitats et donc des espèces. Cela va de l'obligation de désigner des îlots de conservation à des interdictions pures et simples (certaines coupes à blanc) en passant par des obligations de notification au directeur du DNF concerné. Il existe également des contraintes applicables en fonction du type d'unité de gestion dont il est question (A.G.W. 19.5.2011).

b La création d'obligations à l'initiative des communes

Les communes ne sont pas simplement destinataires d'obligations puisqu'il leur est possible de jouer un rôle proactif en matière de protection de la biodiversité en édictant elles-mêmes des règles contraignantes.

L'article 58 quinquies de la loi sur la conservation de la nature est ainsi un outil particulièrement intéressant pour permettre aux communes d'édicter des mesures favorables au retour ou au maintien d'espèces bienvenues.



Cet article énonce que *“Les conseils communaux peuvent, conformément à l'article 119 de la loi communale, prendre pour tout ou partie du territoire communal des règlements ou ordonnances plus stricts que les dispositions supérieures relatives à la protection des espèces végétales ou animales non gibiers.”*

La disposition est particulièrement vague et laisse un champ d'action très important aux communes. Il existe seulement deux balises : d'une part, il convient de respecter les règles supérieures (décrets, lois et mesures d'exécution) et, d'autre part, il faut poursuivre la protection des espèces végétales ou animales non-gibiers.

Dans ce cadre, la commune pourra par exemple imposer la plantation de haies ou d'arbres indigènes, interdire ou soumettre à autorisation certaines

coupes d'arbres ou de haies (utilisation la plus fréquente de l'article 58 quinquies) , proscrire l'utilisation de certains produits, de certaines pratiques... tout cela dans le but de protéger la biodiversité.

C'est ainsi par exemple que la commune de Chimay a adopté un règlement communal sur la conservation de l'abeille noire indigène qui stipule que les colonies d'abeilles mellifères présentes sur le territoire de l'entité de Chimay doivent être constituées d'abeilles noires (*Apis mellifera mellifera*), à l'exclusion de toute autre race.

A l'inverse, sur base de ce même article 58 quinquies, la commune pourra également prévoir des obligations pour lutter contre des espèces indésirables, pour autant que cette lutte puisse être considérée comme favorable à la protection des espèces végétales ou animales non-gibiers. On peut par exemple imaginer un règlement communal interdisant les comportements favorables au développement d'espèces invasives ou bien prévoyant une obligation de prendre des mesures de confinement.

Comme toujours, la commune devra bien sûr veiller à la proportionnalité des mesures imposées. En effet, bien souvent ces règlements aboutiront à imposer des obligations aux particuliers sur leur propriétés. Or, ce droit de propriété est très protégé et il convient de veiller à ne pas y porter atteinte de façon disproportionnée. C'est ainsi qu'il n'apparaît pas possible en l'état d'imposer la création d'une mare ou l'obligation de ne pas tondre une partie de sa pelouse....

Un tel règlement fondé sur l'article 58 quinquies doit être adopté par le conseil communal et transmis au Gouvernement wallon ou au Ministre qu'il délègue. Celui-ci dispose d'un délai de nonante jours pour statuer, sur avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature. A défaut de décision, les règlements ou ordonnances sont réputés approuvés.

L'article 58 quinquies précise que ce type de règlement est sanctionné conformément à l'article 119 de la NLC. Or, à l'époque de l'adoption de cet article, l'article 119 ne visait que les peines de police. Depuis lors,



il a évolué pour viser également les sanctions administratives. Est-ce que cette évolution est également applicable pour l'article 58 quinquies ? La question demeure débattue. La prudence voudrait qu'on se limite aux peines de police. Cet imbroglio au niveau de la sanction applicable porte malheureusement préjudice à l'effectivité de ces règlements. L'union plaide pour qu'un tel règlement relève du régime de délinquance environnementale organisé par le Code de l'environnement, solution la plus efficace et la plus logique.

Si la commune souhaite agir de façon plus localisée, elle pourra également envisager la création d'une réserve naturelle conformément aux articles 7 et suivants de la loi sur la conservation de la nature. La demande d'agrément d'une réserve naturelle est adressée par le propriétaire au Ministre chargé de la conservation de la nature et doit être accompagnée d'un plan de gestion. Une aire sera agréée comme réserve naturelle à la condition que sa valeur écologique et scientifique soit reconnue par le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature.

Dans les réserves naturelles, il est interdit :

- de tuer, de chasser ou de piéger de n'importe quelle manière des animaux, de déranger ou de détruire leurs jeunes, leurs oeufs, leurs nids ou leurs terriers ;
- d'enlever, couper, déraciner ou mutiler des arbres et des arbustes, de détruire ou d'endommager le tapis végétal ;
- de procéder à des fouilles, sondages, terrassements, exploitations de matériaux, d'effectuer tous travaux susceptibles de modifier le sol, l'aspect du terrain, les sources et le système hydrographique, d'établir des conduites aériennes ou souterraines, de construire des bâtiments ou des abris et de placer des panneaux et des affiches publicitaires;
- d'allumer des feux et de déposer des immondices.

Un régime de subvention est prévu qui consiste, au choix de l'occupant, soit en un montant forfaitaire par hectare de réserve naturelle agréée, soit en un montant correspondant à une participation dans les frais ordinaires d'aménagement et de gestion de la réserve naturelle agréée.

