



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.079/4
du 10 octobre 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux
conditions d'ouverture et aux modalités d'exercice de la
pêche'

Le 2 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Ruralité, du Tourisme et des Aéroports, délégué à la représentation à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 11 octobre 2016 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif aux conditions d'ouverture et aux modalités d'exercice de la pêche'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 octobre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 octobre 2016.

^(*) Par courriel du 19 septembre 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

EXAMEN DU PROJET

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. De manière générale, le texte en projet met en place, dans nombre de ses dispositions, des régimes juridiques d'autorisation, d'interdiction ou de modalités de pêche, qui se différencient selon le lieu, l'époque ou l'espèce de poisson ou d'écrevisse ¹.

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier ces différents régimes, tant au regard des principes d'égalité et de non-discrimination entre les pêcheurs, principes qui résultent des articles 10 et 11 de la Constitution, qu'au regard du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution.

À cet égard, force est de constater que le dossier transmis à la section de législation, spécialement la note au Gouvernement adoptant le texte en deuxième lecture, ne contient quasiment aucun élément de nature à justifier les mesures envisagées.

Certes, l'avis donné sur le projet d'arrêté par le Conseil supérieur wallon de la Pêche le 20 mai 2016 contient des éléments éclairants et précis sur certains points ², mais ces éléments n'ont trait qu'à quelques unes des mesures envisagées, de sorte que cet avis ne peut être considéré comme contenant l'ensemble des justifications requises.

2. Le projet à l'examen est en défaut de pourvoir à l'exécution de l'article 10, § 1^{er}, 5°, du décret du 27 mars 2014 'relatif à la pêche fluviale, à la gestion piscicole et aux structures halieutiques' (ci-après, le décret du 27 mars 2014) dans la mesure où cette disposition impose au Gouvernement d'arrêter les « modes de vérification des engins autorisés », et de l'article 10, § 1^{er}, 11°, du même décret qui impose au Gouvernement de déterminer « les conditions à respecter pour l'organisation des concours de pêche », étant entendu que l'article 12, 11°, du projet d'arrêté ne peut être considéré comme mettant en œuvre cette habilitation de manière complète.

¹ Voir essentiellement l'article 3, les articles 4 à 7, et 13, et les annexes 1, 2 et 3.

² Comme par exemple, la nécessité d'interdire la pêche dans le lac de la Gileppe en vue de protéger les truites.

Si, certes, les mesures d'exécution de ces dispositions décrétales ne doivent pas nécessairement figurer dans l'arrêté en projet lui-même, l'auteur du projet ne perdra pas de vue qu'il est tenu de pourvoir à l'exécution de celles-ci, le cas échéant dans un ou plusieurs arrêtés séparés.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient d'omettre la mention de l'article 2 du décret du 27 mars 2014 qui ne procure de fondement juridique à aucune disposition du projet.
2. Aux alinéas 4, 5 et 6, l'on mentionnera les dates exactes d'accomplissement des formalités requises, à savoir, respectivement, le 20 mai 2016 pour l'avis du Conseil supérieur wallon de la Pêche (et non le 15 mars 2016 comme mentionné à l'alinéa 4), le 16 août 2016 pour la décision de la Conférence Interministérielle de l'Environnement, et le 23 juin 2016 pour le rapport visé à l'alinéa 6.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er}, 7° et 8°, entend définir la « pêche de jour » et la « pêche de nuit » en fonction de « l'heure officielle du lever/du coucher du soleil ».

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, le « lever du soleil » et le « coucher du soleil » sont des phénomènes naturels qui varient de jour en jour et qui sont de nature à poser de réelles difficultés tant dans leur respect que dans leur contrôle.

Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas quelle pourrait être l'heure « officielle » de lever ou de coucher du soleil, cette notion n'ayant pas de portée juridique.

Dans ces conditions, 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 ³⁻⁴.

³ Voir la loi du 29 avril 1892 'portant unification de l'heure en Belgique' et celle du 7 février 1920 'portant modification à la loi du 29 avril 1892 fixant l'heure légale'.

⁴ Voir, en ce sens, l'avis 35.971/4 donné le 26 janvier 2004 sur l'avant-projet devenu le décret du 15 juillet 2008 'relatif au Code forestier', *doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 703/001, pp. 38-64 ; la section de législation s'est exprimée dans le même sens dans l'avis 48.749/4 donné le 20 octobre 2010 sur le projet devenu l'arrêté royal du 21 février 2011 'modifiant l'arrêté royal du 15 mars 1966 relatif aux lettres de pavillon et à l'équipement des bâtiments de plaisance et l'arrêté royal du 4 août 1981 portant règlement de police et de navigation pour la mer territoriale belge, les ports et les plages du littoral belge'.

Article 2

L'alinéa 2 est dépourvu de fondement juridique. Il sera omis.

Articles 7 et 8

L'article 10, § 1^{er}, du décret du 27 mars 2014 énumère de manière limitative les objets des habilitations qu'il confère au Gouvernement en ce qui concerne la détermination des modalités d'exercice de la pêche, en fixant l'objet de ces habilitations de manière très précise.

Dans la suite de la disposition décrétales, celle-ci prévoit elle-même les cas dans lesquels le Gouvernement est habilité à déroger aux conditions fixées en vertu du paragraphe 1^{er}, soit en vue de permettre la mise en œuvre d'un plan de gestion piscicole et halieutique de sous-bassin (article 10, § 2), soit, pour une durée maximale temporaire de trois ans, pour des motifs déterminés, étant

- « 1° un but expérimental ou pédagogique ;
- 2° l'intérêt des populations de poissons et d'écrevisses ;
- 3° des motifs de sécurité publique, d'hygiène publique et de protection de la santé ;
- 4° un but scientifique ;
- 5° permettre la tenue de manifestations halieutiques sportives présentant un intérêt régional ».

L'article 7 du projet, outre qu'il confie un pouvoir de dérogation réglementaire à l'administration – ce qui n'est pas admissible, comme la section de législation le rappelle régulièrement – a pour objet de mettre en place un système de dérogation, en outre non temporaire, qui ne s'inscrit pas dans les mécanismes de dérogation prévus par le décret.

Quant à l'article 8 du projet, il organise un régime de dérogation temporaire, à octroyer par le Ministre (ou, le cas échéant, par l'administration – ce qui ne peut donc être admis –), qui se rapproche des cas de dérogation prévus à l'article 10, § 4, du décret, sans toutefois limiter ce caractère temporaire à la durée maximale de trois années prévue par le décret, et en prévoyant des cas de dérogation qui soit paraphrasent les cas prévus par le décret ⁵, soit ne comprennent pas certains cas prévus par le décret ⁶, soit y ajoutent ⁷.

De telles dispositions ne sont pas admissibles : si le Gouvernement entend déléguer une partie des compétences qu'il tient des habilitations qui lui sont conférées par le

⁵ Comme les motifs de sécurité et de santé publique.

⁶ Comme le but expérimental ou pédagogique.

⁷ Comme le cas de travaux dans le lit du cours d'eau.

décret, il ne peut le faire qu'auprès d'un de ses membres, à savoir le Ministre ayant la pêche dans ses attributions, et dans le cadre et les limites dérogatoires prévues par le législateur.

Les articles 7 et 8 du projet seront revus à la lumière de cette observation.

Article 12

L'article 12 du projet entend fixer les conditions dans lesquelles est autorisée la pêche de nuit de la carpe commune.

Si la plupart de ces conditions ainsi fixées trouvent un fondement juridique dans l'article 10 du décret du 27 mars 2014, à savoir les conditions fixées à l'article 12, 2°, 3°, 4°, 6°, 9° et 11°⁸, il n'en va pas de même pour celles déterminées à l'article 12, 1°, 5°⁹, 7°, 8° et 10°.

La disposition à l'examen sera revue aux fins d'en omettre les conditions énumérées ci-avant qui sont dépourvues de fondement décréto.

Article 15

Cette disposition rend obligatoire le prélèvement de certaines espèces de poissons et d'écrevisses.

La section de législation n'aperçoit dans quelle disposition du décret du 27 mars 2014, spécialement dans quelle subdivision de l'article 10 de ce décret, l'article 15 pourrait trouver son fondement juridique.

Ainsi, s'agissant du prélèvement, l'article 10, §1^{er}, 7°, 8° et 9° du décret habilite uniquement le Gouvernement à

« déterminer [...]

7° pour certaines espèces, les dimensions au-dessous desquelles les poissons et écrevisses doivent, après capture, être remis immédiatement à l'eau sur le lieu de capture ;

8° pour certaines espèces, le nombre maximum de poissons et d'écrevisses pouvant faire l'objet d'un prélèvement ;

9° le cas échéant, [...] les espèces de poissons et d'écrevisses qui ne peuvent faire l'objet d'aucun prélèvement lorsque leur pêche est autorisée ».

⁸ S'agissant du 10°, il peut trouver un fondement juridique suffisant dans l'article 10, § 1^{er}, 11°, du décret.

⁹ S'agissant du 5°, l'on relèvera que, contrairement à ce que prévoyait l'article 17bis de la loi du 1^{er} juillet 1954 'sur la pêche fluviale', le décret du 27 mars 2014 ne comporte aucune habilitation au Gouvernement pour réglementer les récipients dans lesquels les poissons pêchés doivent être conservés.

Ces dispositions habilitent ainsi le Gouvernement à limiter les prélèvements mais pas à rendre ceux-ci obligatoires.

L'article 15 sera donc omis.

Article 16

L'article 16 entend interdire aux pêcheurs de détenir hors de la bourriche et de transporter des poissons prélevés vivants, sauf ceux qui sont autorisés pour la pêche au vif.

La section de législation n'aperçoit dans quelle disposition du décret du 27 mars 2014, spécialement, dans quelle subdivision de l'article 10 de ce décret, l'article 16 pourrait trouver son fondement juridique.

Ainsi, s'agissant de la détention et du transport, l'article 10, § 1^{er}, 10°, du décret précité habilite uniquement le Gouvernement à déterminer

« 10° le cas échéant, les périodes pendant lesquelles l'achat, la vente, la mise en vente, la détention ou le transport en vue de la vente sont interdits ou réglementés sur l'ensemble du territoire wallon ou sur une partie de celui-ci, pour certaines espèces de poissons et d'écrevisses ou pour certains spécimens de ces espèces de poissons et d'écrevisses ».

Cette habilitation ne porte donc que sur « la détention et le transport en vue de la vente », et non sur la détention et le transport en général, et doit, par ailleurs, être mise en œuvre par période.

Elle ne saurait fonder la disposition en projet qui entend porter une interdiction générale, en tout temps, et qui, en tout état de cause, envisage de régler toute détention et transport, et non pas uniquement ceux réalisés en vue de la vente.

L'article 16 est donc dépourvu de fondement juridique et sera omis.

Article 17

La section de législation n'aperçoit dans quelle disposition du décret du 27 mars 2014, l'article 17 pourrait trouver son fondement juridique, que ce soit en son alinéa 1^{er}, ou en son alinéa 2, lequel met par ailleurs en place un régime de dérogation individuelle au régime prévu par l'article 16, disposition qui est elle-même dépourvue de fondement juridique, comme mentionné ci-avant.

Cette disposition sera elle aussi omise.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY