

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.697/4
DU 8 JUIN 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, de l'Agriculture, de la Ruralité et du Patrimoine de la Région wallonne, le 13 mai 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « relatif à la pêche fluviale, à la gestion piscicole et aux structures halieutiques », a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

A. Principe d'égalité

Selon l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret en projet, celui-ci a pour objet

« l'organisation du régime de la pêche, à l'exception de celle qui se pratique dans les étangs, réservoirs, fossés, canaux ou toute autre pièce d'eau, lorsque le poisson qui y vit ne peut pas circuler librement entre ceux-ci et les cours d'eau ».

L'alinéa 3 de la même disposition prévoit pour sa part que le décret en projet

« contribue à l'amélioration des milieux aquatiques et à la protection du patrimoine piscicole, ainsi qu'à l'encouragement et à la promotion de la pêche dans une perspective de développement durable ».

C'est dans le contexte ainsi défini que le décret en projet met notamment en place deux instruments planologiques, à savoir d'une part, les plans de gestion piscicole et halieutique de sous-bassin (ci-après, « les plans de sous-bassin ») et d'autre part, les plans de gestion piscicole et halieutique de parcours (ci-après, « les plans de parcours »).

Dans le système ainsi organisé, un plan de sous-bassin est adopté par le Gouvernement wallon pour chaque sous-bassin hydrographique wallon. Ce plan contient au minimum ¹ les éléments suivants :

« 1^o la détermination et la localisation des différents contextes piscicoles présents au sein du sous- bassin hydrographique ;

2^o un diagnostic général de l'état des masses d'eau du sous-bassin du point de vue de leur qualité biologique, physico-chimique et hydromorphologique ;

¹ Voir l'article 33 du décret en projet.

3° un diagnostic piscicole portant sur l'état des populations piscicoles et l'état de fonctionnalité des différents contextes piscicoles du point de vue de la vie des poissons ;

4° un diagnostic halieutique portant notamment sur l'adéquation entre l'offre et la demande de pêche pour chaque contexte piscicole ;

5° une évaluation globale des différents contextes piscicoles basée sur les diagnostics précités, en vue de mettre en évidence les perturbations observées et leur origine ;

6° l'orientation de gestion piscicole proposée ;

7° un programme général d'actions par sous-bassin ou par contexte piscicole sur la base notamment des éléments du diagnostic, des perturbations identifiées et de l'orientation de gestion piscicole retenue ».

Quant aux plans de parcours, ils ont chacun trait à un « parcours de pêche », c'est-à-dire à un « linéaire du cours d'eau, dont le droit de pêche appartient ou a été concédé à un même titulaire »². Ces plans « fixe[nt], au niveau du parcours, les actions à mettre en œuvre aux fins de contribuer à améliorer la faune piscicole, les milieux aquatiques et la pêche conformément aux objectifs et mesures arrêtées dans le plan de gestion piscicole et halieutique de sous-bassin couvrant le parcours »³.

Dans les voies hydrauliques - où la Région wallonne est titulaire du droit de pêche⁴ -, le texte en projet n'impose pas d'obligation d'établir un ou plusieurs plans de parcours, ni d'obligation d'établir des plans, qui, à un échelon plus restreint que celui du sous-bassin, seraient similaires aux plans de parcours et auraient pour objet de mettre en œuvre des mesures locales « conformément aux objectifs et mesures arrêtées par le plan (...) de sous-bassin. »

Il est seulement prévu que

« Dans les voies hydrauliques, les plans de gestion (...) de parcours peuvent être élaborés par la fédération de pêche agréée concernée »⁵.

² Voir l'article 2, 10°, du décret en projet.

³ Voir l'article 37 du décret en projet.

⁴ Voir l'article 3 du décret en projet.

⁵ Voir l'article 38, § 1^{er}, alinéa 2, du décret en projet.

S'agissant cette fois des cours d'eau autres que les voies hydrauliques - où les titulaires du droit de pêche sont les propriétaires riverains du cours d'eau⁶ - l'adoption d'un plan de parcours est érigée en obligation par le décret en projet, dans certaines hypothèses.

Ainsi, les personnes de droit public titulaires d'un droit de pêche dans les cours d'eau autres que les voies hydrauliques sont tenues d'« organiser elles-mêmes l'exercice du droit de pêche »⁷, ou, à défaut, de concéder celui-ci à la fédération de pêche agréée de sous-bassin ou à une société de pêche qui y adhère. L'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, prévoit à cet égard que

« Lorsque le parcours de pêche concerné se trouve dans un sous-bassin hydrographique pour lequel un plan de (...) sous-bassin a été approuvé par le Gouvernement (...), la personne morale de droit public ou le concessionnaire du droit de pêche de celle-ci a l'obligation de mettre en œuvre pour ce parcours un plan (...) de parcours approuvé conformément aux articles 37 et 38. Cette obligation doit être rencontrée dans les 12 mois qui suivent l'approbation par le Gouvernement du plan (...) de sous-bassin. À défaut, le titulaire du droit de pêche ne peut plus exercer son droit aussi longtemps qu'il n'est pas en possession d'un plan (...) de parcours approuvé ».

Par ailleurs, selon l'article 7, du décret en projet,

« Toute personne titulaire d'un droit de pêche, autre que celle visée à l'article 6, paragraphe 1^{er}, a l'obligation de détenir un plan (...) de parcours approuvé conformément aux articles 37 et 38, s'il concède son droit de pêche à titre onéreux et principal. À défaut, le concessionnaire ne peut exercer son droit aussi longtemps que le parcours ne fait pas l'objet d'un plan (...) de parcours approuvé.

Cette obligation doit être rencontrée dans les 12 mois qui suivent l'approbation par le Gouvernement du plan (...) de sous-bassin ».

Enfin, il découle de l'article 14 de l'avant-projet à l'examen que dans les cours d'eau non-navigables, lorsqu'il existe un plan de sous-bassin, le titulaire du droit de pêche ne pourra le cas échéant obtenir l'autorisation de déverser des poissons ou des écrevisses que si son parcours fait l'objet d'un plan de parcours.

Compte tenu de l'objet du décret en projet, ainsi que de l'objectif qu'il poursuit, et des instruments qu'il met en place aux fins d'atteindre cet objectif, le dispositif à l'examen pose différentes questions au regard des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution.

⁶ Voir l'article 4 du décret en projet.

⁷ Voir l'article 6 du décret en projet.

Ainsi :

1° Dans le décret en projet, le plan de parcours est conçu comme un instrument de planification qui met en œuvre, à un échelon plus restreint et plus local, le plan de sous-bassin ⁸. Compte tenu de l'objectif poursuivi par le décret en projet, et de l'objet même du plan de parcours, la section de législation constate que l'avant-projet ne contient aucune justification sur le système en projet qui impose aux personnes morales de droit public qui sont titulaires du droit de pêche en dehors des voies hydrauliques, de « mettre en œuvre » un plan de parcours, alors que, dans le même temps, aucune obligation n'est imposée au Gouvernement wallon qui aurait pour objet d'établir, pour les voies hydrauliques, des plans qui, à un échelon plus restreint que celui du sous-bassin, seraient similaires aux plans de parcours, et auraient pour objet de mettre en œuvre des mesures locales « conformément aux objectifs et mesures arrêtées par le plan (...) de sous-bassin ».

2° Sous réserve de l'obligation de disposer d'un plan de parcours approuvé en vue d'obtenir l'autorisation de déverser des poissons ou des écrevisses, obligation imposée par l'article 14 de l'avant-projet, les titulaires de droit de pêches en dehors des voies hydrauliques qui ne sont pas des personnes morales de droit public, n'ont l'obligation d'établir et de faire approuver un plan relatif à leur parcours que s'ils concèdent leur droit de pêche « à titre onéreux et principal ».

Le commentaire des articles justifie ainsi la règle énoncée à l'article 7 de l'avant-projet de décret :

« Cette disposition instaure une obligation spécifique au titulaire du droit de pêche, notion qui recouvre, en fait, la personne qui détient le droit de pêche sur un parcours déterminé.

Il peut s'agir, notamment, du propriétaire riverain lui-même, mais éventuellement de son locataire, d'un usufruitier ou d'un concessionnaire.

Ce titulaire peut user de son droit de pêche à titre personnel, ou le céder à titre gratuit, sans avoir l'obligation d'élaborer un plan de gestion piscicole et halieutique de parcours.

Par contre, dès le moment où il cède ce droit à titre onéreux, en passant un contrat ayant pour objet principal cette cession, il lui faut alors s'inscrire dans la programmation de l'activité de pêche et adopter un plan de gestion de parcours.

⁸ La note au Gouvernement relative à l'avant-projet tel qu'approuvé en première lecture, mentionne à ce propos que « Le plan de gestion de parcours a en effet pour objectif de préciser les mesures adoptées par le plan de gestion de sous-bassin afin d'adapter ces mesures aux réalités précises de chaque parcours correspondant ».

Cette obligation appelle différents commentaires :

1. Le présent décret souhaite renforcer la protection du monde piscicole et halieutique, assurée par une programmation efficiente de la pêche, sans toutefois surcharger les titulaires de droit de pêche de tâches administratives.

Dans cette optique, une distinction est faite entre le titulaire qui use de son droit, seul ou entre amis, en famille ou encore celui qui de manière occasionnelle le cède sans en tirer le moindre avantage et celui qui en tire un bénéfice.

Ce dernier jouit d'un intérêt patrimonial direct à la cession de son droit, qui justifie donc une implication plus importante dans la protection du milieu piscicole et halieutique.

Qui plus est, le cessionnaire fera vraisemblablement usage du droit de pêche de manière plus intensive, ayant ainsi un impact plus important sur le milieu, dès lors qu'il aura dû déboursier de l'argent pour en jouir.

Ces considérations justifient donc qu'une distinction soit ainsi créée entre le titulaire qui cède son droit de pêche contre rémunération et le propriétaire qui conserve ce droit pour lui-même ou qui le cède à titre gratuit.

2. Seuls les contrats ayant pour objet la cession du droit de pêche à titre principal sont ici visés.

En effet, la conclusion d'un bail, d'un contrat d'hôtellerie ou de location de gîte, par exemple, peuvent éventuellement entraîner de manière accessoire la transmission du droit de pêche.

La volonté du législateur n'est pas ici de soumettre ce type de convention à l'obligation de réalisation d'un plan de gestion de parcours. C'est pourquoi l'article 7 précise que seuls les contrats dont la cession du droit de pêche constitue l'objet principal sont ici visés. »

Ces explications ne sont pas satisfaisantes.

À cet égard, il est utile de rappeler les termes de l'avis donné sur le texte en projet par le Conseil supérieur wallon de la pêche.

Dans cet avis, le Conseil fait la remarque suivante, à propos de l'article 7 de l'avant-projet :

« Le Conseil estime que la logique du linéaire du cours d'eau et la gestion citoyenne et cohérente et non-discriminatoire impliquent que chacun ait l'obligation de réaliser des plans de gestion de parcours. Cela se comprend aisément du point de vue environnemental : comment atteindre le bon état écologique d'un cours d'eau si de nombreux tronçons appartiennent à des propriétaires privés qui ne réalisent pas de

plans de gestion de parcours et ne respectent pas les prescrits environnementaux imposés dans les plans de gestion de sous-bassin ?

Une seule exception pourrait être tolérée : celle du propriétaire privé disposant d'un parcours restreint et qui en fait un usage strictement personnel.

On comprend mal comment expliquer aux sociétés de pêche fédérées qu'elles sont les seules à devoir réaliser des plans de gestion de parcours. En effet, l'article 7 laisse la porte ouverte à une grande dérive : un club de pêche en association de fait (non constitué en ASBL) et non fédéré à qui un propriétaire privé concède à titre gratuit son droit de pêche n'aura pas l'obligation de réaliser de plan de gestion de parcours, peu importe la longueur du linéaire et la pression de pêche du club.

La différence qui s'instaurerait alors entre ce club de pêche et une société de pêche fédérée serait vécue comme discriminatoire et à l'encontre d'une bonne gestion de l'environnement.

Le Conseil estime qu'il y a lieu de résorber cette injustice qui non seulement défavorise le milieu associatif mais risque de surcroît de le déstructurer.

Enfin, cette différence instaurée entre les propriétaires privés qui cèdent leur droit de pêche à titre gratuit ou onéreux entraîne l'importante nuance que seuls les seconds se voient imposer l'obligation de réaliser un plan de parcours. De ce fait, cette distinction engendre d'une certaine façon un effet pervers encourageant la concession en noir et sans contrat.

En conséquence, le Conseil ne peut souscrire à cet article 7 ».

Comme le souligne le Conseil supérieur wallon de la pêche, vu l'objectif poursuivi par le décret en projet, ainsi que par les plans de sous-bassin et de parcours, et compte tenu du droit à la protection d'un environnement sain qu'il appartient au décret en projet de garantir en vertu de l'article 23 de la Constitution, les critères retenus par l'article 7 de l'avant-projet pour imposer aux titulaires du droit de pêche l'obligation d'élaborer un plan de parcours, n'apparaissent pas pertinents ; ainsi, comme l'expose le Conseil supérieur, l'on ne peut exclure que dans certains cas, la pression de pêche sur un linéaire puisse être très forte, alors même que le droit de pêche n'a été concédé ni à titre onéreux, ni à titre principal ⁹.

⁹ Ainsi, il n'est pas certain qu'un établissement de détente ou de loisir, tel un hôtel ou un restaurant, qui s'établirait en bord de cours d'eau après avoir reçu en concession, à titre accessoire, le droit de pêche du propriétaire riverain, et qui offrirait à sa clientèle la possibilité de pêcher, ne générerait pas une pression de pêche importante. De même, l'on ne peut exclure l'hypothèse d'une association de fait ou même d'une association sans but lucratif relative à la pêche qui serait propriétaire riveraine d'un cours d'eau et offrirait à ses membres ou à leurs invités la possibilité de pêcher, à titre gratuit.

Par ailleurs, le fait que le propriétaire riverain tire un avantage financier d'une concession à titre onéreux n'apparaît pas non plus comme un élément pertinent pour lui imposer à lui, et à lui seul, l'obligation d'élaborer un plan de parcours.

D'une part, comme exposé précédemment, cet élément n'est pas nécessairement déterminant de la pression de pêche exercée sur le parcours concédé. D'autre part, ce critère apparaît sans pertinence dès lors que l'article 40 de l'avant-projet entend, en toutes hypothèses, permettre au Gouvernement d'accorder une subvention pour l'élaboration et la révision des plans de parcours ¹⁰.

Compte tenu des éléments ainsi exposés, les justifications données par l'auteur du projet, tant dans le commentaire des articles, qu'en réponse à l'avis du Conseil supérieur wallon de la pêche ¹¹, n'apparaissent pas satisfaisantes.

Il résulte des 1° et 2° exposés ci-dessus que le texte en projet doit être réexaminé à la lumière de ces différentes observations. Si des éléments existent qui sont susceptibles de justifier raisonnablement les différences de traitement relevées ci-avant, l'auteur de l'avant-projet veillera à établir leur exactitude, et les justifications concernées seront utilement détaillées dans l'exposé des motifs qui sera complété en conséquence. S'agissant plus spécialement du 2°, la section de législation du Conseil d'État se demande pourquoi la différence de traitement n'a pas plutôt été fondée sur une meilleure définition suggérée par le Conseil supérieur wallon de la pêche, à savoir le cas du « propriétaire privé disposant d'un parcours restreint et qui en fait un usage strictement personnel ». À défaut de telles justifications, le texte en projet sera revu afin de supprimer les différences de traitement injustifiées.

¹⁰ Sur cet article 40 voir toutefois, en ce qui concerne le caractère excessivement large de l'habilitation qu'il contient, l'observation générale F, 3°, ci-après.

¹¹ Dans la note rectificative au Gouvernement relative à l'avant-projet adopté en seconde lecture, l'auteur de l'avant-projet entend répondre aux arguments développés dans l'avis du Conseil supérieur, en se bornant à exposer que « La réalisation d'un plan de parcours constitue une charge administrative qui ne devrait être imposée, d'après la position du Gouvernement wallon, qu'aux propriétaires qui concèdent leur droit de pêche à titre onéreux et principal » et que « La volonté du Gouvernement reste que toute personne qui possède un droit de pêche dans sa propriété peut l'exercer sans contrainte administrative ».

B. Fédérations de pêche agréées et sociétés de pêche : questions au regard de la liberté d'association et du principe d'égalité

1. Le texte en projet met en place un système qui repose notamment sur l'agrément et la subvention de fédérations de pêche et sur l'intervention de sociétés de pêche.

1.1. Le Gouvernement est ainsi tenu d'agréer une fédération de pêche pour chaque sous-bassin hydrographique ¹², étant entendu qu'une seule et unique fédération est agréée par sous-bassin ¹³.

Ces fédérations de pêche ne peuvent être agréées que si elles répondent aux conditions énumérées à l'article 15, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, à savoir :

« 1° être constituée sous la forme d'une association sans but lucratif telle que régie par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ;

2° avoir pour objet social la défense des intérêts et la formation des pêcheurs, la protection des milieux aquatiques et de leur patrimoine piscicole, la promotion de la pêche et le soutien des sociétés de pêches, dans un des sous-bassins hydrographiques wallons ;

3° être ouverte à l'adhésion de toute société de pêche située dans le sous-bassin correspondant et répondant aux conditions suivantes :

a) être constituée sous la forme d'une association sans but lucratif telle que régie par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ;

b) avoir pour objet social principal la défense et la formation des pêcheurs, la protection des milieux aquatiques et de leur patrimoine piscicole et la promotion de la pêche ;

c) être ouverte à l'adhésion de tout pêcheur, sauf pour des motifs de protection de la faune et la flore aquatiques et rivulaires ;

d) ne pas compter, parmi ses représentants visés à l'article 2, 7° de la loi du 27 juin 1921 précitée, de personnes reconnues coupables d'une infraction aux dispositions du présent décret ;

¹² Article 15, alinéa 1^{er}, phrase introductive, de l'avant-projet : « Le Gouvernement agréer (...) ».

¹³ Article 15, alinéa 3, de l'avant-projet.

4° ne pas compter, parmi ses représentants visés à l'article 2, 7° de la loi du 27 juin 1921 précitée, de personnes reconnues coupables d'une infraction aux dispositions du présent décret;

5° assurer une représentativité équitable de chacune des sociétés de pêche adhérentes au sein de son assemblée générale ».

Les fédérations de pêche ainsi agréées se voient imposer, par le texte en projet, des obligations particulières. Ainsi, l'article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet prévoit :

« La fédération de pêche agréée soutient et coordonne les actions des sociétés de pêche qu'elle regroupe et qui concernent la protection et la valorisation du patrimoine piscicole et des milieux aquatiques, la promotion de la pêche, ainsi que l'éducation et la sensibilisation du public dans ces matières.

Dans ce cadre, la fédération de pêche agréée représente les sociétés de pêche qu'elle regroupe au sein de la Commission piscicole et halieutique de sous-bassin. Elle fournit aux sociétés de pêche qu'elle regroupe une aide à l'élaboration de leurs plans de gestion piscicole et halieutique de parcours et, une fois ceux-ci approuvés conformément aux articles 37 et 38, à leur mise en œuvre.

Le cas échéant, la fédération de pêche agréée exploite les droits de pêche qu'elle détient en propre.

La fédération de pêche agréée exclut les sociétés de pêche qui ne respectent pas les statuts de la fédération, qui violent les dispositions du présent décret ou qui ne répondent plus aux conditions fixées par l'article 15, alinéa 1^{er}, 3° ».

Par ailleurs, les fédérations de pêche agréées sont tenues de communiquer à l'ensemble de leurs membres le projet de plan de parcours qu'elles ont établi ¹⁴.

En contrepartie, ces fédérations agréées bénéficient de plusieurs avantages :

1° elles sont, avec les sociétés de pêche, les seules personnes auxquelles les pouvoirs publics visés à l'article 6, § 1^{er}, doivent concéder leur droit de pêche à défaut d'en organiser eux-mêmes l'exercice ;

2° l'article 16, § 2, de l'avant-projet habilite le Gouvernement à accorder des subventions aux fédérations agréées en vue de leur permettre d'assurer l'information de leurs membres concernant la mise en œuvre du décret en projet et de ses arrêtés d'exécution ¹⁵ ;

¹⁴ Article 38, § 3, de l'avant-projet.

¹⁵ Sur le caractère excessivement large de l'habilitation ainsi conférée au Gouvernement, voir toutefois l'observation générale F, 3°, ci-après.

3° elles sont représentées au sein de chaque Commission piscicole et halieutique de sous-bassin, dont 5 membres sont délégués par la fédération agréée pour le sous-bassin correspondant ; il doit à cet égard, être souligné que les Commission précitées ont notamment pour mission de participer à l'élaboration du plan de sous-bassin ¹⁶ et de remettre un avis sur les projets de plans de parcours ¹⁷ ; elles sont aussi chargées de proposer aux Fonds piscicole et halieutique de Wallonie le financement d'actions, et de s'assurer de la bonne exécution de ces actions ¹⁸ ;

4° le texte en projet prévoit que, dans les voies hydrauliques, « les plans de gestion piscicole et halieutique de parcours peuvent être élaborés par la fédération de pêche agréée concernée » ¹⁹.

1.2. Le décret en projet fait aussi appel à la notion de « société de pêche ».

Comme le prévoit l'article 15, alinéa 1^{er}, 3°, de l'avant-projet, les fédérations de pêche agréées sont ouvertes à l'adhésion de toute société de pêche qui répond aux quatre conditions suivantes :

« a) être constituée sous la forme d'une association sans but lucratif telle que régie par la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ;

b) avoir pour objet social principal la défense et la formation des pêcheurs, la protection des milieux aquatiques et de leur patrimoine piscicole et la promotion de la pêche ;

c) être ouverte à l'adhésion de tout pêcheur, sauf pour des motifs de protection de la faune et la flore aquatiques et rivulaires ;

d) ne pas compter, parmi ses représentants visés à l'article 2, 7° de la loi du 27 juin 1921 précitée, de personnes reconnues coupables d'une infraction aux dispositions du présent décret ».

¹⁶ Article 19 de l'avant-projet.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Article 38, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet.

Le texte en projet confère, en outre, les avantages suivants à ces sociétés de pêche :

1° elles sont, avec les fédérations de pêche, les seules personnes auxquelles les pouvoirs publics visés à l'article 6, § 1^{er}, doivent concéder leur droit de pêche à défaut d'en organiser eux-mêmes l'exercice ;

2° leurs intérêts sont représentés au sein de la Commission piscicole et halieutique de sous-bassin par la fédération de sous-bassin dont elles sont membres ²⁰ ;

3° certaines de leurs actions sont soutenues et coordonnées par les fédérations agréées ²¹, qui leur fournissent en outre une aide à l'élaboration des plans de parcours.

Quant aux obligations imposées par le texte en projet aux sociétés de pêche, la première consiste à devoir communiquer à l'ensemble de leurs membres le projet de plan de parcours, lorsqu'il émane de la société de pêche ²². Par ailleurs, les sociétés de pêche ne pourront exercer le droit de pêche qui leur aura été concédé par un pouvoir public qu'à la condition qu'un plan de parcours soit mis en œuvre pour le parcours de pêche concerné.

2. Le système ainsi mis en place pose plusieurs questions au regard du principe d'égalité et de la liberté d'association.

Ainsi, il convient de se demander si les avantages que les dispositions à l'examen entendent conférer aux fédérations de pêche agréées et aux sociétés de pêche sont justifiés au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ailleurs, la question se pose de savoir si les avantages qui sont réservés aux fédérations agréées et aux sociétés de pêche n'ont pas pour effet de peser sur la liberté de choix des personnes qui souhaitent s'adonner à la pêche, et ce, à un point tel qu'il en résulterait une atteinte au principe de la liberté d'association - qui inclut la liberté de ne pas s'associer ²³, principe consacré par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques,

²⁰ Article 16, § 1^{er}, de l'avant-projet.

²¹ *Idem*.

²² Article 38, § 3, de l'avant-projet.

²³ Même si aucune disposition de l'avant-projet de décret n'impose l'obligation à un titulaire du permis de pêche de s'affilier à une société de pêche ; pour le surplus, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 9.

l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après « C.E.D.H. ») et l'article 27 de la Constitution ²⁴.

2.1. À cet égard, il convient de rappeler que l'article 11 de la C.E.D.H. est rédigé comme suit :

« Article 11 - Liberté de réunion et d'association.

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ».

L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose pour sa part, comme suit :

« Article 22

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans ladite Convention ».

²⁴ Voir, sur une problématique similaire, à propos des conseils cynégétiques agréés en Région wallonne, l'avis 49.244/4, donné le 23 février 2011, par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 mai 2011 fixant les dates de l'ouverture, de la clôture et de la suspension de la chasse, du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2016, ainsi que les avis antérieurs cités dans celui-ci ; voir aussi C.E., arrêt n° 155.160 déjà cité du 16 février 2006, en cause de Harenne et csrts.

Enfin, l'article 27 de la Constitution est, quant à lui, rédigé comme suit :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

2.2. Les dispositions internationales précitées permettent des restrictions à la liberté d'association et de ne pas s'associer, lorsqu'elles sont prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la liberté d'autrui.

À la différence des actes internationaux précités, l'article 27 de la Constitution ne prévoit pas les éventuelles dérogations possibles à la liberté qu'elle protège. Toutefois, le législateur peut limiter cette liberté constitutionnelle ou permettre à l'autorité administrative de limiter celle-ci, dans des conditions déterminées, et sous réserve de ce que la limitation demeure proportionnée au but légitime poursuivi.

En l'espèce, les dispositions de l'avant-projet relatives aux fédérations de pêche agréées et aux sociétés de pêche, peuvent être rattachées à la protection des droits et libertés d'autrui²⁵, comme, en l'occurrence, ceux garantis à l'article 23 de la Constitution, spécialement le droit à un environnement de qualité, qui comporte un aspect certain de protection de la nature.

La question se pose donc de savoir si l'atteinte portée à la liberté de s'associer ou de ne pas s'associer est ici « nécessaire » au but poursuivi. À cet égard, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a déjà jugé qu'il « faut considérer l'ingérence litigieuse à la lumière de l'ensemble de l'affaire pour déterminer si elle [est] 'proportionnée au but légitime poursuivi' et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent 'pertinents et suffisants' »²⁶.

Dans ce but, il convient de s'assurer que l'avantage donné aux pêcheurs membres d'une société de pêche et aux sociétés de pêches membres d'une fédération agréées est non seulement justifié par des considérations d'intérêt général en rapport avec les objectifs que poursuit la législation relative à la pêche, mais aussi qu'il est compensé par l'existence d'obligations particulières auxquelles ses bénéficiaires sont tenus²⁷.

²⁵ Sur le fait que les « droits et libertés d'autrui » ne doivent pas nécessairement être ceux garantis formellement par la C.E.D.H., mais peuvent être des droits nationaux, voir C.E., arrêt n° 155.160 déjà cité.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Voir en ce sens, à propos des conseils cynégétiques agréés en Région wallonne, l'avis 49.244/4 déjà cité.

Sur ces différentes questions, l'exposé des motifs et le dossier communiqué au Conseil d'État ne comportent que peu ou pas d'éléments et les explications données ont plus pour objet de décrire le système mis en place, que d'en justifier la nécessité et le caractère proportionné.

En conclusion, il appartient au législateur d'être en mesure d'établir que les restrictions apportées par le texte en projet à la liberté de s'associer et de ne pas s'associer sont effectivement nécessaires à la protection d'un environnement sain, et qu'elles sont proportionnées à cet objectif ; l'exposé des motifs sera utilement complété afin de faire apparaître avec précision et clarté les justifications requises. À défaut, le texte en projet sera revu.

C. Plans et programmes

1. Comme exposé précédemment, le texte en projet impose au Gouvernement wallon d'adopter, pour chaque sous-bassin hydrographique en Région wallonne, un plan de gestion piscicole et halieutique de sous-bassin. Le décret en projet prévoit également qu'avant son adoption, le projet de plan doit faire l'objet d'une évaluation des incidences environnementales conformément aux articles D. 49 à D. 61 du livre I^{er} du Code de l'environnement²⁸ et doit être soumis à une enquête publique organisée selon les modalités fixées par le titre III de la partie III du livre I^{er} du Code de l'environnement²⁹.

Par ailleurs, l'avant-projet à l'examen crée un autre plan, dont l'adoption et la soumission à l'autorité en vue de son approbation sont obligatoires dans certaines hypothèses, étant le plan de gestion piscicole et halieutique de parcours. Comme mentionné plus haut, ce plan a pour objet de « fixe[r], au niveau du parcours, les actions à mettre en œuvre aux fins de contribuer à améliorer la faune piscicole, les milieux aquatiques et la pêche conformément aux objectifs et mesures arrêtées dans le plan de gestion piscicole et halieutique de sous-bassin couvrant le parcours »³⁰.

Le texte en projet ne soumet l'adoption de ce plan de parcours à aucune procédure de participation du public au sens du titre III de la partie I^{re} du livre I^{er} du Code de l'environnement, ni à aucune évaluation des incidences sur l'environnement telle qu'organisée par les articles D. 52 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement.

²⁸ Articles 35 et 51 de l'avant-projet.

²⁹ Article 36 de l'avant-projet.

³⁰ Article 37 de l'avant-projet.

2. Or, il convient de tenir compte, tout d'abord, des règles particulières auxquelles la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après, la « Convention d'Aarhus ») soumet l'élaboration et l'adoption de certains plans ou programmes.

Ainsi, l'article 7 de la Convention d'Aarhus impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public dont il fixe certaines modalités « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement ».

La convention ne définissant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « plans et programmes relatifs à l'environnement », il y a lieu, sur ce point, de se reporter au sens usuel des mots.

Il peut difficilement être contesté, eu égard à l'objet du « plan de parcours », que celui-ci doit être qualifié, au sens usuel des termes, de plan ou de programme relatif à l'environnement.

L'élaboration d'un tel plan doit donc être soumise à une procédure de participation du public répondant aux exigences de l'article 7 de la Convention, ce qui n'est pas prévu par le texte en projet, comme mentionné ci-avant.

Il peut être remédié à cette lacune en soumettant les plans de parcours à une procédure de participation du public telle que celle organisée par le titre III de la partie I^{er} du livre I^{er} du Code de l'environnement, titre III, dont l'introduction en droit wallon avait précisément pour objet de faire écho aux exigences de la Convention d'Aarhus et du droit européen découlant de cette convention internationale.

3. Par ailleurs, il convient de ne pas perdre de vue que la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après la « directive 92/43/CEE »), impose en son article 6, paragraphe 3, ce qui suit :

« Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public ».

Vu le contenu même du plan de parcours, qui a essentiellement pour objet de mettre en œuvre, sur un plan plus local, le plan de sous-bassin, et compte tenu des liens que le texte en projet entretient et tend à organiser avec la législation wallonne relative à la conservation de la nature, spécialement les dispositions relatives aux sites Natura 2000, il n'est, d'évidence, pas à exclure que les plans de parcours puissent tomber sous le coup de cette disposition de droit européen.

Il appartient donc à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer que les plans de parcours seront, si nécessaires, soumis à une évaluation, telle que requise par le droit européen.

Dans ce cadre, l'attention doit être attirée sur ce que le régime mis en place par l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ne suffit pas à assurer le respect du droit européen en ce qui concerne les plans de parcours.

Enfin, certes, l'article 29, § 2, précité dispose comme suit :

« § 2. Tout plan ou projet soumis à permis, qui, au regard des prescriptions à valeur réglementaire de l'arrêté de désignation et des objectifs de conservation du site, est non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais est susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, est soumis à l'évaluation des incidences prévue par la législation organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, eu égard aux objectifs de conservation du site et selon les modalités fixées par le Gouvernement.

Le Gouvernement détermine les modalités d'application du présent paragraphe.

L'autorité compétente ne marque son accord sur le plan ou le projet qu'après s'être assurée qu'il ne porte pas atteinte à l'intégrité du site concerné.

Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences et en absence de solutions alternatives, le plan ou le projet doit néanmoins être autorisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'autorité compétente prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale du réseau Natura 2000 est protégée et informe la Commission des Communautés européennes des mesures compensatoires adoptées.

Lorsque le site concerné abrite un type d'habitat naturel prioritaire et/ou une espèce prioritaire, seules peuvent être invoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission des Communautés européennes, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur ».

Toutefois, d'une part, cette disposition ne s'applique qu'aux « plans » au sens où la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature entend cette notion, à savoir, aux « décisions qui fixent par des dispositions à valeur réglementaire l'affectation et les modes d'utilisation de parties déterminées du territoire wallon »³¹. Dès lors que le caractère réglementaire du plan de parcours ne ressort pas de manière évidente de l'avant-projet de décret³², ce plan ne paraît pas devoir être soumis aux exigences de l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973.

D'autre part, même si, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, les plans de parcours avaient vocation à contenir des dispositions de nature réglementaire, encore faudrait-il relever que l'article 29, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 renvoie, en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans qu'il vise, à « la législation organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne », c'est-à-dire aux articles D. 52 et suivants du livre I^{er} du Code de l'environnement. Or, le système mis en place par ces dispositions suppose que le Gouvernement établisse la « liste I »³³, des plans et programmes qui seront soumis à évaluation.

Ainsi, quelle que soit la valeur des prescriptions du plans de parcours - valeur réglementaire ou indicative³⁴ - la combinaison du droit en vigueur avec les dispositions en projet, telles qu'elles sont rédigées, ne suffira pas à soumettre les plans de parcours à l'évaluation requise par l'article 6 de la directive 92/43/CEE.

L'avant-projet doit donc être revu afin de soumettre ces plans à l'évaluation requise.

À ce propos, deux solutions peuvent être envisagées : la première consiste, pour le Gouvernement, à modifier la « liste I des plans et programmes visés à l'article 53, paragraphe 1^{er}, de la partie décrétable » qui figure en annexe V de la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'environnement, afin d'ajouter les plans de parcours à cette liste ; la seconde solution, qui permettrait de faire l'économie d'un arrêté du Gouvernement, pourrait consister en ce que le décret en projet complète l'article D. 53, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de

³¹ Article 1^{er}bis, 27°, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

³² La seule approbation prévue par l'article 38 de l'avant-projet ne suffit pas à conférer au plan de parcours une valeur réglementaire.

³³ Voir l'article D. 53, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

³⁴ Sur l'application de l'article 6, § 2, de la directive 92/43/CEE aux plans ayant valeur indicative, voir, notamment, F. HAUMONT, « La protection des sites en Région wallonne », in *Natura 2000 et le droit – Aspects juridiques de la sélection et de la conservation des sites Natura 2000 en Belgique et en France*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 310 et s.

l'environnement, en vue de faire expressément apparaître que cette disposition s'applique aux plans de parcours ³⁵.

4. En conclusion, l'avant-projet à l'examen doit être revu et complété à la lumière des observations faites aux points 2 et 3 ci-avant.

D. Intégration et cohérence entre le texte en projet, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et le livre II du Code de l'environnement (« Code de l'eau »)

1. En vertu de l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet à l'examen, le Gouvernement est tenu d'arrêter une série d'éléments relatifs aux modalités d'exercice de la pêche.

Selon l'alinéa 2 de cette disposition,

« Pour la détermination des éléments cités à l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement tient notamment compte de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et de ses arrêtés d'exécution. En particulier, pour les espèces de poissons et d'écrevisses protégées en vertu de l'article 2^{quinièmes} de cette loi, le Gouvernement se base sur les données récoltées en vertu de l'article 4 de cette même loi ».

Quant à l'article 34 de l'avant-projet à l'examen, il dispose comme suit :

« Le plan de gestion piscicole et halieutique de sous-bassin respecte le programme de mesures adopté conformément à l'article D. 23 du Code de l'eau.

Il prend en considération le cas échéant les éléments déterminés dans le plan de gestion du bassin hydrographique wallon visé à l'article D. 24 du Code de l'eau qui lui est applicable et, le cas échéant, respecte les mesures de protection des sites « natura 2000 » ainsi que les éléments déterminés dans les plans particuliers de gestion et dans les règlements de gestion tels que visés aux articles 14 et 23 de la loi du 12 juillet 1973 la conservation de la nature.

Les dispositions du plan de gestion piscicole et halieutique de sous-bassin ne sont d'application que dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions des arrêtés, plans et règlements énoncés à l'alinéa précédent ».

³⁵ Voir, en ce sens, l'avis 44.364/4, donné le 19 mai 2008, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 806/1, pp. 49-50) ; voir aussi l'avis 46.099/4, donné le 25 mars 2009, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 4 février 2010 modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant des dispositions diverses en matière de politique de l'eau (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n° 129 /1, pp. 22-23).

2. Par les dispositions précitées, le texte en projet entend établir un lien entre ses propres dispositions et d'une part, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, ainsi que, d'autre part, les dispositions planologiques essentielles du livre II du Code de l'environnement (« Code de l'eau »).

Un tel objectif participe en soi du respect du droit à la protection d'un environnement sain et tend en outre à garantir l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques relevant de la compétence de la Région wallonne.

Toutefois, force est de constater que les règles ainsi mises en place par les articles 10 et 34 de l'avant-projet manquent de précision, notamment quant aux différents régimes de police ou de protection en vigueur, avec lesquels ils entendent assurer l'intégration et la cohérence du dispositif en projet.

Sous certains aspects, les termes très généraux dans lesquels les articles 10 et 34 de l'avant-projet sont rédigés ont plus pour effet de rapprocher ceux-ci de la déclaration d'intention que de la règle de droit.

La terminologie employée ajoute encore au flou des dispositions considérées. Ainsi, la section de législation s'interroge sur la portée exacte de l'obligation imposée par l'article 10 de l'avant-projet au Gouvernement qui doit « tenir notamment compte » de la loi du 12 juillet 1973. De même, alors que les alinéas 1^{er} et 2 de l'article 34 du texte en projet imposent au plan de sous-bassin de « respecter » le programme de mesure visé à l'article D. 23 du livre II du Code de l'environnement, ainsi que les mesures de protection des sites « Natura 2000 », et les éléments déterminés dans les plans particuliers de gestion et dans les règlements de gestion visés aux articles 14 et 23 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, ces mêmes dispositions imposent seulement au même plan de « prendre en considération », le cas échéant, les éléments déterminés dans le plan de gestion du bassin hydrographique, visé à l'article D. 24 du livre II du Code de l'environnement. La question se pose donc de savoir quelle est la portée exacte, dans l'intention de l'auteur de l'avant-projet, des termes « tenir compte de », « respecter » et « prendre en considération »³⁶.

L'auteur de l'avant-projet gagnerait à rédiger les articles 10, § 1^{er}, alinéa 2 et 34, de l'avant-projet, d'une part, en veillant à ce que ces dispositions expriment de manière claire les obligations juridiques qu'elles entendent établir et, d'autre part, en prévoyant de manière explicite que tant les arrêtés que le Gouvernement prend en vertu de l'article 10,

³⁶ De manière plus ponctuelle, et presque surabondante, l'on relève également que l'article 34, alinéa 3, de l'avant-projet prévoit que les dispositions du plan de sous-bassin « ne sont d'application que dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions des arrêtés, plans et règlements énoncés à l'alinéa précédent ».

La question se pose de savoir pour quel motif cet alinéa 3 ne vise que les arrêtés, plans et règlements « énoncés » à l'alinéa 2, et non le programme de mesures visés à l'alinéa 1^{er}. Du reste, cette limitation est contredite par le commentaire des articles.

Le texte en projet manque ici aussi, de clarté et de cohérence.

§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, que les plans de gestion visés à l'article 34, alinéa 3, de l'avant-projet, doivent être conformes aux dispositions législatives et réglementaires auxquelles il est fait référence dans ces dispositions.

E. Sanctions pénales, recherche, constatation, poursuite, répression et mesures de réparation des infractions aux dispositions du décret en projet

Si le commentaire des articles ne fournit pas d'explication détaillée à ce propos, il est manifeste que les articles 41, 42 et 52 à 54 de l'avant-projet de décret ont pour objet de soumettre les infractions au décret en projet à l'ensemble des dispositions de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement, partie qui comporte les dispositions générales qui ont pour objet de régler la recherche, la constatation, la poursuite, la répression et les mesures de réparation des infractions en matière d'environnement.

De façon générale, la manière dont les dispositions pénales du texte en projet sont conçues, fait apparaître que plusieurs difficultés n'ont pas été aperçues ou suffisamment prises en compte lors de l'élaboration du texte en projet.

1. Le texte en projet entend soumettre la plupart des infractions à l'avant-projet à l'ensemble des dispositions de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Or, au sein de cette partie VIII, figurent des dispositions qui, manifestement, ne prennent pas suffisamment en compte l'objet particulier des infractions au texte en projet.

Il en va tout spécialement ainsi des dispositions qui figurent aux articles D. 156, D. 157 ou D. 159 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Ces dispositions sont en effet essentiellement centrées sur l'adoption de mesures de suppression de nuisances déterminées, en particulier la cessation de l'exploitation d'activités ou d'installations, ou de mesures tendant à assurer la remise en état des lieux ou l'exécution de travaux d'aménagement.

De telles mesures ne sont manifestement pas adaptées aux infractions prévues par l'avant-projet³⁷.

Le dispositif répressif en projet gagnerait à être revu afin de compléter le cadre juridique en vigueur, spécialement la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement, de manière que ce cadre comporte les mesures les mieux adaptées aux nécessités de la police de la pêche.

³⁷ Cette observation est inspirée d'une observation faite dans l'avis 43.509/VR/4, déjà cité, p. 18.

2. Sur d'autres aspects plus précis, le texte en projet entraîne d'autres difficultés, qui témoignent, elles aussi, de ce que l'avant-projet ne prend pas suffisamment en compte le cadre juridique existant en matière de recherche, de constatation, de poursuite, de répression et de réparation des infractions en matière environnementale, spécialement, en matière de pêche ou dans d'autres matières qui touchent à cette dernière.

Ainsi :

2.1. L'article 41 de l'avant-projet à l'examen prévoit que « Sans préjudice de l'article D. 154 du livre I^{er} du Code de l'environnement, toute infraction aux articles 5, 8, § 1^{er}, 10, § 1^{er}, 11, 12, 13 et 14 du présent décret et aux arrêtés d'exécution pris en application de ces articles est constitutive d'une infraction de troisième catégorie au sens de l'article D. 151 du livre I^{er} du Code de l'environnement ».

À cet égard, il convient de rappeler que selon l'article D. 151 du livre I^{er} du Code de l'environnement, les infractions de troisième catégorie sont punies « d'un emprisonnement de huit jours à six mois ou d'une amende d'au moins 100 euros et au maximum 100.000 euros ou d'une de ces peines seulement ».

Il en résulte que, alors que la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale sanctionne par des peines d'échelles différentes, les différentes infractions à cette même loi³⁸, le texte en projet entend sanctionner par des peines de même échelle, les infractions à ses articles 5, 8, § 1^{er}, 10, § 1^{er}, 11, 12, 13 et 14.

La question se pose de savoir si cette façon de procéder n'est pas de nature à porter atteinte au principes d'égalité et de proportionnalité, dans la mesure où le texte en projet entend traiter de manière identique des situations très différentes : ainsi, et pour ne prendre qu'un seul exemple significatif, il place sur un pied d'égalité en ce qui concerne les peines encourues, d'un côté, le fait de pêcher des espèces dont la pêche est interdite³⁹ ou de jeter dans l'eau des substances de nature à détruire les poissons⁴⁰ et d'un autre côté, pour un batelier ou un plaisancier, de transporter des engins de pêche autres que la ligne à main et l'épuisette.

³⁸ Voir les peines prévues par les articles 13, 15, 16, 17bis et 18 à 23 de la loi du 1^{er} juillet 1954.

³⁹ Article 10, § 1^{er} de l'avant-projet.

⁴⁰ Article 13 de l'avant-projet.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier par des motifs raisonnables ce traitement identique de situations très différentes. À défaut de pouvoir justifier de tels motifs, le texte en projet devra être revu.

2.2. L'article 43, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet indique expressément que le chapitre VII et l'article 85 du livre I^{er} du Code pénal, s'appliquent aux infractions prévues par le décret en projet.

Comme la section de législation a déjà eu l'occasion de le préciser, il résulte de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que, lorsque le législateur régional érige des faits en infraction et établit les peines punissant ces manquements, « les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières ».

En conséquence, à défaut de disposition contraire, le livre I^{er} du Code pénal s'applique aux infractions prévues par l'avant-projet de décret.

Ceci vaut y compris pour le chapitre VII du livre I^{er} du Code pénal, ainsi que pour l'article 85 ⁴¹.

Par conséquent, l'article 43, alinéa 1^{er}, qui indique expressément que le chapitre VII et l'article 85 du livre I^{er} du Code pénal, s'appliquent aux infractions prévues par le décret en projet, est inutile et doit donc être omis ⁴².

⁴¹ La règle, prévue par l'article 100 du Code pénal, selon laquelle, à défaut de dispositions contraires dans les législations particulières, le chapitre VII du livre I^{er} et l'article 85 du même code ne s'appliquent pas aux infractions prévues par ces législations particulières, n'a pas à être prise en considération lorsque sont en cause des infractions établies par les Communautés et les Régions. En effet, il résulte du texte de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que le législateur spécial a entendu régler lui-même la question de savoir si les dispositions du Code pénal relatives aux infractions et à la répression en général, qui forment l'objet du livre I^{er} de ce code, sont applicables aux infractions établies par les Communautés et les Régions. En l'occurrence, la réponse à cette question est, en principe, positive. La loi spéciale ajoute que le décret peut assortir ce principe d'exceptions pour des infractions particulières. Mais elle ne prévoit pas de restriction analogue à celle dont fait état l'article 100 du Code pénal pour le chapitre VII ou pour l'article 85 (voir l'avis 40.119/VR de la section de législation du Conseil d'État, donné le 3 mai 2006 sur une proposition devenue le décret de la Région flamande du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants et le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, pour ce qui concerne le renforcement de l'instrumentaire en matière de contrôle de la qualité du logement, *doc. parl.*, VI. Parl., 2005-2006, n° 672/2).

⁴² Voir en ce sens l'avis 43.509/VR/4 déjà cité, p. 49.

2.3. Doivent aussi être pointées les difficultés liées à l'article 44, alinéas 1^{er} et 2, du texte en projet, qui est libellé comme suit :

« Toute condamnation pénale, transaction ou amende administrative qui sanctionne une infraction commise aux dispositions du présent décret ou à ses arrêtés d'exécution entraîne d'office la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction.

Les délinquants sont tenus de remettre ces objets aux agents chargés par le Gouvernement, conformément à l'article D. 140 du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement, de contrôler le respect du présent décret et des arrêtés d'exécution pris en application de celui-ci. Les poissons et les écrevisses pêchés en infraction sont remis immédiatement à l'eau.

[...] »⁴³.

2.3.1. Cette disposition apparaît comme faisant écho au système actuellement en vigueur, qui résulte de la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale.

Ainsi, les articles 13, 18, 19, 20 et 23 de la loi du 1^{er} juillet 1954 disposent comme suit :

« Art. 13. § 1^{er}. Les infractions aux dispositions prises en exécution de l'article 12, 1^o et 4^o, sont punies d'une amende de 26 à 200 francs et de la confiscation de tous les objets ayant servi à commettre l'infraction.

§ 2. Les infractions aux dispositions prises en exécution de l'article 12, 2^o, et 3^o, sont punies d'une amende de 100 à 300 francs et de la confiscation de tous les objets ayant servi à commettre l'infraction.

L'amende est portée au double si l'infraction a lieu en temps de frai.

Les engins ou appareils de pêche prohibés saisis sont détruits.

§ 3. Les infractions aux dispositions prises en exécution de l'article 12, 5^o, sont punies d'une amende de 26 à 100 francs et de la confiscation de tous les objets ayant servi à commettre l'infraction.

[...].

Art. 18. Les porteurs de licence ne peuvent, pendant qu'ils pêchent, détenir dans leurs embarcations, paniers ou accessoires quelconques des poissons autres que ceux dont la capture est permise par la licence.

⁴³ L'alinéa 3 de cette disposition fait l'objet de l'observation suivante.

Les infractions à cette disposition sont punies d'une amende de 50 à 200 francs et de la confiscation des instruments de pêche et objets quelconques ayant servi à commettre l'infraction.

Art. 19. Les bateliers qui fréquentent les fleuves, les rivières ou les canaux navigables ou flottables, ne peuvent avoir dans leurs bateaux ou équipages aucun filet ou engin de pêche, même non prohibé, autre que la ligne à main, sous peine d'une amende de 50 à 200 francs et de la confiscation des filets ou engins.

Ils sont tenus de souffrir la visite, sur leurs bateaux et équipages, des agents et gardes chargés de la police de la pêche. En cas de refus, ils sont punis d'une amende de 100 à 500 francs.

Art. 20. Il est interdit de porter, hors de son domicile, des engins ou instruments de pêche prohibés, sauf au porteur à prouver que ces engins ou instruments sont destinés à la pêche dans les eaux auxquelles la loi n'est pas applicable, à la pêche maritime ou à la pêche exercée, en vertu des traités internationaux, dans les eaux étrangères où leur usage n'est pas prohibé.

Dans ces deux derniers cas, les pêcheurs naviguant sur les eaux intérieures pour se rendre à destination doivent tenir lesdits engins ou instruments déposés à fond de cale.

Les infractions aux dispositions qui précèdent sont punies d'une amende de 50 à 200 francs et de la confiscation des engins ou instruments de pêche.

[...]

Art. 23. Celui qui pêche dans les eaux auxquelles s'applique la présente loi sans la permission de celui à qui le droit de pêche appartient, est condamné à une amende de 50 à 200 francs et à la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction, sans préjudice des restitutions et des dommages et intérêts ».

Quant à l'article 24 de la même loi, il prévoit :

« Dans tous les cas où la loi prononce la confiscation des filets, engins de pêche ou autres objets ayant servi à commettre l'infraction, les délinquants sont tenus de les remettre aux agents de l'autorité à la première réquisition.

En cas de refus, ils sont condamnés à une amende de 100 à 500 francs. »

2.3.2. S'agissant de la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction, la disposition à l'examen s'inspire manifestement de l'article 24 de la loi du 1^{er} juillet 1954 ⁴⁴.

Ainsi, elle met en place un régime de mesure accessoire qui, *a priori*, s'applique, que les objets ayant servi à commettre l'infraction soient la propriété de son auteur ou la propriété d'un tiers.

Toutefois, plusieurs différences importantes doivent être relevées entre ces dispositions :

1° La confiscation prévue par la loi du 1^{er} juillet 1954 est, dans chaque cas, une peine de confiscation accessoire à une peine principale d'amende, et est, par conséquent, prononcée par le juge pénal ; de son côté, la confiscation prévue par le texte en projet intervient automatiquement, non seulement en cas de condamnation pénale, mais aussi en cas de transaction ou d'amende administrative ; à tout le moins dans ces deux dernières hypothèses, elle n'est pas, par conséquent, prononcée par un juge, en tout cas à un premier stade en ce qui concerne l'amende administrative ⁴⁵.

2° La loi du 1^{er} juillet 1954 ne prévoit la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction que pour certaines infractions. Ainsi, par exemple, aucune confiscation n'est prévue pour les infractions aux articles 22 ou 25, qui sanctionnent les comportements consistant, pour l'un, à jeter dans les eaux courantes des substances de nature à enivrer le poisson ou à le détruire et dans le but d'atteindre ces résultats, et pour l'autre, à déverser des poissons dans les eaux auxquelles s'applique la loi, sans l'autorisation du ministre ou de son délégué. De son côté, le texte en projet prévoit la confiscation automatique pour tous les faits qu'il érige en infraction, y compris des comportements similaires à ceux pour lesquels la loi du 1^{er} juillet 1954 ne prévoit pas de peine de confiscation.

Le système ainsi mis en place par le texte en projet est sujet aux critiques suivantes.

⁴⁴ Voir les articles 7, 13, 18, 19, 20 et 23 de la loi du 1^{er} juillet 1954.

⁴⁵ L'article D. 164 du livre I^{er} du Code de l'environnement organise au près du tribunal de police, un recours contre les décisions infligeant les amendes administratives.

Dans la mesure où le régime de confiscation est l'accessoire d'une condamnation pénale

Selon l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, « l'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre I^{er} du Code pénal ».

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que le Conseil des ministres aurait donné un avis conforme sur une ou plusieurs dispositions du décret en projet.

Or, la question se pose de savoir si l'avis conforme prescrit par l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, n'est pas requis pour l'article 44 en projet, dans la mesure où il prévoit la confiscation automatique de certains objets en cas de condamnation pénale, et ce même, semble-t-il, lorsque ceux-ci ne sont pas la propriété du condamné, ce qui s'écarte d'une règle consacrée par l'article 42, 1^{er}, du Code pénal.

Il convient de rappeler, à ce sujet, que, comme l'a indiqué la Cour constitutionnelle dans un arrêt n° 127/2000 du 6 décembre 2000, « l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 vise seulement les peines et les incriminations qui sont neuves, d'un point de vue matériel ». Dans cette affaire, la Cour a estimé qu'une disposition qui met en place un système d'amende pénale progressive, augmentant en fonction de l'importance de la surcharge de véhicules, ne devait pas être considérée comme neuve d'un point de vue matériel, le livre I^{er} du Code pénal prévoyant déjà la peine d'amende et « le caractère progressif de l'amende contestée n'y (changeant) rien ».

L'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 213/2004 du 21 décembre 2004 reprend l'enseignement de principe consacré par cet arrêt et l'applique à un cas de figure un peu différent. Était en cause dans l'affaire soumise à la Cour la disposition, qui forme actuellement l'article 56, deuxième phrase, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, prévoyant qu'en cas de récidive pour des infractions à ce décret, « le juge peut ordonner au condamné la cessation temporaire ou définitive des activités soumises à permis d'environnement, déclaration ou agrément en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ou en vertu du présent décret ». Dans sa version originale, cette disposition était libellée en ce sens que, dans le type d'hypothèses indiqué, le juge pouvait ordonner au condamné la cessation temporaire ou définitive des activités soumises à autorisation, enregistrement ou agrément en vertu du décret du 27 juin 1996. Ladite disposition avait, dans cette version, obtenu l'avis conforme du Conseil des ministres. Elle a ensuite été modifiée par l'article 162 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en vue de tenir compte du fait que diverses activités relevant de la gestion des déchets étaient désormais soumises aux régimes de permis d'environnement et de déclaration qu'organise le décret du 11 mars 1999 - et non plus aux régimes d'autorisation et d'enregistrement initialement prévus par le décret du

27 juin 1996. L'avis conforme du Conseil des ministres ne fut pas demandé avant l'adoption de l'article 162 du décret du 11 mars 1999. Saisie du point de savoir si cette dernière circonstance emportait une violation de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour constitutionnelle a répondu par la négative en déclarant ceci :

« La modification apportée à cet égard au texte original ne concernait [...] plus le principe de l'instauration d'une nouvelle peine, mais les modalités purement formelles et techniques de la sanction [...], en sorte que l'avis conforme du Conseil des ministres n'était pas à nouveau requis ».

En tenant compte de ce qui vient d'être dit, il y a lieu d'observer ce qui suit.

Certes, comme exposé plus haut, l'article 44 de l'avant-projet reprend, pour partie, le système de confiscation mis en place par plusieurs dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1954.

Il diffère cependant fondamentalement sur un point par rapport au système déjà en vigueur en ce qu'il prévoit « d'office la confiscation des objets ayant servi à commettre l'infraction » sans que cette sanction soit prononcée par le juge répressif.

Dans cette mesure, il s'agit d'une peine nouvelle qui n'est visée ni par le livre I^{er} du Code pénal ni par la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale ; elle requiert donc l'avis conforme préalable du Conseil des ministres.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où un tiers serait le propriétaire de l'objet concerné, la confiscation considérée aurait pour effet de priver ce tiers de la propriété de son bien, alors qu'il n'est pas l'auteur de l'infraction et n'a pas été sanctionné à raison de celle-ci, cette privation intervenant sans recours préalable au juge, et sans indemnité.

Un tel système peut être sujet à critique au regard non seulement du principe d'égalité, mais également au regard du droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution et l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signé à Paris le 20 mars 1952, approuvé par la loi du 13 mai 1955.

Dans la mesure où le régime de confiscation est l'accessoire d'une transaction administrative ou d'une sanction administrative

Pour les motifs évoqués précédemment, à l'égard des tiers, le système en projet est sujet à critique au regard non seulement du principe d'égalité, mais également de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

2.4. Quant à l'article 44, alinéa 3, de l'avant-projet, il prévoit qu'en cas de refus de remettre les objets faisant l'objet de la confiscation, les personnes concernées « sont condamn[e]s à une amende de 100 à 1000 euros ».

Telle qu'elle est rédigée, cette disposition a pour conséquence que l'infraction ainsi sanctionnée échappe à la classification des infractions prévue par l'article D. 151 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Cette infraction n'est donc pas soumise aux dispositions de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement qui organise le régime de recherche, constatation, poursuite, répression et mesures de réparation des infractions en matière d'environnement, auxquelles sont soumises les infractions classées conformément à l'article D. 151 précité.

Par ailleurs, les articles 51 à 54 de l'avant-projet ont pour objet de supprimer, dans les dispositions de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement, toute référence à la législation en matière de pêche.

De la combinaison de l'article 44, alinéa 3, de l'avant-projet et des articles 51 à 54 de celui-ci, il suit que l'infraction à l'obligation de remettre aux agents compétents les objets confisqués échappera totalement au régime mis en place par la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il se conçoit difficilement que telle puisse être l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Le texte en projet doit donc être revu à la lumière de la présente observation.

Une solution pourrait consister à remplacer le texte problématique par une disposition prévoyant que le refus de remettre les objets confisqués constitue une infraction de quatrième catégorie au sens de l'article D. 151 du livre I^{er} du Code de l'environnement ⁴⁶.

2.5. S'agissant de l'article 45 de l'avant-projet, il n'appartient pas à la Région wallonne de prévoir que les « employés des contributions directes » ou les « employés des douanes et accises » sont compétents pour constater les infractions au décret en projet.

2.6. Un autre exemple est enfin à trouver dans l'article 45, § 1^{er}, de l'avant-projet, qui est rédigé comme suit :

« § 1^{er}. Le Gouvernement peut, en se conformant à l'article 56, alinéa 1^{er}, du Code forestier, désigner des fonctionnaires de l'administration qui ont qualité d'agent de la pêche.

Les agents de la pêche sont assimilés aux agents, au sens de l'article 3, 1^o, du Code forestier ».

Cette disposition reproduit en réalité l'actuel article 30 de la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale, tel que remplacé par le décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier.

Cet article 30 a du sens, dans le contexte de la loi du 1^{er} juillet 1954, dans lequel il s'inscrit.

En effet, selon les dispositions législatives en vigueur, les infractions à la loi du 1^{er} juillet 1954 précitée font l'objet d'un régime spécifique et ne sont pas soumises - ou pas entièrement soumises - aux dispositions de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Ainsi et notamment, selon l'article 29 de la loi du 1^{er} juillet 1954, les infractions à cette loi sont recherchées et constatées conformément aux articles 92 à 95 du Code forestier, sans préjudice des articles 30 à 34 de la loi.

Par ailleurs, l'article 113 du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier a modifié le Code rural de sorte que son article 67 prévoit que les agents, au sens de l'article 3, 1^o, du Code forestier, ont également qualité notamment pour constater les délits de pêche.

⁴⁶ Selon l'article D. 151, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, « les infractions de quatrième catégorie sont punies d'une amende d'au moins 1 euro et au maximum 1.000 euros ».

Compte tenu de la circonstance que l'avant-projet à l'examen entend désormais soumettre les infractions pénales en matière de pêche fluviale au régime organisé par l'ensemble de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement, et non plus aux articles 92 à 95 du Code forestier, la section de législation s'interroge enfin sur la portée et l'utilité de l'article 45, § 1^{er}, en projet. En effet, l'article D. 138 du Code de l'environnement est complété⁴⁷ afin de viser également dans son champ d'application l'avant-projet présentement examiné. Par ailleurs, l'article D. 140, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de l'environnement habilite déjà le Gouvernement à désigner les agents chargés de contrôler le respect des dispositions visées à l'article D. 138 du même code ainsi que des dispositions prises en vertu de celles-ci⁴⁸.

L'article 45, § 1^{er}, de l'avant-projet semble donc inutile et peut être omis.

3. En conclusion, l'ensemble du dispositif répressif attaché au texte en projet doit être revu à la lumière des observations qui précèdent.

F. Habilitations excessives au Gouvernement

Nombreuses sont les dispositions de l'avant-projet à l'examen qui comportent des habilitations excessives au Gouvernement, sur des questions dont il appartient au législateur de déterminer les éléments essentiels.

Il en va essentiellement ainsi des dispositions suivantes :

1° C'est au législateur qu'il appartient de déterminer les règles essentielles relatives aux conditions de demande et d'octroi des subventions, ainsi que les règles essentielles relatives à la détermination du montant de ces subventions ; l'article 16, § 2, ne peut donc se borner à prévoir que le Gouvernement peut, « dans les limites budgétaires disponibles, accorder à la fédération de pêche agréée une subvention en vue de lui permettre d'assurer l'information de ses membres concernant la mise en œuvre du présent décret et de ses arrêtés d'exécution », ni habiliter le Gouvernement à déterminer « les conditions de demande et d'octroi de ces subsides », sans autre précision; dans le même ordre d'idées, et s'agissant plus spécialement du montant de la subvention, l'article 39, § 4, de l'avant-projet ne peut se borner à prévoir que « La subvention aux écoles de pêche est destinée à couvrir partiellement ou totalement le déficit éventuel résultant de l'organisation des activités de

⁴⁷ Voir l'article 52 du décret en projet.

⁴⁸ Voir également l'article 53 de l'avant-projet de décret qui supprime dans l'article D. 140, § 1^{er}, alinéa 5, du Code de l'environnement la référence à la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale.

formation ou de sensibilisation à la pêche et au milieu aquatique qu'elles dispensent » ; de même, l'article 40 de l'avant-projet ne peut se contenter de prévoir que « Le Gouvernement peut, dans les limites budgétaires disponibles, accorder une subvention pour l'élaboration et la révision des plans de gestion piscicole et halieutique de parcours », pas plus qu'il ne peut, sans autre précision, habiliter le Gouvernement à déterminer « les conditions de demande et d'octroi de ces subsides »⁴⁹ ; le texte en projet doit être fondamentalement revu et complété sur ce point.

2° En ce qui concerne l'article 49 de l'avant-projet, c'est au législateur lui-même qu'il appartient de déterminer les règles essentielles du régime transitoire permettant le cas échéant l'agrément des fédérations de pêche existantes à la date de l'entrée en vigueur du décret en projet ; la disposition à l'examen ne peut pas habiliter purement et simplement le Gouvernement à arrêter les dispositions transitoires permettant cet agrément ; la disposition en projet sera omise de l'avant-projet et ce dernier sera, le cas échéant, complété en vue d'organiser le régime transitoire précité.

G. Légalité des incriminations

En vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 12, alinéa 2 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable et de savoir ainsi à l'avance quels actes engagent sa responsabilité pénale.

L'article 42 de l'avant-projet est sujet à critique en ce qu'il prévoit que les peines prévues à l'article 41 peuvent être portées au double notamment « si l'infraction a été commise la nuit » ou « si l'infraction a été commise dans un milieu protégé en application de la loi sur la conservation de la nature ».

⁴⁹ Sur ce point, il est renvoyé notamment à l'avis 45.058/2/V, donné le 27 août 2008, sur un avant-projet devenu le décret du 20 novembre 2008 modifiant le décret de la Communauté française du 29 mars 1993 relatif à l'agrément et au subventionnement des associations de santé intégrée (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 853/1, pp. 10-11) Dans cet avis, la section de législation a exposé que « [...] le décret doit mettre en œuvre le principe de légalité avec suffisamment de précision pour conférer aux dispositions qu'il contient en matière de subvention, un caractère organique. Il revient au législateur de déterminer avec précision la nature des dépenses couvertes par la subvention, les éléments essentiels de celle-ci, notamment les conditions d'obtention, les montants alloués ou le mode de calcul de ceux-ci, habituellement exprimé en pourcentage, avec la détermination éventuelle des minimums et maximums ».

L'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur la notion de « nuit », celle-ci est un phénomène naturel qui varie quotidiennement et qui est de nature à poser de réelles difficultés tant dans son respect que dans son contrôle. Mieux vaudrait 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 ⁵⁰.

Quant à la notion de « milieu protégé en application de la loi sur la conservation de la nature », il convient de mentionner les catégories des milieux ainsi concernés, et les dispositions de la loi sur la conservation de la nature qui mettent en place les régimes de protection ainsi visés.

H. Délégations au ministre ou à l'administration ⁵¹

Plusieurs dispositions de l'avant-projet attribuent directement des pouvoirs déterminés au ministre ayant la pêche dans ses attributions ⁵², à l'administration et à certains membres ou services de celle-ci ⁵³.

Or, un décret ne peut attribuer directement des pouvoirs à un ministre ou aux services du Gouvernement qu'il désigne; c'est, en effet, au Gouvernement régional qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets ⁵⁴, de déléguer ses pouvoirs ⁵⁵ et de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services ⁵⁶.

⁵⁰ Voir, en ce sens, une observation formulée par la section de législation à propos des notions de « lever » ou de « coucher » du soleil, dans l'avis 46.452/4, donné le 18 mai 2009, sur un projet devenu 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. Voir déjà, en ce sens, l'avis 35.971/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 26 janvier 2004, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif au Code forestier (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 806/1, p. 75).

⁵¹ Voir le rapport annuel 2009-2010, www.conseildetat.be, onglet « L'institution », pp. 66 à 70.

⁵² Voir l'article 2, 7°, l'article 6, § 2, l'article 14, l'article 20, § 3, l'article 26, l'article 27, §§ 1^{er} et 2, l'article 30 et l'article 31, § 1^{er}, de l'avant projet.

⁵³ Voir l'article 2, 5°, l'article 19, alinéa 2, l'article 26, l'article 31, § 3, et l'article 38, §§ 2, 4 et 5.

⁵⁴ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁵⁵ Article 69 de la même loi.

⁵⁶ Article 87 de la même loi.

Par conséquent, les pouvoirs que le texte en projet attribue directement au ministre ou l'administration doivent l'être au Gouvernement régional. Le texte doit être revu sur ce point.

I. Interdictions prévues par le décret en projet, liées à des condamnations pénales

L'article 15 de l'avant-projet subordonne l'agrément des fédérations de pêche à la condition que la fédération concernée ne compte pas parmi ses représentants visés à l'article 2, 7°, de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, de « personnes reconnues coupables d'une infraction aux dispositions du présent décret ».

Cet agrément est également subordonné au fait que la fédération doit être ouverte à toute société de pêche située dans le sous-bassin concerné, et qui répond à diverses conditions parmi lesquelles « ne pas compter, parmi ses représentants visés à l'article 2, 7° de la loi du 27 juin 1921 précitée, de personnes reconnues coupables d'une infraction aux dispositions du présent décret ».

Quant à l'article 39 de l'avant-projet à l'examen, il subordonne l'agrément des « écoles de pêche » à la condition de compter parmi leurs membres « au moins un formateur agréé », l'agrément de formateur ne pouvant être délivré qu'à des personnes qui n'ont pas été « condamné[es] par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée pour des infractions commises au présent décret, à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et à la loi du 28 février 1882 sur la chasse, et ce, dans les cinq ans qui précèdent l'introduction de la demande d'agrément ».

Ces dispositions appellent plusieurs observations.

1. Tout d'abord, la section de législation se demande pour quels motifs l'article 15 de l'avant-projet ne prend en considération que les infractions au décret en projet, tandis que l'article 39 prend également en compte les infractions, à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature et à la loi du 28 février 1882 sur la chasse. La section de législation se demande pourquoi le Code forestier n'est pas mentionné.

Ensuite, la section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs ces deux dispositions ne visent que les « infractions au présent décret », et non pas, également, les infractions commises sous l'empire de la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale.

2. Les mesures d'interdiction envisagées, spécialement celles prévues, sans limite dans le temps, par l'article 15 de l'avant-projet, posent par ailleurs une question plus fondamentale.

Ainsi, ces dispositions emportent des restrictions à la liberté individuelle des personnes concernées.

À cet égard, *mutatis mutandis*, il convient de rappeler qu'à propos de dispositions qui entendaient porter certaines interdictions d'exercer une activité professionnelle en suite d'une condamnation pénale, la section de législation⁵⁷ a déjà souligné que le caractère automatique de l'interdiction et l'absence de limitation dans le temps de cette interdiction font l'objet d'une jurisprudence critique de la Cour constitutionnelle⁵⁸. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'interdiction d'une durée de dix ans du droit d'exercer une activité professionnelle, lorsqu'elle affecte sensiblement la possibilité pour ceux qui la subissent d'exercer diverses activités professionnelles dans le secteur privé, peut susciter des difficultés au regard du droit au respect de la vie privée garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁹.

Il reste que la Cour constitutionnelle a également déjà jugé, dans des cas où l'interdiction prévue par la loi avait une portée limitée, que celle-ci était proportionnée aux enjeux en présence, et cela bien que le régime d'interdiction professionnelle fût automatique et d'une durée illimitée⁶⁰.

Dans ce contexte jurisprudentiel aux contours incertains, il se recommande que l'auteur de l'avant-projet soit en mesure de démontrer que les mesures envisagées ne sont pas disproportionnées au but à atteindre, étant entendu que cette proportionnalité serait, en tout état de cause, mieux assurée par une limitation dans le temps de l'interdiction envisagée.

⁵⁷ Voir notamment, en ce sens, l'avis 44.351/1/2/3/4, donné les 17 et 21 avril 2008, sur un avant-projet devenu la loi du 24 juillet 2008 portant des dispositions diverses (I) (*Doc. parl.*, Ch., 2007-2008, 52 1200/1, pp. 252-254), ainsi que l'avis 46.870/2, donné le 8 juillet 2009, sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2009 relative au statut des établissements de paiement, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement et à l'accès aux systèmes de paiement (*Doc. parl.*, Ch., 2008-2009, 52 2182/1, pp. 85-86).

⁵⁸ C.C., n° 57/98, 27 mai 1998; n° 87/98, 15 juillet 1998; n° 77/2000, 21 juin 2000; n° 119/2006, 12 juillet 2006; n° 144/2007, 22 novembre 2007. Voir toutefois également les arrêts n°s 38/2000 et 40/2000 des 29 mars et 6 avril 2000 de la Cour constitutionnelle.

⁵⁹ Cour eur. dr. h., Sidabras et Dziautas c. Lituanie, 27 juillet 2004; voir aussi, cette fois quant à l'applicabilité du volet civil de l'article 6 de la Convention aux contestations qui portent sur la possibilité d'exercer une profession, l'arrêt Thlimmenos c. Grèce du 6 avril 2000; S. Garcia-Jourdan, "De la transition démocratique en Lituanie à la consécration du droit d'exercer une activité professionnelle dans le secteur privé (à propos de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Sidabras et Dziautas c. Lituanie du 27 juillet 2004)", *Rev. trim. dr. h.*, 2005, pp. 363 à 383.

⁶⁰ C.C. arrêt n° 38/2000 du 29 mars 2000.

Les dispositions précitées, spécialement l'article 15 de l'avant-projet, seront revues à la lumière de cette observation.

À cette occasion, l'auteur de l'avant-projet veillera à assurer la cohérence des termes employés aux articles 15 et 39 de l'avant-projet. Ainsi, il pourrait être fait référence à « une condamnation pénale produisant encore des effets ⁶¹, infligée par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée ».

J. Lacunes, imprécisions, répétitions ou doubles-emplois dont sont entachées les dispositions de l'avant-projet

L'avant-projet à l'examen apparaît, dans plusieurs dispositions, comme manquant de précision ou comme comportant certaines lacunes. Par ailleurs, la portée de certaines dispositions n'apparaît pas clairement, tandis que d'autres font double emploi.

Sous réserve des observations générales qui précèdent, le texte en projet, appelle à cet égard, les remarques suivantes.

1. S'agissant des lacunes et imprécisions, l'on relèvera essentiellement les dispositions suivantes.

- Le décret en projet emploie successivement les notions suivantes : « celui à qui le droit de pêche appartient », « titulaire d'un droit de pêche », « concessionnaire du droit de pêche », « détenteur d'un droit de pêche » ; il mentionne aussi les droits de pêche que la fédération agréée « détient en propre » ; ces notions ne sont par ailleurs pas définies par le texte en projet ; il est nécessaire que l'auteur de l'avant-projet revoie ce dernier de manière systématique afin de s'assurer de la cohérence et de la rigueur de la terminologie employée ; ainsi, le décret en projet n'emploiera différents termes que si chacun de ceux-ci recouvre effectivement une situation juridique différente ; ces termes seront par ailleurs définis de manière précise afin d'éviter toute confusion quant aux personnes qu'ils visent.

- L'article 6, § 1^{er}, de l'avant-projet impose par ailleurs à la personne morale de droit public ou à son concessionnaire de « mettre en œuvre » un plan de gestion piscicole et halieutique de parcours ; quant à l'article 6, § 2, de l'avant-projet, il permet à la personne morale de droit public concernée d'être dispensée de l'obligation qui lui est imposée « d'exercer ou de faire exercer son droit de pêche » ; outre que la terminologie employée au paragraphe 2 (« exercer ou faire exercer ») diffère de celle employée au paragraphe 1^{er}

⁶¹ Voir e.a. à ce propos, l'avis 34.911/4, donné le 20 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique.

(« organiser elle-même l'exercice », ou, à défaut, « concéder »), la question se pose de savoir si la dispense prévue au paragraphe 2 vaut aussi pour l'obligation d'établir le plan de parcours.

- La question se pose de savoir ce que vise exactement, la notion d'« association de pêcheurs », employée à l'article 31 de l'avant-projet de décret, spécialement au regard de la notion de « société de pêche », telle que visée à l'article 15, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet.

- L'article 43, alinéa 2, de l'avant-projet à l'examen prévoit que :

« Dans le cas d'admission de circonstances atténuantes, l'amende prévue par le troisième alinéa de l'article 66, § 2 de ce Code n'est pas réduite ».

La section de législation n'aperçoit pas la portée de l'alinéa 2 de cette disposition ni à quel code cet article appartient. En effet, l'article 66 du Code pénal ne comporte pas de paragraphe 2 et ne prévoit aucune amende. Cette disposition sera omise.

2. En ce qui concerne les répétitions et les doubles emplois, l'on peut retenir les exemples suivants.

- L'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet à l'examen est ainsi rédigé :

« Sans préjudice du respect éventuel du domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, ils sont tenus de souffrir la visite, sur leurs bateaux, des agents chargés par le Gouvernement, conformément à l'article D. 140 du livre I^{er} du Code wallon de l'environnement, de contrôler le respect du présent décret et des arrêtés d'exécution ».

Cette disposition fait double emploi avec l'article D. 145 du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui dispose comme suit :

« D. 145. Dans l'exercice de leurs missions et sans préjudice de leurs tâches d'inspection établies par ailleurs, les agents peuvent pénétrer, à tout moment, dans les installations, locaux, terrains et autres lieux sauf s'ils constituent un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution.

Lorsqu'il s'agit d'un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, ces agents peuvent y pénétrer moyennant l'autorisation préalable du juge d'instruction ».

L'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet sera donc omis.

- En ce qu'il prévoit que le projet de plan de sous-bassin est établi « conformément aux articles D. 49 à D. 61 du livre I^{er} du Code de l'Environnement et aux dispositions prises pour leur exécution », l'article 35 de l'avant-projet fait double emploi avec son article 51.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Observations particulières

Article 9

1. Selon l'article 9, alinéa 3, de l'avant-projet :

« Lors de la délivrance du permis, le pêcheur s'inscrit auprès d'une fédération de pêche agréée de son choix. Cette inscription est gratuite ».

Le commentaire de cet article justifie cet alinéa, comme suit :

« Le troisième alinéa a un objectif statistique et informatif.

Afin de permettre à la Région d'avoir une vue d'ensemble de la fréquentation des lieux de pêche, il est demandé au pêcheur de marquer sa préférence pour la fédération de pêche de son choix. Cette inscription ne vaut nullement affiliation à la fédération de pêche en question et ne restreint évidemment pas le périmètre géographique au sein duquel le pêcheur peut pêcher.

Cette inscription permet par ailleurs à la fédération de pêche en question de disposer des coordonnées complètes des pêcheurs qui pêchent au sein de son sous-bassin. Elle peut de la sorte les informer directement en cas de besoins.

Enfin, pour autant que de besoin, il est précisé que cette inscription est totalement gratuite ».

Afin d'éviter toute critique au regard de la liberté d'association, le texte en projet devrait être complété de manière à faire apparaître clairement que l'« inscription » qu'il rend obligatoire n'implique, pour le pêcheur, aucune obligation de s'associer à la fédération ou à l'une des sociétés de pêche qui y adhèrent.

2. L'article 9, alinéa 4, du décret en projet, est rédigé comme suit :

« Les permis de pêche ne peuvent être grevés d'aucune taxe provinciale ou communale ».

2.1. En tant qu'elle restreint le pouvoir des communes et des provinces d'établir des taxes sur les permis de pêche, l'article 9, alinéa 4, ne relève pas de la compétence de la Région wallonne.

En effet, en vertu de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, seule la loi peut déterminer les exceptions au principe de la compétence des communes d'établir un impôt.

Dans l'avis 42.892/AG, donné le 18 septembre 2007, sur un avant-projet d'ordonnance visant la gratuité du parking aux voitures peu polluantes, l'assemblée générale de la section de législation s'est exprimée comme suit :

(Traduction)

« L'article 170, § 3, alinéa 1^{er}, et § 4, alinéa 1^{er}, érige en principe constitutionnel l'autonomie fiscale des communautés, des régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes et des communes⁶². Autrement dit, c'est dans ces dispositions spécifiques que se trouve le fondement constitutionnel du pouvoir fiscal des pouvoirs locaux⁶³.

Le pouvoir fiscal des pouvoirs locaux n'est pas sans limite. L'article 170, § 3, alinéa 2, et § 4, alinéa 2, de la Constitution dispose que la loi peut prévoir des exceptions aux impositions visées au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, et au paragraphe 4, alinéa 1^{er}. Le législateur peut donc interdire aux pouvoirs locaux de percevoir certains impôts.

Il résulte des travaux préparatoires de l'article 170 de la Constitution que les dispositions de l'alinéa 2 des paragraphes 3 et 4, comme la disposition correspondante de l'alinéa 2 du paragraphe 2 (relative au pouvoir fiscal des communautés et des

⁶² Note infrapaginale 18 de l'avis 42.892/AG : Note (1) dans l'avis cité : Cour d'arbitrage, 2 juin 1988, n° 57, cons. 4.B.1.

⁶³ Note infrapaginale 19 de l'avis 42.892/AG : Note (2) dans l'avis cité : Cour d'arbitrage, 5 novembre 2003, n° 143/2003, cons. B.10.1; C.E., section d'administration, 14 mars 2000, Gillion, n° 85.916; C.E., section de législation, avis 25.572/8 du 13 mai 1997 sur une proposition de décret « houdende de mogelijkheid voor gemeenten een algemene belasting te heffen in die gevallen waarin internationale overeenkomsten en federale wetgeving leiden tot vrijstelling van gemeentebelasting », *Doc. parl.*, Parl. fl., 1995-96, n° 299-2, p. 9-10, n° 2.1.1; C.E., section de législation, avis 34.913/VR du 4 mars 2003 sur un projet de loi « modifiant l'article 10 de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales », *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, n° 50-1990/3, p. 4.

La jurisprudence et la doctrine affirment parfois que le pouvoir fiscal des provinces et des communes découle des articles 41 et 162 de la Constitution, en vertu desquels tout ce qui est d'intérêt provincial et communal relève de la compétence de ces autorités. Dans cette conception, l'article 170, § 3, alinéa 1^{er}, et § 4, alinéa 1^{er}, de la Constitution aurait pour seul objectif de désigner l'organe habilité à exercer le pouvoir fiscal de la commune (voir par exemple, C.E., section d'administration, 28 octobre 1998, a.s.b.l. Fédération nationale des scieries, n°s 76.715, 76.717 et 76.718). Cette opinion n'est ici pas suivie. Le Conseil d'État n'estime pas davantage qu'il serait nécessaire de prendre subsidiairement en considération cette conception alternative, comme il l'avait fait dans son avis précité du 13 mai 1997 (p. 15-16, n° 2.2).

régions), doivent être considérées comme ‘une sorte de mécanisme de défense [de l’État] à l’égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre’⁶⁴. Ces dispositions prévoient un ‘mécanisme régulateur’, qui a été qualifié d’ ‘instrument indispensable’ : ‘La loi doit être ce mécanisme régulateur et doit pouvoir déterminer quelle matière imposable est réservée à l’État. Si on ne le faisait pas, ce serait le chaos et cet imbroglio n’aurait plus aucun rapport avec un État fédéral bien organisé ou avec un État bien organisé tout court’⁶⁵⁻⁶⁶.

En conclusion, seul le législateur fédéral peut prévoir une exception du type de celle prévue par la disposition à l’examen ».

2.2. Il est, certes, permis de se demander si la Région wallonne pourrait, en l’espèce, se prévaloir de l’article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui permet aux communautés et aux régions de prendre des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes si ces dispositions sont nécessaires à l’exercice de leur compétence.

Ceci impliquerait qu’il soit établi, d’une part, que la règle envisagée est nécessaire à l’exercice des compétences régionales et, d’autre part, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que la matière dont il s’agit se prête à un règlement

⁶⁴ *Note infrapaginale 20 de l’avis 42.892/AG : Note (3) dans l’avis cité* : Déclaration du Premier Ministre devant la Commission de la Chambre, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1979, n° 10-8/4, p. 4.

⁶⁵ *Note infrapaginale 21 de l’avis 42.892/AG : Note (4) dans l’avis cité* : Déclaration de Monsieur Martens, Premier Ministre, *Ann.*, Chambre, 22 juillet 1980, p. 2707. Quelque temps plus tard, le Premier Ministre a répété cette idée dans les termes suivants : « C’est un système de régulation essentiel dans chaque état organisé convenablement. On ne peut pas biffer cela. Ce n’est pas possible sinon on aboutirait à l’anarchie sur le plan fiscal. Cela n’a rien à voir avec la notion de fédéralisme mais cela garantit un fonctionnement convenable de l’État » (p. 2708). Le Premier Ministre a également répété au Sénat qu’il s’agissait d’un mécanisme régulateur indispensable, visant à « éviter l’anarchie totale sur le terrain de la fiscalité » (trad.) (*Ann.*, Sénat, 28 juillet 1980, p. 2650-2651).

⁶⁶ *Note infrapaginale 22 de l’avis 42.892/AG* : Voir, dans le même sens, les avis 35.583/3, donné le 20 janvier 2004 sur un avant-projet de décret de la Région flamande « tot wijziging van artikel 464, 1°, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (W.I.B.) » et 41.822/1, donné le 19 décembre 2006 sur une proposition de décret de la Région flamande « houdende de mogelijkheid tot de invoering van een binnengemeentelijke differentiatie van de onroerende voorheffing » (*Doc.*, Vl. Parl., 2005-2006, n° 838/2). Voir également l’avis 34.913/VR des chambres réunies de la section de législation du Conseil d’État, donné le 4 mars 2003 sur un avant-projet de loi modifiant l’article 10 de la loi du 24 décembre 1996 relative à l’établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales et les amendements n° 1, déposé par le Gouvernement, et n° 2, déposé par M. D. PIETERS (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1990/3), ainsi que les avis 39.442/2-4, donné le 19 décembre 2005 sur un avant-projet devenu le décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l’avenir wallon (*Doc.*, Parl. wall., 2005-2006, n° 296/1), 43.143/4, donné le 6 juin 2007 sur un avant-projet d’ordonnance « visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale » (*Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2006-2007, A-383/1, p. 12) et 42.892/AG donné le sur une proposition d’ordonnance; Voir aussi: Cour constitutionnelle, n° 57/1988 du 2 juin 1988, 4.B.4.c.; C.E., n° 85.916 du 14 mars 2000.

différencié et que l'incidence de la règle envisagée sur cette matière est seulement marginale ⁶⁷.

À cet égard, le dossier ne contient aucune justification quant au caractère nécessaire et proportionnel de la mesure en projet ⁶⁸.

2.3. En conclusion, comme le relève l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne dans son avis du 29 mars 2011 sur le texte en projet, l'article 9, alinéa 4, de l'avant-projet ne peut être considéré comme s'inscrivant dans le cadre des compétences de la Région wallonne et le recours aux pouvoirs implicites ne semble pas non plus pouvoir être envisagé.

Cet alinéa sera omis.

Article 17

À l'alinéa 1^{er}, 3^o, de l'article 17 de l'avant-projet, il y a lieu de mentionner « l'article 16, § 1^{er}, alinéa 4 », et non « l'article 16, alinéa 4 ».

Article 20

Le paragraphe 1^{er}, 5^o, de la disposition à l'examen prévoit que la Commission piscicole et halieutique de sous-bassin compte parmi ses membres « le coordinateur du Contrat de rivière du sous-bassin hydrographique wallon concerné ».

Cette disposition semble perdre de vue que l'article D. 32 du livre II du Code de l'environnement prévoit que des contrats de rivière peuvent être créés, sans instaurer d'obligation à cet égard. Il en résulte que l'on ne peut exclure l'hypothèse dans laquelle aucun contrat de rivière n'aurait été créé pour le sous-bassin pour lequel l'une ou l'autre Commission piscicole halieutique de sous-bassin serait compétente.

⁶⁷ Ces deux dernières conditions résultent d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, depuis l'arrêt n° 7 du 20 décembre 1985.

⁶⁸ La seule justification relative à cette disposition se trouve dans la note rectificative au Gouvernement relative à l'adoption du texte en projet en deuxième lecture. Elle est rédigée comme suit : « La délivrance des permis de pêche est une compétence régionale que seul le Gouvernement wallon peut organiser. Il ne s'agit pas ici de modifier la compétence fiscale des pouvoirs locaux mais d'encadrer la délivrance des permis de pêche en s'assurant de l'absence d'entrave en vu de la promotion de la pêche ». Elle fait par ailleurs mention de ce que « cette disposition est prévue dans la loi du 1^{er}/07/1954 sur la pêche fluviale ». Ces éléments ne paraissent pas suffisants pour justifier la mesure envisagée au regard des pouvoirs implicites.

Le texte en projet doit être revu afin de tenir compte de cette hypothèse.

Article 31

1. L'article 31 du texte en projet prévoit que le Conseil supérieur wallon de la pêche est notamment composé d'« un membre représentant le Comité technique du tourisme de terroir et des meublés de vacances visé à l'article 46, 5°, du décret du 27 mai 2004 relatif à l'organisation du tourisme ».

Cette disposition semble perdre de vue que le tourisme n'est pas une matière relevant des compétences régionales. En vertu de l'article 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, elle est une matière culturelle qui, sur le territoire de langue française, relève de la compétence de la Communauté française, étant entendu que l'exercice de cette compétence a été attribué à la Région wallonne par le décret de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, et le décret de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Quant au territoire de langue allemande, le tourisme relève de la compétence de la Communauté germanophone, conformément à l'article 4, 10°, précité et à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

La Région wallonne, qui est compétente en matière de pêche, tant sur le territoire de langue française que sur le territoire de langue allemande, doit garantir un traitement égal et non-discriminatoire à l'ensemble des personnes qui sont susceptibles de se voir appliquer le texte en projet, sur le territoire de ces deux régions linguistiques.

Aussi, si l'auteur de l'avant-projet souhaite que les autorités compétentes en matière de tourisme soient représentées au sein du Conseil supérieur wallon de la pêche, il doit s'assurer que les intérêts touristiques qui seront ainsi représentés sont ceux qui concernent tout le territoire sur lequel le décret en projet aura vocation à s'appliquer, à savoir, tant le territoire de la région de langue française que celui de la région de langue allemande.

Dès lors que le tourisme relève, en région de langue allemande, des compétences de la Communauté germanophone, il faut avoir égard à l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui, en son alinéa 2, dispose comme suit :

« Les Gouvernements communautaires et régionaux, chacun en ce qui le concerne, règlent par arrêté pris de l'accord [...] des autres Gouvernements [...] la représentation des autres Communautés et Régions, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes communautaires et régionaux, notamment consultatifs et de contrôle qu'ils désignent ».

Une autre solution pourrait consister à prévoir que la représentation des autorités en matière de tourisme - que ces autorités relèvent de la compétence de la Communauté française dont l'exercice a été attribué à la Région wallonne, ou bien qu'elles relèvent des compétences de la Communauté germanophone - serait purement facultative. En effet, la section de législation a souvent rappelé que la représentation d'un niveau de pouvoir dans un organe consultatif relevant d'un autre niveau de pouvoir, lorsqu'elle n'était pas prévue en exécution de l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est purement facultative avec cette conséquence que la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentants ou que ceux-ci n'assistent pas aux réunions, est sans incidence sur le fonctionnement de l'organe consultatif ou sur la validité de ses actes.

La composition du Conseil supérieur wallon de la pêche sera revue à la lumière des principes ainsi rappelés.

Article 38

1. L'article 38, § 2, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet impose que le projet de plan de parcours soit transmis « par courrier recommandé ou par le recours à des procédés de recommandé électronique permettant d'obtenir la preuve de l'envoi et du moment de l'envoi, ainsi que la preuve de l'identité de l'expéditeur ». Il en va de même du paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de la disposition à l'examen.

En tant qu'il prévoit le recours « à des procédés de recommandé électronique permettant d'obtenir la preuve de l'envoi et du moment de l'envoi, ainsi que la preuve de l'identité de l'expéditeur », le texte en projet perd de vue les dispositions qui, dans la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification, modifiée par la loi

du 13 décembre 2010, sont relatives au recommandé électronique, et qui entreront en vigueur au plus tard le 30 juin 2011 ⁶⁹.

Or, lorsque ces dispositions seront en vigueur, il résultera de l'article 4, § 6, de la loi du 9 juillet 2001 que, « sous réserve de l'application d'exigences légales ou réglementaires spéciales en matière d'envois recommandés, un recommandé électronique est présumé satisfaire à l'exigence d'un envoi recommandé ».

Par ailleurs, il convient d'employer une terminologie conforme à la législation en la matière ⁷⁰.

Par conséquent, aux paragraphes 2 et 4 de la disposition à l'examen, il convient de remplacer les mots « par courrier recommandé ou par le recours à des procédés de recommandé électronique permettant d'obtenir la preuve de l'envoi et du moment de l'envoi, ainsi que la preuve de l'identité de l'expéditeur », par les mots « envoi recommandé », qui visent tant l'envoi postal et recommandé que le recommandé électronique.

2. L'article 38, § 5, prévoit pour sa part que le rappel qu'il prévoit doit être envoyé « par courrier recommandé ».

Ainsi rédigée, cette disposition semble exiger le recours à un envoi postal recommandé et exclure, ce faisant, le recours au recommandé électronique organisé par les dispositions de la loi du 9 juillet 2001 précitée relatives au recommandé électronique, qui entreront en vigueur au plus tard le 30 juin 2011.

Certes, comme exposé ci-avant, il suit de l'article 4, § 6, de la loi du 9 juillet 2001 précitée qu'il est au pouvoir du législateur de prendre un texte qui, dans une matière déterminée, exclut le recours au recommandé électronique.

⁶⁹ Ces dispositions figurent aux articles 38 à 52 de la loi du 13 décembre 2010 modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges et modifiant la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques et les services de certification. En vertu de l'article 57, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 13 décembre 2010, elles entrent en vigueur le 30 juin 2011. Toutefois, l'alinéa 2 de l'article 57 de la loi du 13 décembre 2010 permet au Roi de fixer une date d'entrée en vigueur antérieure.

⁷⁰ Voir en particulier :

- les définitions des expressions « envoi postal » et « envoi recommandé » que donnent le 7^o et le 9^o de l'article 131 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques, remplacé par la loi du 13 décembre 2010 ;
- la définition de l'expression « recommandé électronique » que donne le 14^o de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification, inséré par la loi du 13 décembre 2010.

Encore toutefois incombe-t-il de justifier une telle exigence au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

En tout état de cause, il convient d'employer une terminologie conforme à la législation en la matière. À cet égard :

- si l'intention est d'exiger le recours à un envoi postal recommandé et d'exclure le recours au recommandé électronique, il y a lieu de remplacer l'expression « courrier recommandé » par l'expression « envoi postal et recommandé » ;

- si l'intention est d'imposer le recours à un service de recommandé, sans exclure le recommandé électronique, on remplacera l'expression « courrier recommandé » par l'expression « envoi recommandé ».

3. L'article 38 sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 50

L'article 50 de l'avant-projet est rédigé comme suit :

« Les mandats au sein des Commissions et du Fonds exercés pour la première fois après l'entrée en vigueur du présent décret prennent exceptionnellement fin le X ».

Cette disposition devrait être complétée par la mention d'une date précise.

Article 53

Dans la phrase liminaire, la modification concerne précisément « l'article D. 140, § 1^{er}, alinéa 5, du même livre ».

Article 55

Il y a lieu de remplacer d'abord le mot « précité » par l'intitulé complet du décret et de préciser ensuite qu'il s'agit de l'article 29 du même décret.

Article 58

Lorsqu'un texte législatif entend habiliter le pouvoir exécutif à fixer la date de son entrée en vigueur, il est recommandé d'une part, que le législateur fixe à tout le moins une date ultime d'entrée en vigueur et d'autre part, que le législateur examine l'opportunité éventuelle d'autoriser une entrée en vigueur partielle ⁷¹.

La disposition à l'examen sera revue et complétée en conséquence.

⁷¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154.1.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY