



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.945/4
du 6 mars 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à
l'agrément des écoles de pêche et des formateurs, ainsi qu'à
l'octroi de subventions aux écoles de pêche agréées'

Le 3 février 2017, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'agrément des écoles de pêche et des formateurs, ainsi qu'à l'octroi de subventions aux écoles de pêche agréées'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 6 mars 2017. 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 Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2017.

*

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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'arrêté en projet tend à remplacer l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2007 'relatif à l'agrément des 'écoles de pêche' et des formateurs ainsi qu'à l'octroi de subventions aux 'écoles de pêche' agréées'.

Dans l'avis 39.927/4 donné le 6 novembre 2006 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 janvier 2007, la section de législation du Conseil d'État a fait notamment l'observation suivante :

« Au regard des articles 68 à 71 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Gouvernement peut déléguer certains de ses pouvoirs, et plus spécialement ceux de décision, à chacun de ses membres, responsable devant le Parlement.

Il appartient au membre ainsi délégué par le Gouvernement d'accorder, dans le cadre de ses pouvoirs hiérarchiques, d'éventuelles subdélégations de ses pouvoirs à certains membres des services placés sous sa responsabilité. L'attribution directe de pouvoirs à un fonctionnaire dans un arrêté réglementaire du Gouvernement doit donc en principe être évitée, car elle limite durablement, jusqu'à modification par le Gouvernement de son arrêté, l'exercice, par celui de ses membres duquel relève l'agent investi de ces pouvoirs, de ses attributions quant à l'organisation des services qui lui sont confiés, alors qu'il peut être tenu pour responsable des actes accomplis sous son autorité.

Suivant les articles 1^{er} et 2, alinéa 2, du projet, l'agrément 'par le Gouvernement' 'en tant qu'école de pêche' au sens de l'article 36*bis* de la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale est accordé par le directeur général des Ressources naturelles et de l'Environnement, ci-après dénommé le directeur général'. Il ressort des articles 3, § 2, et 4, § 1^{er}, du projet qu'il est donc compétent pour le refuser, ainsi que pour le suspendre.

Conformément aux articles 6, 8, § 2, et 9, § 1^{er}, il est de même compétent pour accorder, refuser et suspendre l'agrément 'en tant que 'formateur' au sens de l'article 36*bis*' précité; l'article 6 l'autorise en outre à déléguer le pouvoir de l'accorder.

En raison de leur importance et de leur nombre limité, de telles décisions devraient revenir au ministre ou, à tout le moins, au 'ministre ou [à] son délégué' ¹ [...].

Si la première décision est prise par le ministre, un recours peut être ouvert auprès du Gouvernement ; si la faculté de déléguer est mise en œuvre par le ministre, c'est à lui qu'il appartiendra de statuer sur ce recours ».

Le présent projet d'arrêté appelle *mutatis mutandis* une observation analogue.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Pour l'essentiel, le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article 31 du décret du 27 mars 2014 'relatif à la pêche fluviale, à la gestion piscicole et aux structures halieutiques'.

On notera toutefois que l'article 12, § 2, du projet d'arrêté tire son fondement légal d'autres dispositions du décret du 27 mars 2014, en l'occurrence les articles 8, § 2, et 10, § 1^{er}, 7^o.

L'alinéa 1^{er} sera donc complété pour viser, non seulement l'article 31, mais aussi les articles 8, § 2, et 10, § 1^{er}, 7^o, du décret du 27 mars 2014.

2. À l'alinéa 4, la date de l'avis du Comité de gestion du Fonds piscicole halieutique de Wallonie est le 10 octobre 2016.

3. À l'alinéa 7, il appartient à l'auteur de vérifier la date à laquelle le rapport sur la dimension de genre a été donné.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Les 4^o, 5^o et 6^o n'ont d'autre objet que de rappeler des définitions qui résultent déjà de l'article 2, 9^o, 10^o et 13^o, du décret du 27 mars 2014 et qui ont vocation à s'appliquer, non seulement à ce décret mais aussi à toutes ses mesures d'exécution.

¹ Note de bas de page 1 de l'avis cité : Pour un précédent, voir l'observation générale 1 dans l'avis 40.094/4, donné le 5 avril 2006 sur le projet ensuite devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} juin 2006 'relatif au triage à façon de graines de certaines espèces agricoles destinées à être ensemencées'.

Ces rappels sont inutiles. De surcroît, le fait de rappeler, dans un arrêté, des dispositions de nature législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des dispositions en question.

Les 4°, 5° et 6° seront donc omis.

Articles 2 et 3

En vertu de l'article 31, § 3, 1°, du décret du 27 mars 2014, il appartient au comité de gestion du Fonds piscicole et halieutique de Wallonie d'organiser la formation qu'une personne doit avoir suivie avec fruit pour obtenir l'agrément en qualité de formateur auquel peut faire appel une « école de pêche » agréée. La même disposition charge aussi le comité de gestion de définir le contenu de cette formation et les modalités d'évaluation des connaissances à acquérir à l'issue de celle-ci.

Il s'ensuit que c'est au comité de gestion, et non pas au Gouvernement, qu'il incombe de fixer les dispositions réglant cette formation.

En conséquence, contrairement à ce que prévoient, respectivement, l'article 2, alinéa 2, et l'article 3, alinéa 2, le Gouvernement n'a pas à permettre au comité de gestion de définir différents niveaux de formation, ni de déléguer la mise en œuvre pratique de l'organisation des formations à l'association halieutique coordinatrice. Contrairement à ce que prévoit l'article 3, alinéa 1^{er}, il n'est pas non plus au pouvoir du Gouvernement de fixer les divers éléments que doit déterminer le comité de gestion lors de l'adoption des mesures que celui-ci est chargé de prendre en application de l'article 31, § 3, 1°, du décret du 27 mars 2014.

L'article 2, alinéa 2, et l'article 3 seront donc omis.

Articles 5 à 7

1. Les articles 6 et 7 prévoient une procédure de suspension d'agrément, ainsi que de recours contre une suspension, applicables dans des hypothèses déterminées.

Le projet d'arrêté appelle sur ce point les observations suivantes :

a) Par nature, une suspension est une décision dont les effets dans le temps sont et ne peuvent qu'être purement temporaires.

L'organisation d'une procédure de suspension d'agrément implique donc que soit mis en place un régime en vertu duquel, à un moment déterminé, la suspension d'un agrément est, selon les cas, levée ou suivie d'une décision – telle qu'une décision de retrait d'agrément – de portée permanente.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

b) N'y a-t-il pas lieu de prévoir que l'agrément d'un formateur peut être suspendu lorsque celui-ci ne remplit plus la condition d'agrément prescrite par l'article 31, § 3, 3°, du décret du 27 mars 2014 ?

2. L'article 7, § 3, alinéa 2, prévoit que « l'absence de décision du ministre dans les quatre mois à dater de l'introduction du recours est assimilée à une acceptation ». Il organise ainsi un régime de décision implicite.

Ceci ne peut être admis :

a) d'une part, la mise en œuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', sans qu'aucune disposition de nature législative ne l'autorise ;

b) d'autre part, ce régime pourrait conduire à ce qu'une personne agisse en qualité de formateur agréé sans respecter les conditions prescrites par l'article 31 du décret du 27 mars 2014, ce qui serait contraire à cette dernière disposition.

Le projet d'arrêté doit être revu en conséquence.

Article 8

1. La phrase introductive de la disposition en projet est formulée en ce sens qu'elle fixe les conditions auxquelles un organisme « peut obtenir l'agrément en tant qu'école de pêche », c'est-à-dire les conditions qui sont à remplir pour qu'une demande d'agrément débouche sur l'adoption d'une décision d'agrément.

Or, parmi les conditions qu'énumère l'article 8, il en est qui correspondent à des obligations à respecter aussi, ou même exclusivement, lors de l'exercice des activités pour lesquelles un organisme a été agréé en qualité d'école de pêche.

La disposition en projet sera réécrite en conséquence.

2. Contrairement à ce qu'envisage le 3° de la disposition en projet, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de charger le comité de gestion du Fonds piscicole et halieutique de Wallonie de fixer le droit d'inscription minimum à payer pour avoir accès aux activités d'une école de pêche agréée.

En vertu de l'article 31, § 1^{er}, du décret du 27 mars 2014, c'est au Gouvernement qu'il incombe de régler cette question.

Le projet d'arrêté sera revu et complété en conséquence.

Articles 9 à 11

1. Les dispositions à l'examen appellent *mutatis mutandis* des observations analogues aux observations n^{os} 1, a), et 2, qui ont été formulées à propos des articles 5 à 7.

2. Dans l'article 10, § 2, 2^o, la section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas ce que vise exactement le texte lorsqu'il fait état des « règles qui ont été fixées en la matière ».

Le texte sera précisé.

Articles 13 à 16

1. Contrairement à ce qu'envisagent, respectivement, l'article 13, alinéa 5, et l'article 16, 2^o, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de charger le comité de gestion du Fonds piscicole et halieutique de Wallonie de fixer le montant du soutien financier qui peut être accordé à chaque type d'activités en vue du calcul de la subvention octroyée aux écoles de pêche agréées, ni de définir le modèle du rapport d'activités que celles-ci doivent présenter pour recevoir la seconde tranche de la subvention.

En vertu de l'article 31, § 4, alinéa 2, du décret du 27 mars 2014, c'est au Gouvernement qu'il incombe de régler ces questions, le cas échéant en se limitant à régler les aspects essentiels de celles-ci et à déléguer au ministre – et non pas au comité de gestion – le pouvoir de régler lesdites questions pour le surplus.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Les articles 14 à 16 sont rédigés en des termes laissant entendre que c'est « l'administration », à savoir la direction de la chasse et de la pêche du département de la nature et des forêts de la direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie ², qui serait chargée d'instruire les demandes de subvention introduites par les écoles de pêche agréées et de liquider les subventions octroyées à celles-ci.

² Voir l'article 1^{er}, 1^o, du projet d'arrêté.

Or, il résulte de l'article 31, §§ 1^{er} et 4, du décret du 27 mars 2014 que la charge du subventionnement des écoles de pêche agréées incombe, non pas à la Région wallonne, mais au Fonds piscicole et halieutique de Wallonie, qui est un organisme d'intérêt public doté d'une personnalité juridique propre³.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Annexe 2

Comme indiqué dans l'observation sur les articles 2 et 3, c'est au comité de gestion du Fonds piscicole et halieutique de Wallonie, et non pas au Gouvernement, qu'il incombe de fixer le contenu de la formation qu'une personne doit avoir suivie avec fruit pour obtenir l'agrément en qualité de formateur auquel peut faire appel une « école de pêche » agréée et de déterminer les modalités d'évaluation des connaissances à acquérir à l'issue de cette formation.

Le point 2 de l'annexe 2 prévoit de joindre à la demande de renouvellement d'agrément l'attestation de suivi de la formation continue. Il n'appartient pas au Gouvernement de préciser l'objet du suivi de la formation continuée à suivre.

Toutefois il n'est donc pas au pouvoir du Gouvernement de préciser l'objet de la formation à suivre et le type de document à produire par celui qui introduit une demande d'agrément en qualité de formateur pour attester qu'il a suivi avec fruit la formation organisée par le comité de gestion.

Le point 2 de l'annexe 2 sera revu en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

³ Voir l'article 18 du décret du 27 mars 2014.