

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.539/4
DU 27 MAI 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 29 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la cession de lait et de certains produits laitiers aux laitiers aux élèves des établissements scolaires", 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/, 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 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 ci-après.

Le projet tend à "adapter sans retard la réglementation en vigueur à partir du 1^{er} août 2008" "pour suivre les modalités d'application du règlement (CE) n/ 1234/2007 et du règlement (CE) n/ 657/2008". En effet, ce règlement (CE) n/ 657/2008 de la Commission du 10 juillet 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n/ 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne l'octroi d'une aide communautaire pour la cession de lait et de certains produits laitiers aux élèves dans les établissements scolaires (ci-après le "règlement"), "s'applique à compter du 1^{er} août 2008", conformément à son article 20, alinéa 2. À la suite de cette dernière disposition, il est rappelé que "Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre".

C'est en effet ce que prévoit l'article 249, alinéa 2, du traité instituant la Communauté européenne : "Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre".

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de nombreuses reprises ⁽¹⁾, les effets immédiats que le traité attribue de la sorte aux règlements, s'opposent à leur réception dans l'ordre interne. Toute incorporation ou intégration dans le droit national de chaque État, sous quelque forme que ce soit, est prohibée, comme susceptible d'entraver l'application immédiate, simultanée et uniforme des règlements dans l'ensemble de la Communauté, ainsi que d'occulter leur nature proprement communautaire.

⁽¹⁾ Voir notamment l'avis 37.253/2, donné le 16 juin 2004 sur le projet devenu l'arrêté royal du 1^{er} septembre 2004 portant exécution du règlement (CE) n/ 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne - Moniteur belge, 9 septembre 2004, 2^e édition, pp. 65851-65852 -, ainsi que les *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 182, alinéa 3, p. 113, www.conseildetat.be (27/05/2009).

De manière générale, les autorités compétentes des États membres ne peuvent adopter que des mesures d'exécution des règlements, complémentaires aux dispositions de ceux-ci et nécessaires à leur application effective, telles que des règles administratives propres à en assurer le respect ou la fixation de sanctions en cas d'infraction. Il est au contraire exclu qu'elles reproduisent, même sans en altérer la teneur, ces dispositions réglementaires dans leur droit interne.

Chaque fois que cela est possible, il est en outre souhaitable que les dispositions de droit interne se limitant de la sorte à mettre en œuvre celles du règlement, dans la mesure que ces dernières permettent, comportent une référence explicite à la disposition du règlement dont elles constituent le complément, pour faire apparaître, plus clairement que ce n'est le cas dans le projet, la manière dont elles doivent se lire conjointement avec celles, pertinentes, du règlement.

Afin d'assurer la lisibilité du texte, il peut toutefois être admis que certaines dispositions du règlement soient reproduites. Dans ce cas, il y a toutefois lieu de faire apparaître l'origine des dispositions du projet par l'usage de la formule "Conformément à l'article ... du règlement ...".

C'est en s'en tenant à ces principes, dont il ne tient pas suffisamment compte, que le projet sera complètement revu. À cet égard, les observations suivantes ne valent qu'à titre d'exemples. Ainsi :

1. Suivant l'article 2 du règlement, "Les bénéficiaires de l'aide sont les élèves fréquentant régulièrement un établissement scolaire appartenant aux catégories suivantes : crèches ou autres établissements d'éducation préscolaire, écoles primaires et écoles secondaires, gérés ou reconnus par l'autorité compétente de l'État membre".

À la lumière de cette disposition, la section de législation n'aperçoit tout d'abord pas comment il est possible d'assimiler à des établissements scolaires au sens du règlement des établissements pour personnes handicapées, des établissements de rééducation ou des instituts médico-pédagogiques ⁽²⁾.

Par ailleurs, il ne convient pas de reprendre dans les établissements visés à l'article 1^{er}, 1/, du projet, la notion d'"organisation" telle qu'elle est définie à l'article 1^{er}, 2/, du projet.

En effet, si l'intention de l'auteur du projet est de faire usage de la faculté qui lui est offerte par l'article 6, paragraphe 2, point d), du règlement, il convient que cette intention soit traduite clairement dans l'arrêté en projet et que la suite de l'arrêté vise également spécifiquement cette hypothèse d'un organisme agréé en utilisant ces mêmes termes pour ce qui concerne l'adoption des mesures nécessaires à l'exécution du règlement.

2. Au regard du règlement, l'article 3 du projet appelle les observations qui suivent :

- 1/ à l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de limiter le bénéfice de l'aide aux élèves qui seraient toujours "mineurs d'âge", cette restriction n'étant pas prévue par le règlement ⁽³⁾;
- 2/ sous réserve du 1/, le règlement ne permet pas que les élèves fréquentant les crèches et les établissements pré-scolaires puissent bénéficier des subsides de manière ininterrompue ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le paragraphe 3 du préambule du règlement.

⁽³⁾ Voir notamment son article 2.

⁽⁴⁾ Voir à ce sujet l'article 5, paragraphe 3 du règlement ainsi que les alinéas 2 et 3 du préambule.

3. Dans la mesure où les articles 4, alinéa 3, et 5, alinéa 4, du projet, énumèrent les divers engagements que devront souscrire les demandeurs d'agrément, ils appellent les observations suivantes :

- 1/ il est inutile de reproduire parmi ces engagements ce qui est déjà prévu par le règlement, notamment dans ses articles 8, 9 et 16. Si l'auteur du projet estime indispensable de procéder de la sorte afin d'assurer une meilleure lisibilité du projet, il convient à tout le moins de commencer ces alinéas par les mots "Conformément aux articles ... du règlement (CE) 657/2008 ...";
- 2/ là où l'auteur du projet ne se contente pas de paraphraser les dispositions du règlement, il ne peut prévoir un certain nombre d'engagements que dans la mesure où ceux-ci constituent des "mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions [du] règlement", conformément à son article 15, paragraphe 1. À ce titre, les dispositions en projet ne peuvent comporter d'autres dispositions de fond étrangères à l'objet du règlement. Tel est, par exemple, le cas de l'article 4, alinéa 3, 2/, au sujet duquel il est également renvoyé à l'observation 4;
- 3/ les dispositions de l'article 4, alinéa 3, 7/, qui traitent essentiellement de la nature des produits susceptibles d'entrer en ligne de compte pour l'octroi de l'aide devraient figurer à l'article 2 du projet.

4. Il résulte de la lecture combinée des articles 4, alinéa 2, troisième phrase ⁽⁵⁾ et 6, 1/ et 2/ ⁽⁶⁾, du projet, que la demande d'aide ne peut être introduite que par un fournisseur agréé et ayant fourni des produits laitiers subsidiés à des établissements scolaires eux-mêmes également agréés.

⁽⁵⁾ En vertu duquel "Cette demande n'est valable qu'auprès d'un seul fournisseur (...)".

⁽⁶⁾ "Art. 6. La demande d'aide, par mois de fourniture, est adressée par le fournisseur à l'administration. Cette demande n'est recevable que pour autant que les conditions suivantes soient satisfaites :
1/ le fournisseur est agréé par l'administration à laquelle il adresse sa demande;
2/ les produits laitiers subsidiés sont exclusivement délivrés à des établissements scolaires agréés conformément à l'article 4, premier alinéa;
3/ (...)".

Ce faisant, l'auteur du projet méconnaît l'article 6, paragraphe 2, du règlement, en ce qu'il ne prévoit qu'une seule modalité de liquidation de l'aide, qui aboutit à mettre en place un mécanisme de double agrément ne répondant en rien aux prévisions des articles 6 et 7 de celui-ci, là où le règlement prévoit d'office deux mécanismes distincts ⁽⁷⁾ de liquidation de l'aide ⁽⁸⁾ et autorise les États membres à prévoir pour le surplus d'autres mécanismes facultatifs de liquidation de l'aide ⁽⁹⁾.

L'arrêté en projet doit donc être fondamentalement revu pour répondre aux exigences du règlement, lequel dans toutes les hypothèses envisagées, n'exige l'agrément que du seul demandeur de l'aide.

5. Outre qu'il paraphrase inutilement l'article 10 du règlement, l'article 10 du projet se réfère de manière impropre à une notion de "retrait" de l'agrément pour une période minimale de six mois, alors qu'il est par ailleurs prévu, conformément à l'article 10, alinéa 1^{er}, du règlement, une suspension pouvant aller d'un à douze mois et que l'alinéa 3 du même article 10 prévoit expressément qu'un agrément retiré ne peut être rétabli qu'au bout de douze mois au moins. L'article 10 du projet doit en conséquence être omis.

En conclusion, l'arrêté en projet doit être revu pour se conformer strictement au règlement et ne comporter que les dispositions nécessaires à sa correcte exécution, en se limitant aux mesures qu'il abandonne clairement à l'appréciation des États membres.

⁽⁷⁾ Dont notamment la possibilité pour un établissement scolaire agréé de solliciter lui-même directement le bénéfice de l'aide.

⁽⁸⁾ Voir l'article 6, paragraphe 2, points a) et b) du règlement.

⁽⁹⁾ Voir l'article 6, paragraphe 2, points c) et d) du règlement.

C'est en fonction de la teneur de l'arrêté ainsi réduit à la stricte exécution du règlement qu'il y aura ensuite lieu de déterminer si la rétroactivité au 1^{er} août 2008 prévue par l'article 17 du projet peut être admise, quoique non prévue par une disposition législative, étant entendu qu'*a priori*, elle paraît en tout cas ne pouvoir être admise dans la mesure où elle porterait sur des dispositions de l'arrêté en projet imposant à ses bénéficiaires des obligations plus contraignantes que celles résultant de l'arrêté du 11 mars 2004 que l'article 16 du projet tend à abroger.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J.-L .PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE