

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 17 mei 1991 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de toekenning van startpremies aan de diensten voor bedrijfsverzorging", heeft op 15 oktober 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 17 mai 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "relatif à l'octroi d'aides de démarrage aux services de remplacement à l'exploitation", a donné le 15 octobre 1991 l'avis suivant :

1. Het ontwerp regelt de erkenning van diensten voor "bedrijfsverzorging" of federaties van zulke diensten (artikelen 2, 3, 4 en 7) en stelt de voorwaarden vast waaronder deze diensten en federaties startpremies kunnen verkrijgen als bijdrage in de beheerskosten (artikelen 1, 5, 6 en 8).

Zoals blijkt uit de tweede aanhefverwijzing van het ontwerp zijn deze startpremies bedoeld als een steunmaatregel in de zin van de verordening (EEG) nr. 797/85 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 12 maart 1985 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur, inzonderheid van artikel 11 van die verordening.

In een bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie wordt de ontworpen regeling omschreven als "de instelling, in toepassing van verordening (EEG) nr. 797/85, van een nieuwe steunregeling voor de landbouwbedrijfsverzorgingsdiensten die de continuïteit verzekert van een gedurende 12 jaar toegepaste, definitief afgelopen steunregeling", welke regeling meer bepaald het voorwerp uitmaakte van "de koninklijke besluiten van 14 augustus 1979 (toepassingsperiode 1 januari 1979 - 31 december 1983), van 25 oktober 1984 (toepassingsperiode 1 januari 1984 - 31 december 1988) en van 6 februari 1990 (toepassingsperiode 1 januari 1989 - 31 december 1990) betreffende de toekenning van toelagen aan de verenigingen en federaties voor onderlinge bedrijfshulp, evenals aan de diensten voor landbouwvervangingsarbeid".

.../...

2. In de eerste aanhefverwijzing wordt als rechtsgrond voor de ontworpen regeling de wet van 29 juli 1955 tot oprichting van een Landbouwfonds aangewezen.

Er rijzen echter ernstige twijfels of de wetgeving die dit Landbouwfonds regelt rechtsgrond kan bieden aan het ontwerp.

Overeenkomstig de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, welke de wet van 29 juli 1955 impliciet heeft gewijzigd, wordt het Landbouwfonds gemachtigd tot de volgende uitgaven :

"Werkingskosten en kosten verbonden aan opdrachten toevertrouwd aan derden; nationale landbouwwitgaven in het kader van de in artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2.052/88 vermelde doelstellingen 5a en 5b; programma's voor inkomenssteun in de landbouw in toepassing van de verordening (EEG) nr. 768/89; andere toelagen betreffende de land- en tuinbouwproductie, namelijk, om de producenten een bepaalde prijs te verzekeren".

In die bepaling kan enkel een voldoende rechtsgrond worden gevonden in zoverre de ontworpen regeling kan worden aangemerkt als een "toelage betreffende de land- en tuinbouwproductie, namelijk om de producenten een bepaalde prijs te verzekeren".

.../...

Aan de Raad van State zijn geen gegevens meegedeeld die op een voldoende duidelijke wijze aantonen in hoeverre de in het ontwerp bedoelde premies - die worden verleend aan diensten die de producenten slechts uitzonderlijk en tijdelijk bijstaan - als rechtstreeks effect kunnen hebben aan die producenten een bepaalde prijs te verzekeren.

3. Zelfs indien zou kunnen worden aangenomen dat de in het ontwerp bedoelde startpremies kunnen worden beschouwd als uitgave die het Landbouwfonds overeenkomstig de wet van 27 december 1990 gemachtigd is te doen, dan moet nog het volgende voorbehoud worden gemaakt.

Luidens artikel 6, § 1, VI, 4E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, moeten "de Gewesten worden betrokken bij het beheer van het Landbouwfonds en het Landbouwinvesteringsfonds".

In zijn advies L. 19.325/8 van 12 december 1989 over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 6 februari 1990 betreffende de toekenning van toelagen aan de verenigingen en federaties voor onderlinge bedrijfshulp, evenals aan de diensten voor landbouwvervangingsarbeid is geworden, heeft de Raad van State in dit verband gesteld wat volgt :

"Met betrekking tot die bepaling werd bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988 gesteld :

-dat de betrokkenheid van de Gewesten bij het beheer van het Landbouwfonds en het Landbouwinvesteringsfonds zal worden georganiseerd "door een eventuele herziening van

.../...

de structuur van deze fondsen" (memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, nr. 516/1-1988, pp. 8 en 9);
-dat de Gewesten "volgens een nog uit te werken beheersstructuur" zullen kunnen "participeren in het beheer" van die fondsen - die "vooralsnog begrotingsfondsen" zijn -, welke participatie het de Gewesten zal mogelijk maken "het beleid (te) accentueren naargelang (van) de problemen van de twee Gewesten" (verslag van de bevoegde Kamercommissie, Parl. St., Kamer, nr. 516/6-1988, p. 116);

-en dat ter zake gebruik zal worden gemaakt van de "mogelijkheid tot het creëren van meer aangepaste structuren" waarin wordt voorzien door artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988 (ibidem). Luidens dat artikel 92ter, eerste lid, regelt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Executieven, de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten, naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt.

Uit de hiervoren aangehaalde passussen van de parlementaire stukken volgt dat onder meer het Landbouwfonds ingrijpend zal moeten worden hervormd : tot nog toe is het immers geen openbare instelling met eigen beheersorganen, maar een begrotingsfonds.

Aan de hand van de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988 kan evenwel niet worden uitgemaakt hoe - in afwachting van de voorgenomen structuurwijziging - het voorschrift om de Gewesten te betrekken bij het beheer van het Fonds moet worden nageleefd, noch of dat voorschrift inzonderheid inhoudt dat de nationale overheid de Gewesten ook moet betrekken bij maatregelen als die welke het voorwerp zijn van het voorgelegde ontwerp".

In dit advies van 12 december 1989 aanvaardde de Raad van State dat was voldaan aan het voorschrift van artikel 6, § 1, VI, 4E, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aangezien de Regering, om ter zake elke eventuele betwisting voor de

.../...

afdeling administratie te vermijden, de Gewesten bij de ontworpen regeling had betrokken overeenkomstig de procedure bepaald in het "Protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de Regering en de Executieven".

De gemachtigde bevestigde dat de noodzakelijke structuurhervormingen van het Landbouwfonds, om tegemoet te komen aan artikel 6, § 1, VI, 4E, nog niet zijn doorgevoerd.

In afwachting daarvan blijken ook in het onderhavige geval de Gewesten bij de totstandkoming van het ontwerp te zijn betrokken overeenkomstig een bij een protocol vastgestelde procedure, dit keer evenwel met gebruikmaking van het protocol bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 mei 1990.

Zo al kan worden aangenomen dat ook thans nog in afwachting van de ter uitvoering van artikel 6, § 1, VI, 4E, van de bijzondere wet door te voeren herstructurering van het Landbouwfonds, toepassing kan worden gemaakt van een bij protocol vastgestelde procedure, moet op zijn minst aan de naleving van die procedure strikt de hand worden gehouden.

Artikel 7 van dit protocol bepaalt :

"Onverminderd artikel 8 en andere modaliteiten voor overleg en betrokkenheid overeengekomen tussen de partijen, hebben het overleg tussen de Regering en de Executieven en de betrokkenheid van de Executieven bij de beslissingen van de Regering, voorgeschreven door de wetten tot hervorming der instellingen of door andere wets- of reglementaire bepalingen, plaats, naargelang het geval binnen het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie".

.../...

In artikel 11 van het protocol wordt bepaald dat de werking van de interministeriële conferenties geregeld is bij de omzendbrief van 31 juli 1989 betreffende de interministeriële conferenties (1).

In deze omzendbrief wordt onder punt 2. gesteld :

"2. Samenstelling.

De interministeriële conferenties worden samengesteld uit de leden van de Regering en van de Executieven die belast zijn met de betrokken aangelegenheden : de onderscheiden gezagsniveaus kunnen echter hun afvaardiging aanvullen voor het onderzoek van bepaalde dossiers.

De eigenlijke beraadslagingen gebeuren op het niveau van de Ministers en van de Staatssecretarissen".

Onder punt 5.2. (Werkgroepen) van voornoemde omzendbrief wordt bepaald :

"5.2. Werkgroepen.

Zoals het Overlegcomité kunnen de interministeriële conferenties eveneens hun eigen werkgroepen oprichten op permanente of occasionele basis.

Deze werkgroepen :

- worden samengesteld uit de vertegenwoordigers aangewezen door ieder gezagsniveau;
- worden voorgezeten door de Secretaris van het Comité of van de betrokken conferentie;
- beschikken over de diensten van de Centrale Secretarie of over eigen administratieve diensten of instellingen".

(1)Belgisch Staatsblad 3 mei 1990, p. 8608 e.v.

Uit de aan de Raad van State meegedeelde stukken blijkt dat de "betrokkenheid" van de Gewesten bij het tot stand komen van het ontwerp alleen hierin heeft bestaan dat het enkel werd besproken in de vergadering van 14 januari 1991 van de permanente werkgroep van de interministeriële conferentie voor landbouw.

Het ontwerp blijkt met andere woorden niet te zijn behandeld op het niveau van de Ministers en van de Staatssecretarissen.

Aan het voorschrift van het hiervoren aangehaalde artikel 7 van het protocol is derhalve niet voldaan.

Aangezien de Gewesten aldus niet werden betrokken bij de totstandkoming van het ontwerp overeenkomstig de regelen die het Overlegcomité Regering-Executieven zelf heeft opgesteld, is het ontwerp niet in zoverre gereed dat het kan worden onderzocht door de afdeling wetgeving van de Raad van State.

4. Wat de bestaanbaarheid van het ontwerp met de verordening (EEG) nr. 797/85 betreft, kan bovendien nog het volgende worden opgemerkt.

Luidens artikel 11 van die verordening kunnen, als steunmaatregelen voor diensten voor bedrijfsverzorging, uitsluitend "start"-premies worden verleend.

Zoals ook uit de overwegingen opgenomen in de aanhef van de verordening blijkt, worden steunmaatregelen met andere

.../...

woorden alleen toegestaan in de mate dat ze de "oprichting" aanmoedigen van nieuwe samenwerkingsverbanden voor bedrijfsverzorging.

Gelet op de hiervoren sub 1 aangehaalde passus uit de nota aan het ministerieel comité voor economische en sociale coördinatie, kan worden betwijfeld of de in het ontwerp bedoelde premies wel als "startpremies" in de zin van de verordening kunnen worden gekwalificeerd.

.../...

1. L'arrêté en projet règle l'agrément de services de "remplacement à l'exploitation" ou de fédérations de tels services (articles 2, 3, 4 et 7) et fixe les conditions auxquelles ces services et fédérations peuvent obtenir des aides de démarrage destinées à contribuer à la couverture de leurs coûts de gestion (articles 1er, 5, 6 et 8).

Ainsi qu'il résulte du deuxième alinéa du préambule du projet, ces aides de démarrage sont prévues comme une aide au sens du règlement (CEE) nE 797/85 du Conseil des Communautés européennes du 12 mars 1985 concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture, notamment de l'article 11 de ce règlement.

Dans une note au comité ministériel de coordination économique et sociale, jointe à la demande d'avis, la réglementation en projet est définie comme "l'instauration, en application du règlement (CEE) nE 797/85, d'un nouveau régime d'aides aux services de remplacement à l'exploitation qui assure la continuité d'un régime d'aides appliqué pendant 12 ans et arrivé définitivement à son terme", régime qui a fait notamment l'objet des "arrêtés royaux du 14 août 1979 (période d'application du 1er janvier 1979 au 31 décembre 1983), du 25 octobre 1984 (période d'application du 1er janvier 1984 au 31 décembre 1988) et du 6 février 1990 (période d'application du 1er janvier 1989 au 31 décembre 1990) relatifs à l'octroi de subventions aux associations et fédérations d'entraide mutuelle à l'exploitation, ainsi qu'aux services de remplacement de travail agricole".

.../...

2. Le premier alinéa du préambule désigne la loi du 29 juillet 1955 créant un Fonds agricole comme fondement légal de la réglementation en projet.

Il est toutefois fortement douteux que la législation relative à ce Fonds agricole puisse procurer un fondement légal au projet.

Conformément au tableau joint à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, qui a implicitement modifié la loi du 29 juillet 1955, le Fonds agricole est autorisé à procéder aux dépenses suivantes :

"Frais de fonctionnement et de missions confiées à des tiers; dépenses nationales agricoles dans le cadre des objectifs 5a et 5b visés à l'article 1er du règlement (CEE) nE 2.052/88; programmes d'aides au revenu agricole en application du règlement (CEE) nE 768/89; autres subventions en ce qui concerne la production agricole et horticole aux fins, notamment, d'assurer aux producteurs un prix déterminé".

Un fondement légal suffisant ne peut se trouver dans cette disposition que dans la mesure où la réglementation en projet peut être qualifiée de "subvention en ce qui concerne la production agricole et horticole aux fins, notamment, d'assurer aux producteurs un prix déterminé".

Il n'a été communiqué au Conseil d'Etat aucun élément établissant de manière suffisamment précise en quoi les aides visées par le projet - qui sont accordées à des services n'assistant les producteurs qu'à titre exceptionnel et temporaire - pourraient avoir pour conséquence directe d'assurer un prix déterminé à ces producteurs.

.../...

3. Même à supposer que les aides de démarrage visées par le projet puissent être regardées comme une dépense que le Fonds agricole est autorisé à faire conformément à la loi du 27 décembre 1990, il s'impose, par ailleurs, de formuler la réserve suivante.

Aux termes de l'article 6, § 1er, VI, 4E, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi du 8 août 1988, "les Régions (doivent) être associées à la gestion du Fonds agricole et du Fonds d'investissement agricole".

Dans son avis L. 19.325/8 du 12 décembre 1989 sur le projet qui est devenu l'arrêté royal du 6 février 1990 relatif à l'octroi de subventions aux associations et fédérations d'entraide mutuelle à l'exploitation, ainsi qu'aux services de remplacement de travail agricole, le Conseil d'Etat a posé à cet égard ce qui suit :

"En ce qui concerne cette disposition, il a été affirmé au cours des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988 :

- que les Régions seront associées à la gestion du Fonds agricole et du Fonds d'investissement agricole "par une révision éventuelle de la structure desdits fonds" (exposé des motifs, doc. parl., Chambre, nE 516/1-1988, pp. 8 et 9);
- que les Régions, "au travers d'une nouvelle structure de gestion à mettre en place", pourront "participer à la gestion" de ces fonds - qui sont encore, "pour le moment, ... des fonds budgétaires" -, participation qui permettra aux Régions de "moduler la politi

.../...

que mise en oeuvre en fonction de leurs problèmes respectifs" (rapport de la commission compétente de la Chambre, doc. parl., Chambre, nE 516/6-1988, p. 116);

-et qu'il sera fait usage, en l'occurrence, de la "possibilité de créer de nouvelles structures plus adéquates", comme le prévoit l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988 (ibidem). Aux termes de cet article 92ter, alinéa 1er, le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des Exécutifs compétents, la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne.

Il ressort des extraits des documents parlementaires reproduits ci-dessus que notamment le Fonds agricole devra être profondément réformé : jusqu'à présent, en effet, ce Fonds n'est pas un organisme public doté d'organes de gestion propres, mais un fonds budgétaire.

Les travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988 ne permettent toutefois pas d'établir selon quelles modalités, en attendant la modification structurelle envisagée, la prescription visant à associer les Régions à la gestion du Fonds doit être respectée, ni si cette prescription implique plus particulièrement que l'autorité nationale doit également associer les Régions à des mesures comme celles qui font l'objet du projet soumis pour avis".

Dans cet avis du 12 décembre 1989, le Conseil d'Etat a admis qu'il a été satisfait à la prescription de l'article 6, § 1er, VI, 4E, de la loi spéciale du 8 août 1980, dès lors que le Gouvernement, aux fins d'éviter en la matière toute contestation éventuelle devant la section d'administration, avait associé les Régions à la réglementation en projet, conformément à la procédure fixée par le "Protocole réglant

.../...

les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement et les Exécutifs".

Le délégué a confirmé que les réformes structurelles du Fonds agricole qui sont impératives pour se conformer à l'article 6, § 1er, VI, 4E, n'ont pas encore été opérées.

En attendant ces réformes, les Régions s'avèrent avoir été associées, en l'espèce également, à l'élaboration du projet conformément à une procédure établie par un protocole, cette fois cependant en ayant recours au protocole publié au Moniteur belge du 3 mai 1990.

A supposer qu'il puisse être admis, qu'en attendant la restructuration du Fonds agricole qui doit être réalisée en exécution de l'article 6, § 1er, VI, 4E, de la loi spéciale, une procédure établie par un protocole puisse encore être appliquée actuellement, il y a lieu, à tout le moins, de s'en tenir rigoureusement au respect de cette procédure.

L'article 7 de ce protocole porte ce qui suit :

"Sans préjudice de l'article 8 et d'autres modalités de concertation ou d'association entre les parties, la concertation entre le Gouvernement et les Exécutifs et l'association des Exécutifs aux décisions du Gouvernement, prescrites par les lois de réformes institutionnelles ou par d'autres dispositions légales ou réglementaires, ont lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle idoine".

L'article 11 du protocole prévoit que le fonctionnement des conférences interministérielles est réglé par la circulaire du 31 juillet 1989 sur les conférences interministérielles (2).

Cette circulaire porte, sous le point 2. :

"2. Composition.

Les conférences interministérielles sont composées des membres du Gouvernement et des Exécutifs chargés des matières concernées; toutefois, les divers niveaux de pouvoir peuvent compléter leur délégation pour l'examen de certains dossiers.

les délibérations proprement dites ont lieu au niveau des Ministres et des Secrétaires d'Etat".

Le point 5.2. (Groupes de travail) de la circulaire précitée dispose :

"5.2. Groupes de travail.

A l'instar du Comité de concertation, les conférences interministérielles peuvent aussi créer leurs propres groupes de travail, de façon permanente ou occasionnelle.

Ces groupes de travail :

- sont composés des représentants désignés par chaque niveau de pouvoir;
- sont présidés par le Secrétaire du Comité ou de la conférence concernée;
- disposent des services du Secrétariat central ou de services administratifs ou organismes propres".

(2) Moniteur belge du 3 mai 1990, pp. 8608 et suivantes.

Il ressort des pièces communiquées au Conseil d'Etat que l'"association" des Régions au projet élaboré a simplement consisté en ce que seul le groupe de travail permanent de la conférence interministérielle de l'agriculture en a débattu au cours de sa réunion du 14 janvier 1991.

Il apparaît, en d'autres termes, que ce projet n'a pas été examiné au niveau des Ministres et des Secrétaires d'Etat.

Il n'a pas été satisfait, dès lors, à la prescription de l'article 7 susindiqué du protocole.

Par conséquent, les Régions n'ayant pas été associées à l'élaboration du projet conformément aux règles établies par le Comité de concertation Gouvernement-Exécutifs même, le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

4. En ce qui concerne la compatibilité du projet avec le règlement (CEE) nE 797/85, il convient, de surcroît, de noter ce qui suit.

Aux termes de l'article 11 de ce règlement, les seules aides pouvant être accordées à des services de remplacement sur l'exploitation sont des aides de "dé-marrage".

.../...

Ainsi qu'il ressort également des considérations figurant dans le préambule du règlement, les aides sont, en d'autres termes, uniquement accordées dans la mesure où elles encouragent la "constitution" de nouveaux groupements ayant pour but l'entraide entre exploitations.

Eu égard à l'extrait de la note au comité ministériel de coordination économique et sociale, reproduit au point 1 ci-dessus, il est douteux que les aides envisagées par le projet puissent être effectivement qualifiées d'"aides de démarrage" au sens du règlement.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

W. DEROOVER,
D. VERBIEST,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

F. DE KEMPENEER,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

J. GIJSSELS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. VAN VAERENBERGH, référendaire adjoint.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. VAN VAERENBERGH, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.