KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 1995 door de Minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de toekenning van toelagen aan akties en programma's voor de ontwikkeling in de landbouwsector", heeft op 4 augustus 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises, le 25 juillet 1995, d'une demande avis sur un projet l'arrêté royal "concernant l'octroi de subventions aux actions et programmes de développement dans le secteur agricole", a donné le 4 août 1995 l'avis suivant :

Gelet op het ogenblik waarop om advies wordt verzocht en op de korte termijn welke de Raad van State wordt toegemeten om zijn advies te geven, wordt de adviesaanvraag geacht te zijn ingediend met toepassing van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en wordt het advies beperkt tot de opmerkingen die hierna volgen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp beoogt het uitbouwen van een structuur waarbinnen de landbouwsector, en meer bepaald de individuele landbouwer, technisch kan worden begeleid. Het hoofddoel van die begeleiding is de vulgarisatie van de resultaten van wetenschappelijk onderzoek in de landbouwsector, door middel van acties en programma's.

Die acties en programma's moeten op touw gezet worden door zogenaamde "centra voor landbouwproeven en -ontwikkeling", opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk en erkend door de Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft.

Het ontwerp vangt aan met de definiëring van een aantal begrippen. Het omschrijft vervolgens de doelstellingen van de zogenaamde "ontwikkeling". Ten slotte regelt het

de erkenning, de werking en de subsidiëring van de genoemde centra.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moet er overleg gepleegd worden tussen de betrokken (gewest)regeringen en de betrokken federale overheid over de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Uit de parlementaire voorbereiding van die bepaling blijkt dat "overleg met de Gewesten verplicht is wanneer de federale overheid beslissingen overweegt die gevolgen zouden kunnen hebben voor de regionale landbouwbevoegdheid" (1).

De ruime omschrijving van het begrip "ontwikkeling" (artikel 1, 2., van het ontwerp) en van de doelstellingen van die ontwikkeling (artikel 2) maakt het mogelijk dat het ontwerp een weerslag heeft op de gewestelijke landbouwbevoegdheid inzake de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven, het promotiebeleid en de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu (zie artikel 6, § 1, V, 3°, 4° en 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De door het voornoemde artikel 6,

---

(1) Toelichting bij het oorspronkelijk voorstel van wet, Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 28.

§ 3bis, 5°, opgelegde overlegverplichting geldt dus voor de ontworpen maatregelen.

Door de gemachtigde ambtenaar is verklaard dat het ontwerp op de agenda van de eerstkomende interministeriële conferentie geplaatst zou worden. Tot dusver is er over het ontwerp nog geen overleg geweest.

Het feit dat de overlegverplichting nog niet is nageleefd, heeft tot gevolg dat het ontwerp op dit ogenblik niet in zoverre gereed is dat het door de afdeling wetgeving onderzocht kan worden. Ontwerpen van reglementaire besluiten kunnen immers slechts met toepassing van artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd, nadat ze alle achtereenvolgende stadia van de administratieve voorbereiding ervan hebben doorgemaakt - nadat m.a.w. omtrent de ontwerpteksten de voorgeschreven raadplegingen werden gehouden, de vereiste adviezen werden ingewonnen en de eventueel opgelegde akkoorden werden verkregen, nadat de stellers van de ontwerpen de gelegenheid hebben gehad, aan de hand van die consultaties, adviezen, enz., eventueel hun teksten aan te passen, en nadat de bevoegde overheid zich over de definitieve ontwerp-teksten heeft uitgesproken.

Niettemin meent de Raad van State dat het aangewezen is thans reeds een opmerking te maken m.b.t. de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

RECHTSGROND.

Volgens de aanhef van het ontwerp steunt het ontworpen besluit op artikel 108 van de Grondwet. De stellers van het ontwerp gaan er m.a.w. van uit dat het ontwerp strekt tot de uitvoering van een bepaalde wet. In de aanhef wordt evenwel geen wet vermeld. Aan de Raad van State is ook geen wetsbepaling bekend, die voorziet in het opzetten van acties en programma's voor de ontwikkeling in de landbouwsector, in de zin van het ontworpen besluit.

Weliswaar kan, bij gebreke van een regeling in een organieke wet, voor het vaststellen van de voorwaarden waaronder een subsidie wordt verleend, een rechtsgrond gevonden worden in een bepaling van de algemene uitgaven-begroting, voor zover die de aard van de toelage preciseert. Artikel 12, derde lid, van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt immers dat "bij ontstentenis van een organieke wet, (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning".

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband verwezen naar kredieten die opgenomen zijn in een basisallo-catie van de administratieve begroting 1995 van het Ministe-rie van Landbouw, omschreven als volgt : "toelagen in het belang van land- en tuinbouw".

Het is echter niet voldoende dat de toelage is opgenomen in een basisallocatie. Overeenkomstig artikel 14 van de wetten op de rijkscomptabiliteit worden de basisallocaties immers enkel opgenomen in de administratieve begrotingen, niet in de algemene uitgavenbegroting. Ten overvloede moet nog opgemerkt worden dat de genoemde basisallocatie in zeer algemene termen geformuleerd is, en dat met name geenszins gepreciseerd wordt dat het kan gaan om toelagen aan centra voor landbouwproeven en -ontwikkeling.

Bovendien, en vooral, moet vastgesteld worden dat de ontworpen regeling méér is dan een loutere regeling inzake de toekenning van subsidies. Eerder dan louter de voorwaarden te bepalen waaronder toelagen toegekend kunnen worden, beoogt het ontwerp een systematisering van de technische steunverlening aan landbouwers; in het geheel van de regeling is de subsidiëring slechts een onderdeel. Het ontwerp gaat daarmee in elk geval de perken te buiten van de bevoegdheid die de Koning zou kunnen ontlenen aan een bepaling van de algemene uitgavenbegroting.

De conclusie is dan ook dat het ontwerp geen rechtsgrond heeft. Om hieraan te verhelpen zou de wetgever best in een organieke regeling voorzien.

Vu le moment où l'avis est demandé et le bref délai qui est imparti au Conseil d'Etat pour rendre son avis, la demande d'avis est réputée avoir été introduite en application de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et l'avis est limité aux observations qui suivent.

*

* *

PORTEE DU PROJET.

Le projet vise à développer une structure, au sein de laquelle le secteur agricole, et plus particulièrement l'agriculteur considéré individuellement, peut être encadré sur le plan technique. Cet encadrement a principalement pour but de vulgariser les résultats de la recherche scientifique dans le secteur agricole au moyen d'actions et de programmes.

Ces actions et programmes doivent être mis en place par des centres dits "d'essais et de développement agricoles", constitués sous forme d'associations sans but lucratif et agréés par le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions.

Le projet commence par définir certaines notions. Il précise ensuite les objectifs du "développement". Enfin, il règle l'agrément et le fonctionnement des centres précités ainsi que l'octroi de subventions à ces derniers.

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

Conformément à l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les gouvernements (régionaux) concernés et l'autorité fédérale concernée doit avoir lieu pour les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que "la concertation avec les Régions est obligatoire lorsque l'autorité fédérale envisage de prendre des décisions qui pourraient avoir des conséquences sur les compétences agricoles régionales" (1).

Par une définition en termes larges de la notion de "développement" (article 1er, 2., du projet) et des objectifs de ce développement (article 2), le projet peut avoir une incidence sur les compétences agricoles régionales en ce qui concerne les aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles, la politique de promotion et l'application des mesures européennes dans le cadre de la politique agricole commune qui concernent l'environnement (voir article 6, § 1er, V, 3°, 4° et 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980). L'obligation de concertation, imposée par l'article 6, § 3bis, 5°, précité, s'applique donc aux mesures en projet.

---

(1) Développements relatifs à la proposition de loi initiale, Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 28.

Le fonctionnaire délégué a déclaré que le projet serait inscrit à l'ordre du jour de la prochaine conférence interministérielle. A ce jour, aucune concertation n'a eu lieu sur le projet.

Le fait que l'obligation de concertation n'a pas encore été respectée, implique qu'à l'heure actuelle, le projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation. Les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent en effet être soumis à la section de législation en application de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qu'après avoir traversé tous les stades successifs de la préparation administrative, en d'autres termes, après que les textes en projet ont fait l'objet des consultations prescrites, que les avis requis ont été recueillis et les accords éventuellement imposés obtenus, après que les auteurs des projets ont eu l'occasion d'adapter éventuellement leurs textes à la lumière de ces consultations, avis, etc., et après que l'autorité compétente s'est prononcée sur les projets de textes définitifs.

Le Conseil d'Etat estime cependant devoir formuler, dès à présent, une observation concernant le fondement légal de l'arrêté en projet.

FONDEMENT LEGAL.

Selon son préambule, l'arrêté en projet se fonde sur l'article 108 de la Constitution. En d'autres termes, les auteurs du projet considèrent que le projet vise

l’exécution d’une loi déterminée. Le préambule ne mentionne toutefois aucune loi. Le Conseil d’Etat ne connaît pas davantage de disposition légale prévoyant la mise en place d’actions et de programmes pour le développement dans le secteur agricole au sens de l’arrêté en projet.

Certes, à défaut de règles inscrites dans une loi organique, le fondement légal requis pour déterminer les conditions d’octroi d’une subvention peut être tiré d’une disposition du budget général des dépenses, pour autant que la nature de la subvention y soit précisée. L’article 12, alinéa 3, des lois sur la comptabilité de l’Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, dispose en effet qu’"en l’absence d’une loi organique, tout subside doit faire l’objet dans le budget général des dépenses d’une disposition spéciale qui en précise la nature; ces subsides peuvent être octroyés aux conditions fixées par le Roi".

Le fonctionnaire délégué s’est référé, à cet égard, à des crédits prévus dans une allocation de base du budget administratif 1995 du Ministère de l’Agriculture, définie comme suit : "subventions dans l’intérêt de l’agriculture et de l’horticulture".

Il ne suffit toutefois pas que la subvention figure dans une allocation de base. Conformément à l’article 14 des lois sur la comptabilité de l’Etat, les allocations de base sont uniquement inscrites dans les budgets administratifs, et non dans le budget général des dépenses. Au surplus, force est encore de relever que l’allocation de base précitée est formulée en des termes très généraux et

notamment qu'il n'est nullement précisé qu'il peut s'agir de subventions accordées à des centres d'essais et de développement agricoles.

En outre, et avant tout, il y a lieu de constater que les dispositions en projet sont plus que de simples dispositions concernant l'octroi de subventions. Plutôt que de fixer simplement les conditions d'octroi des subventions, le projet vise à ériger l'aide technique accordée aux agriculteurs en système; dans l'ensemble des dispositions, l'octroi de subventions ne constitue qu'un élément. A ce titre, le projet excède en tous cas les limites du pouvoir que le Roi pourrait tenir d'une disposition du budget général des dépenses.

Force est dès lors de constater que le projet est dénué de fondement légal. Afin de remédier à cette situation, il serait préférable que le législateur édictât des dispositions organiques.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN,
Messieurs :

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

voorzitter van de Raad van State,
président du Conseil d'Etat,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

G. BAETEMAN.