



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 76.695/2/V
du 24 juillet 2024

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant
les modalités d'autorisation d'empoissonnement'

Le 10 juin 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de quinze jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les modalités d'autorisation d'empoissonnement'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 22 juillet 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 juillet 2024.

‡ Par courriel du 19 juin 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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

INTITULÉ ET PRÉAMBULE

La plupart des dispositions de l'arrêté en projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 27 mars 2014 'relatif à la pêche fluviale, à la gestion piscicole et aux structures halieutiques', modifié par le décret du 16 février 2017, selon lequel :

« Le Gouvernement fixe, après avis du pôle 'Ruralité', section 'Pêche', les conditions de délivrance des autorisations d'empoissonnement ».

L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' procure en outre un fondement juridique à l'article 2 du projet.

Par conséquent, il convient :

1^o de viser, dans un nouvel alinéa 1^{er} du préambule, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ;

2^o d'ajouter, à l'alinéa 1^{er} (devenant l'alinéa 2), les mots « , § 1^{er}, alinéa 2, » après les mots « l'article 14 » ¹.

En outre, dans l'intitulé, il convient de remplacer les mots « les modalités d'autorisation » par les mots « les conditions de délivrance des autorisations ».

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. À l'alinéa 1^{er}, 9^o, les mots « la souche sauvage » ne sont pas utilisés dans la suite du texte, la définition sera donc omise.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 27.

2. À l'alinéa 1^{er}, 12°, il y a lieu de viser plus précisément l'article 2, 8°, du décret du 27 mars 2014.
3. À l'alinéa 1^{er}, 16°, le mot « dépassant » fait double emploi avec les mots « supérieure à », il sera donc omis.

Article 3

L'alinéa 1^{er} paraphrase l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 mars 2014, si ce n'est qu'il précise que la demande doit être adressée à l'administration.

Il est rappelé qu'il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature décrétable. Pareil procédé peut en effet induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur décrétable ².

Toutefois, si l'auteur du projet estime utile, dans un but de lisibilité du dispositif, de reproduire ou de paraphraser une norme de niveau hiérarchique supérieur, il lui appartient de le faire, afin d'éviter les inconvénients qui viennent d'être rappelés, en indiquant dans le texte qu'il s'agit du rappel de cette norme, à l'aide par exemple de la formule « Conformément à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 mars 2014, ».

L'alinéa 1^{er} sera revu en conséquence.

Article 4

À l'alinéa 2, il est fait référence aux espèces « nommément reprises à l'alinéa 1^{er} ». La question se pose de savoir si par cette formulation, l'auteur du projet entend viser les espèces énumérées à l'alinéa 1^{er}, « 1° à 6° » ou « 1° à 7° ».

L'alinéa 2 sera clarifié en conséquence.

Article 7

À l'alinéa 2, il y a lieu de préciser qui établit le modèle de rapport qui y est visé.

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Article 8

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les mots « programme d'actions » par les mots « programme général d'actions »³.

2. Parmi les hypothèses dans lesquelles une autorisation d'empoissonnement de soutien ou de reconstitution peut être autorisée, l'alinéa 1^{er} prévoit celle où l'empoissonnement en question « fait l'objet d'un programme spécifique préalablement établi en accord avec l'administration et validé par celle-ci ».

La question se pose de savoir quelle est la portée à donner aux termes « programme spécifique ». Ceux-ci peuvent en effet s'interpréter comme visant un programme qui s'inscrit dans le cadre du programme général d'actions du plan de gestion et, dans ce cas, la disposition mériterait d'être précisée en ce sens. À l'inverse, ces termes peuvent également être interprétés comme visant un programme qui s'écarte de – ou est étranger à – ce qui est prévu dans le programme général d'actions du plan de gestion. Dans cette hypothèse, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 10.

L'alinéa 1^{er} sera réexaminé en conséquence.

Article 10

Selon l'alinéa 2, l'administration peut autoriser les empoissonnements scientifiques s'ils s'inscrivent dans une convention d'études ou un programme de recherche établi avec l'administration.

En l'absence d'éléments suffisants d'encadrement dans l'arrêté en projet, il pourrait être compris comme habilitant l'administration elle-même à fixer les éléments essentiels de la convention d'études ou du programme de recherche. Un pouvoir réglementaire serait ainsi conféré à l'administration.

Concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité ou une instance qui n'est pas responsable politiquement devant les assemblées législatives concernées, la section de législation a déjà observé à de nombreuses reprises que l'attribution d'une compétence réglementaire à de telles autorités ou instance est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation.

³ Voir le chapitre 2, section 6, comprenant les articles 10 à 16, du projet d'arrêté du Gouvernement wallon « fixant la méthodologie d'élaboration et les modalités d'adaptation des plans de gestion piscicole et halieutique de sous-bassin » sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 76.696/2V.

En l'espèce, il y a dès lors lieu, soit de déterminer dans le projet les éléments essentiels de la convention d'études ou du programme de recherche, soit d'habiliter le ministre à ce faire.

Article 12

Alors que la phrase introductive du paragraphe 2 vise spécifiquement – et uniquement – les « contextes salmonicoles », dans l'énumération qui suit, le 7° précise que les conditions qu'il prévoit s'appliquent « dans les contextes salmonicoles » – ce qui apparaît donc superflu, tandis que le 8° précise qu'elles s'appliquent « dans les contextes intermédiaires », ce qui ne peut être prévu à priori.

Il conviendra de lever cette incohérence entre le début du paragraphe 2 et les 7° et 8°.

Article 14

Selon l'alinéa 1^{er}, l'administration refuse l'autorisation d'empoissonnement si l'exploitation aquacole renseignée dans la demande d'autorisation n'est pas indemne des maladies reprises dans les listes I et II de l'annexe A de la directive 91/67/CEE du Conseil du 28 janvier 1991 'relative aux conditions de police sanitaire régissant la mise sur le marché d'animaux et de produits aquaculture', ou n'est pas en mesure de le démontrer ⁴.

Cette directive a été abrogée et remplacée par la directive 2006/88/CE du Conseil du 24 octobre 2006 'relative aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture, et relative à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies' ⁵ et cette dernière a été abrogée et remplacée par le règlement (UE) 2016/429 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 'relatif aux maladies animales transmissibles et modifiant et abrogeant certains actes dans le domaine de la santé animale (« législation sur la santé animale »)' ⁶.

Il s'ensuit qu'il y a lieu de reprendre dans l'arrêté en projet lui-même les maladies concernées au lieu de faire référence aux maladies reprises dans les listes I et II de l'annexe A de la directive 91/67/CEE.

⁴ Il s'agit des maladies suivantes : nécrose hématopoïétique infectieuse (liste I) et septicémie hémorragique virale (liste II).

⁵ L'annexe IV, partie II, contient également d'autres maladies.

⁶ L'annexe II contient également une série d'autres maladies.

Article 15

La seconde phrase sera omise. En effet il va de soi que tant qu'aucune réponse n'est donnée, il n'y a pas d'autorisation à l'empoissonnement, puisque, selon l'article 14 du décret du 27 mars 2014, l'empoissonnement nécessite une autorisation préalable.

Il convient en outre de relever que le procédé de la décision tacite se heurte à de nombreuses objections. En particulier, en tant que ces décisions sont dépourvues de motivation formelle, 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'. Pareil régime de décision implicite ne peut toutefois se concevoir que si une disposition de nature législative l'autorise, ce qui n'est pas le cas en l'espèce ⁷.

Articles 16 et 19

1. Les articles 16, § 1^{er}, alinéa 2, et 19, alinéa 3, lesquels prévoient que le refus doit être motivé, n'ont d'autre objet que de rappeler une règle résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Un tel rappel est inutile. Le rappel, par un arrêté d'une entité fédérée, de l'obligation de respecter une règle résultant d'une législation de compétence fédérale présente aussi l'inconvénient d'être susceptible d'induire en erreur sur la nature juridique exacte de la règle en question.

Par ailleurs, dès lors que les articles 16, § 1^{er}, alinéa 2, et 19, alinéa 3, ne visent que le refus de l'autorisation, ils pourraient être compris à contrario comme permettant que les décisions d'autorisation ou de demande d'adaptation ne soient pas motivées. Or, ces décisions sont elles aussi soumises à la loi du 29 juillet 1991.

Par conséquent, à l'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, il convient d'omettre le mot « motivé », et à l'article 19, alinéa 3, il convient d'omettre la seconde phrase.

2. Au paragraphe 2 de l'article 16, les mots « l'article D.141. 2^o » seront remplacés par les mots « l'article D.141, § 1^{er}, 2^o ».

⁷ Voir dans le même sens l'avis 76.203/4 donné le 21 mai 2024, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon « relatif aux missions régionales pour l'emploi ».

Article 17

1. À l'alinéa 1^{er}, les mots « en application de l'article 14 » seront remplacés par les mots « en application de l'article 16 ».

2. Selon les alinéas 2 et 7, le demandeur doit introduire le recours par envoi permettant de conférer une date certaine à l'envoi et le ministre envoie sa décision par tout moyen permettant de conférer une date certaine à l'envoi et à la réception au demandeur.

L'auteur du projet omet néanmoins de déterminer les procédés qu'il reconnaît comme permettant de donner une date certaine à l'envoi et à la réception. Il y a dès lors lieu de compléter l'article 1^{er} du projet sur ce point afin d'assurer une meilleure sécurité juridique.

3. Il n'y a pas lieu de régler, dans un arrêté, les rapports qui s'établissent exclusivement entre le ministre et l'administration en vue d'assurer le traitement d'un recours. Par conséquent, les alinéas 6 et 7, *in fine*, seront omis.

Article 18

Compte tenu de la manière dont l'alinéa 2 est rédigé, la section de législation suppose que le constat selon lequel « plus de vingt pour cent des poissons présentent des défauts et des vices apparents » résultera d'un acte administratif de telle sorte que l'invalidation automatique de l'autorisation qui en découlerait puisse être contestée par l'intéressé.

En tout état de cause, au même alinéa, il convient de remplacer les mots « par l'administration » par les mots « par l'administration ou le ministre ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Patrick RONVAUX