II. La voie non contraignante

a Les actions volontaires des communes

Le droit wallon contient tout une série d'outils que les communes peuvent utiliser pour favoriser le retour ou le maintien d'espèces bienvenues sans pour autant imposer d'obligations. En voici un relevé non exhaustif.

Le plan communal de développement de la nature (PCDN) :

Il s'agit d'un programme d'action qui sert à maintenir, développer et restaurer la biodiversité au niveau communal en impliquant tous les acteurs locaux.

Le PCDN est centré sur 2 objectifs :

- La réalisation de projets (mares dans les écoles, vergers, haies, mesures agri-environnementales avec les agriculteurs, jardins naturels chez les particuliers, le maintien et la gestion des réserves naturelles, les opérations «combles et clochers» et «bords de routes»...).
- La sensibilisation continue de l'ensemble de la population.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des plans communaux d'environnement et de développement de la nature en fixe la procédure d'adoption qui se fait à l'initiative du conseil communal. Le PCDN se base sur la participation citoyenne et sur un état des lieux scientifique de l'état de conservation de la nature sur le territoire.

Les citoyens sont ainsi rassemblés au cours de plusieurs réunions pour leur demander leur vision de la nature et leurs idées de projets pour l'améliorer. De son côté, un bureau d'études va réaliser l'étude du réseau écologique. En regard de ses constats, il donnera sa vision de la situation et ses propositions de projets.

En combinant ces deux visions et propositions, on aboutit à la rédaction d'un plan d'actions à court moyen et long terme pour la nature sur le territoire communal.

Du démarrage jusqu'à la signature du Plan, le SPW finance

- un appui scientifique (jusqu'à 15 000€ pour l'étude du réseau écologique par un bureau d'études) ;
- un appui méthodologique (Fondation rurale de Wallonie pour les conseils et le soutien nécessaire à la mise en place) ;
- 3500€ pour mettre en place le partenariat et les premières actions pour peu que la commune mette la somme équivalente. Ce qui fera un total de 7000€.

Après la signature du Plan :

- la commune peut prétendre à un subside annuel de 5000€ pour la mise en place des actions du PCDN.

Dans toutes les actions imaginables, la commune devra veiller à respecter le prescrit de l'article 5 ter de la loi sur la conservation de la nature qui interdit notamment l'introduction dans la nature ou dans les parcs à gibier d'espèces animales et végétales non indi-

gènes, à l'exclusion des espèces servant à l'agriculture ou à la sylviculture et la réintroduction dans la nature d'espèces animales et végétales indigènes.

Mesures complémentaires en Natura 2000

La réglementation Natura 2000 quant à elle, permet notamment aux propriétaires publics qui œuvrent déjà en faveur de la biodiversité en forêt via le nouveau Code forestier d'aller au-delà des prescrits de ce code et de bénéficier, pour ce faire, de subventions dans le cadre de la réglementation relative au réseau Natura 2000 (A.G.W. 8.11.2012 relatif aux indemnités et subventions octroyées dans les sites Natura 2000 ainsi que dans les sites candidats au réseau Natura 2000 et dans la structure écologique principale).

Des subventions sont ainsi prévues pour la création d'îlots de conservation au delà des 3% requis par le Code forestier ou pour la restauration et la gestion des milieux ouverts.

Projets life

Le programme de financement européen LIFE lancé en 1992 a pour but de soutenir des projets de restauration de la nature, de développement de la biodiversité et d'amélioration de la gestion de l'environnement. Début 2014, ce programme avait déjà financé près de 4.000 projets. Un nouveau règlement life pour la période 2014-2020 a été adopté et dote le programme de 3,4 milliards d'euros.

Les projets LIFE sont des projets financés par l'Union européenne après sélection et qui visent la restauration de biotopes et d'habitats d'espèces visés par les directives «Oiseaux» et «Faune-Flore-Habitats» dans des sites Natura 2000 qui permettent de retrouver de nouveaux équilibres entre les différents services écosystémiques dans des zones où les activités de production sont généralement plus difficiles (sols marginaux : très humides, tourbeux, alluviaux, fortes pentes, sols très superficiels, ... qui assurent souvent le rôle d'une infrastructure verte régulatrice).

La commune peut monter elle-même un projet life en collaboration avec la Région wallonne ou intervenir par le biais d'un parc naturel ou encore un contrat de rivière.

Plan Maya

Le Plan Maya a pour objectif de sauvegarder les populations d'abeilles et d'insectes butineurs en Wallonie. Dans ce cadre, les communes peuvent adhérer à une charte par laquelle elles s'engagent à soutenir l'activité apicole sur leur territoire, maintenir et/ou restaurer un réseau d'espaces propices à la vie des insectes pollinisateurs mais aussi sensibiliser ses habitants à la problématique des insectes butineurs.

b Le soutien par les communes d'actions menées par des particuliers

Enfin, on notera que les communes peuvent également soutenir les actions des citoyens en faveur de la biodiversité par le biais d'un subventionnement (dans le respect du Code de la démocratie locale et de la décentralisation).

Il est ainsi par exemple possible de créer des subventions à la plantation de haies, à la création de mares, à l'installation d'hôtels à insectes...

