



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.888/2/V

du 28 août 2017

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la mise en œuvre du programme européen à destination des écoles fondamentales en exécution de l'article 23 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil'

Le 14 juillet 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, 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 de plein droit * jusqu'au 31 août 2017 et prorogé jusqu'au 1^{er} septembre 2017 †, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à la mise en œuvre du programme européen à destination des écoles fondamentales en exécution de l'article 23 du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 28 août 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 août 2017.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

† Par courriel du 17 juillet 2017.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, 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.

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 249, alinéa 2, du Traité du 25 mars 1957 sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose comme suit :

« 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, les effets immédiats que le traité attribue de la sorte aux règlements s'opposent à leur réception dans l'ordre interne ¹. 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 l'Union, ainsi que d'occulter leur nature proprement européenne.

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, le plus clairement possible, 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

¹ Voir notamment l'avis n° 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', ainsi que les *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 182, alinéa 3, p. 113.

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 le projet à l'examen ne tient pas suffisamment compte, que celui-ci sera revu ². À cet égard, les observations suivantes ne valent qu'à titre d'exemples :

1° L'article 7, § 3, prévoit que l'agrément emporte l'engagement d'accepter toutes les demandes d'information ou de contrôle de l'administration.

Cependant, l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, e) et f), du règlement délégué (UE) 2017/40 de la Commission du 3 novembre 2016 'complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la fourniture de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires et modifiant le règlement délégué (UE) n° 907/2014 de la Commission' ³ prévoit déjà que l'agrément est subordonné à l'engagement suivant :

« e) mettre les documents justificatifs à la disposition de l'autorité compétente si elle en fait la demande ;

f) permettre à l'autorité compétente d'effectuer toute mesure de contrôle nécessaire, en particulier en ce qui concerne la vérification des registres et les contrôles physiques » ⁴.

2° L'article 14, alinéa 1^{er}, 4°, reproduit l'article 4, paragraphe 4, du règlement d'exécution (UE) n° 2017/39 de la Commission du 3 novembre 2016 'portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'aide de l'Union pour la distribution de fruits et de légumes, de bananes et de lait dans les établissements scolaires' ⁵, ce qui ne se peut.

3° L'article 27, § 1^{er}, alinéa 2, reproduit l'article 8 du règlement 2017/40, ce qui n'est pas admissible.

Cet alinéa sera omis.

² Voir déjà en ce sens, notamment, l'avis n° 46.539/4 donné le 27 mai 2009 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'.

³ Ci-après : « le règlement 2017/40 ».

⁴ Interrogée quant à la plus-value de l'article 7, § 3, par rapport au règlement européen, la déléguée du Ministre a convenu qu'il n'apportait aucune plus-value et qu'il devait être omis.

⁵ Ci-après : « le règlement 2017/39 ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le fondement juridique d'un arrêté désigne les dispositions des actes de droit interne qui habilitent un organe déterminé à énoncer des règles dans la sphère des compétences qui lui sont attribuées⁶. Ainsi, il convient de mentionner les articles et leurs subdivisions éventuelles qui constituent le fondement juridique précis du projet.

Dès lors, à l'alinéa 4, s'agissant de l'article D.61 du Code wallon de l'agriculture⁷, c'est le paragraphe 2 de cette disposition qu'il faut viser.

Par ailleurs, le même alinéa 4 du préambule vise notamment l'article D.188 du Code, alors que cette disposition n'habilite pas le Gouvernement à adopter une quelconque règle. Elle ne constitue donc pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Sa mention sera donc omise du préambule.

Par contre, l'alinéa 4 visera l'article D.17 du Code dès lors que l'article 29, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}) est fondé sur cette disposition.

2. L'alinéa 7, relatif à l'avis de l'Inspecteur des finances, sera complété par la mention du second avis du 5 juillet 2017.

3. À l'alinéa 8, la date de l'accord du Ministre du budget sera corrigée, s'agissant, selon le dossier transmis au Conseil d'État, du 13 juillet 2017 et non du 30 mars 2017.

4. La date du rapport relatif à la dimension du genre sera modifiée, s'agissant, selon le dossier soumis au Conseil d'État, du 30 mars 2017 et non du 25 mai 2017.

5. L'alinéa 11, relatif à l'avis du Conseil d'État, fera uniquement référence au présent avis.

Article 2

1. À l'article 2, 5°, il y a lieu de viser l'article 23, paragraphe 1^{er}, b) (et non c), du règlement n° 1308/2013.

⁶ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 22.

⁷ Ci-après : « le Code ».

2. L'article 2, 8°, définit le ministre comme suit :

« le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions, ou son délégué ».

Or, de nombreuses dispositions du projet prévoient la délégation d'un pouvoir réglementaire au ministre. Le ministre ne pourrait déléguer un tel pouvoir réglementaire à un fonctionnaire ou à un membre de son cabinet, qui n'ont aucune responsabilité politique.

Les mots « , ou son délégué » doivent donc être omis.

Partant, la définition subsistante correspond à la définition du ministre au sens de l'article D.3, 22°, du Code.

Cette définition sera omise du projet.

Article 3

L'article 3, alinéa 1^{er}, prévoit que le programme « implique la distribution gratuite de fruits, légumes, ou lait, produits laitiers ».

Toutefois, l'article 23, paragraphe 1^{er}, a), du règlement n° 1308/213 prévoit une aide tant pour la fourniture que pour la distribution des produits admissibles.

Interrogée quant à la volonté de l'auteur du projet en ce qui concerne l'éventuelle exclusion de l'aide pour la fourniture des produits, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« La fourniture de produits est considérée comme étant partie intégrante de la distribution. Bien qu'en français l'action de distribution puisse compléter l'action de fourniture du produit, la fourniture étant l'approvisionnement de l'école en produits par un fournisseur, et la distribution des produits aux élèves étant ensuite assurée par le personnel de l'école. Explication corroborée par les définitions ci-dessous.

La difficulté provient initialement des règlements européens, dont la version anglaise mentionne 'supply' et/ou 'supply and distribution'. De même, les RE 2017/39 et RD 2017/40 mentionnent tantôt 'distribution', tantôt 'fourniture' dans leur intitulé, alors que les versions anglaises n'utilisent que 'supply'.

Afin de clarifier la situation et d'assurer la transparence quant à l'intervention financière, nous proposons d'utiliser 'fourniture et distribution' dans le dispositif, suivant l'explication donnée ci-dessus [...] ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 8

L'article 8, alinéa 1^{er}, prévoit que

« Toute activité visée à l'article 5, paragraphe 1^{er} du règlement délégué (UE) n° 2017/40, mise en œuvre par l'administration, respecte les règles établies en matière de marché public ».

Toutefois, la législation relative aux marchés publics s'applique d'elle-même, sans qu'il soit nécessaire pour le Gouvernement wallon de le prévoir.

L'alinéa 1^{er} sera donc omis.

La même observation vaut pour l'article 11 et pour l'article 29, § 2 (lire : alinéa 2), du projet.

Article 10

L'article 10, § 1^{er}, alinéa 3, vise la « date limite de soumission des demandes ». Interrogée quant à la disposition qui fixe cette date, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Effectivement, une délégation au ministre manque quant à la période d'introduction des demandes de participation des écoles : définition de la période d'introduction et date-butoir. Elle sera insérée à l'article 10, § 3 ».

Une telle disposition sera insérée dans le projet.

Article 14

L'article 14, alinéa 1^{er}, 2°, précise que la demande d'aide est introduite « auprès de l'administration conformément à l'article 4, paragraphes 2 à 6 du règlement d'exécution (UE) n° 2017/39 ». Interrogé quant à savoir en quoi cette disposition européenne prévoit que la demande doit être introduite auprès de l'administration, la déléguée du Ministre a répondu ce qui suit :

« Il s'agit effectivement d'une erreur de rédaction : 'conformément à...' n'a pas pour objectif d'habiliter l'administration, mais bien de préciser les modalités de présentation des demandes d'aide, précisées à l'article 4 du règlement 2017/39. Il s'agit d'une répétition du dispositif réglementaire. 'conformément à l'article 4, paragraphes 2 à 6 du RE 2017/39' sera omis. Il est par contre indispensable de maintenir 'auprès de l'administration' ».

Le projet sera modifié en ce sens.

Article 19

Dès lors que les mesures en cause ne rendent pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences communautaires en matière d'enseignement, la disposition est admissible.

Article 29

L'article 29, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}) prévoit qu'un recours est ouvert aux personnes justifiant d'un intérêt contre les décisions prises en vertu de l'arrêté en projet.

Ce faisant, le projet reproduit, imparfaitement, la règle de l'article D.17 du Code, ce qui ne se peut.

La disposition en projet sera revue, par exemple comme suit :

« Le recours visé à l'article D.17 du Code est introduit, contre les décisions prises en vertu du présent arrêté, dans un délai de 30 jours à partir du lendemain de la notification de la décision faisant grief ».

Le projet sera en outre complété afin de mettre pleinement en œuvre les habilitations prévues à l'article D.17 du Code.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT