

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 oktober 1999 door de Minister van Landbouw en Middenstand verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis", heeft op 12 oktober 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture et des Classes moyennes, le 5 octobre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relatif à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine", a donné le 12 octobre 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"Overwegende dat de landbouwbedrijven zeer ernstige schade lijden door de dioxinecrisis, dat tot op heden de meest dringende steun werd toegekend aan de landbouwbedrijven ten laste van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, dat de reeds toegekende steun evenwel niet volstaat om een billijke en doeltreffende steun te verlenen aan de landbouwbedrijven, waarvan het voortbestaan vaak wordt bedreigd".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten bepalen tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er, blijkens de memorie van toelichting, toe "federale steunverstrekking toe te laten aan landbouwbedrijven teneinde alle of een deel van de schade te dekken

.../...

die zij ten gevolge van de dioxinecrisis hebben geleden en die nog niet is gedekt door andere federale en/of gewestelijke steun".

Het ontwerp is ingedeeld in zes hoofdstukken, waarvan de inhoud in grote lijnen kan worden weergegeven als volgt :

- hoofdstuk 1 bevat algemene bepalingen, waaronder een aantal definities van in het ontwerp gehanteerde begrippen (artikel 2) en een machtiging aan de Koning om, onder door hem vast te stellen voorwaarden, het toepassingsgebied van het ontwerp uit te breiden tot andere ondernemingen en bedrijven dan landbouwbedrijven als bedoeld in artikel 2 van het ontwerp (1) (artikel 3);
- hoofdstuk 2 heeft betrekking op de voorwaarden waaronder de landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis een schadeloosstelling kunnen verkrijgen (artikelen 4, 5 en 7); voorts wordt in dit hoofdstuk machtiging gegeven aan de Koning om de procedure voor de aanvraag van steun nader te regelen (artikel 6) en wordt voorzien in de mogelijkheid voor de Staat om dadingen aan te gaan in het kader van rechtsgeschillen betreffende vergoedingen van schade ten gevolge van de dioxinecrisis (artikel 8);

(1) Artikel 2, 2°, geeft een erg restrictieve omschrijving van het begrip "landbouwbedrijf". Als zodanig wordt voor de toepassing van de ontworpen wet namelijk alleen aangemerkt : "elke onderneming waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de teelt van pluimvee, varkens of runderen of de productie van eieren of melk".

- hoofdstuk 3 betreft de financiering van de steunmaatregelen; het voorziet in de oprichting van een begrotingsfonds als bedoeld in artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en regelt de werking ervan (artikelen 9, 10, 13 en 14); het voorziet voorts in de mogelijkheid voor de Koning om een solidariteitsbijdrage ten bate van dat fonds op te leggen aan "objectief bepaalde categorieën van ondernemingen in de landbouwsector en rechtstreekse en onrechtstreekse leveranciers en afnemers van dergelijke ondernemingen" (artikel 12);
- in hoofdstuk 4 wordt voorzien in nog twee andere steunmaatregelen, namelijk het verlenen van de staatswaarborg voor een bepaald bedrag van kredieten die ter uitvoering van het protocol tussen de Staat en de Belgische Vereniging van Banken zijn toegekend door bepaalde kredietinstellingen (artikel 15) en het toekennen van voorschotten of vergoedingen aan ondernemingen wier producten van dierlijke oorsprong zijn vernietigd, in beslag genomen of uit de handel genomen ten gevolge van maatregelen die de Belgische overheid heeft genomen in het kader van de dioxinecrisis (artikel 16);
- hoofdstuk 5 regelt de controle a posteriori van de toegekende steun (artikelen 17 tot 19);
- hoofdstuk 6 bevat een strafbepaling (artikel 20) en regelt de inwerkingtreding van de ontworpen regeling (artikel 21).

.../...

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Blijkens de parlementaire voorbereiding van de voornoemde bepaling is inzonderheid "overleg met de Gewesten verplicht wanneer de federale overheid beslissingen overweegt die gevolgen zouden kunnen hebben voor de regionale landbouwbevoegdheid" (1).

De vraag dient dan ook te worden onderzocht of de ontworpen bepalingen, die behoren tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid, een weerslag kunnen hebben op één van de aangelegenheden inzake het landbouwbeleid die door artikel 6, § 1, V, 1° tot 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de gewesten werden overgedragen.

In casu kan bezwaarlijk worden betwist dat de ontworpen federale maatregelen zulk een weerslag zullen hebben, meer bepaald op de bevoegdheid van de gewesten inzake de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven (artikel 6, § 1, V, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). De gewestregeringen zouden meer bepaald, rekening houdend met de voorgenomen federale maatregelen, kunnen beslissen hun beleid inzake aanvullende of suppletieve hulp

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 28.

aan landbouwbedrijven te herzien. Overigens wordt de mogelijkheid van een dergelijke weerslag bevestigd in de inleiding van de memorie van toelichting, waarin wordt gesteld dat "deze federale maatregelen zullen gepaard gaan met steunmaatregelen die door de Gewesten binnen hun bevoegdheidssfeer zullen worden genomen", en dat de federale regering, indien nodig, aan de gewesten "een samenwerkingsakkoord (zal) voorstellen teneinde voor een goede coördinatie van de federale en gewestelijke acties te zorgen, en, in voorkomend geval, gezamenlijke initiatieven te ontwikkelen".

De conclusie moet dan ook zijn dat krachtens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 over de ontworpen regeling overleg moet worden gepleegd met de gewestregeringen.

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat geen overleg heeft plaatsgehad.

Aangezien de opmerkingen die in voorkomend geval door de gewestregeringen zouden worden geformuleerd, tot een wijziging van het voorliggende ontwerp zouden kunnen leiden, dient te worden besloten dat zolang de overlegprocedure bedoeld in artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet heeft plaatsgevonden, de voor advies voorgelegde tekst niet kan worden beschouwd als de definitieve tekst van het ontwerp.

2. Artikel 88, lid 3 (ex artikel 93, lid 3) van het EG-Verdrag schrijft voor dat de Commissie tijdig op de

.../...

hoogte moet worden gebracht van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen. Zoals het Hof van Justitie heeft overwogen, volgt uit artikel 88, lid 3, dat de voorgenomen maatregel tot invoering van steun aan de Commissie meegedeeld moet worden vooraleer die maatregel in de interne rechtsorde doorgevoerd is (1).

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat, wat het voorliggende ontwerp betreft, alsnog niet werd voldaan aan deze formaliteit, behoudens wat de steunmaatregel betreft bedoeld in artikel 15 van het ontwerp (2). Volgens de gemachtigde is tijdens de vergaderingen van de regeringscommissaris belast met de dioxineproblematiek met de ambtenaren van de Europese Commissie gebleken dat de ambtenaren van mening waren dat het op dit ogenblik niet zinvol is een officiële aanmelding te doen, gezien waarschijnlijk nog veranderingen zullen worden aangebracht ten gevolge van de bespreking van het wetsontwerp in het Parlement en dat het aanbeveling verdient de ontworpen regeling samen met de uitvoeringsbesluiten als één geheel aan te melden.

(1) Zie Hof van Justitie, arrest van 27 maart 1984, Commissie/Italië, 169/82, Jur., 1984, (1603), p. 1615, §§ 10-11.

(2) De Belgische regering blijkt de Europese Commissie bij schrijven van 24 augustus 1999 in kennis te hebben gesteld van het protocol tussen de Belgische Staat en de Belgische Vereniging van Banken, waarin wordt voorzien in een steunmaatregel in de vorm van een staatswaarborg ten belope van 50 procent van de hoofdsom en interesten. Deze aangemelde steunmaatregel werd op 7 september 1999 door de Commissie als verenigbaar met het EG-Verdrag beschouwd.

Zolang de in artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag bedoelde procedure haar beslag niet heeft gekregen, kan niet worden uitgesloten dat opmerkingen die in voorkomend geval door de Commissie kunnen worden geformuleerd, ook tot een wijziging van voorliggend ontwerp zouden kunnen leiden. Hieruit volgt dat de om advies voorgelegde tekst ook om die reden niet kan worden beschouwd als de definitieve tekst van het ontwerp.

3. Principieel kunnen voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie en ontwerpen van reglementaire besluiten 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 hebben door-gemaakt.

Er kan evenwel uitzonderlijk worden aanvaard dat met betrekking tot ontwerpen als het onderhavige, in geval van verantwoorde spoed als bedoeld in artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, van de hiervoren vermelde regel wordt afgeweken, onder het uitdrukkelijke voorbehoud evenwel dat aan de nog niet nageleefde vormvereisten wordt voldaan en dat, mochten de aan de Raad van State voorgelegde teksten ten gevolge hiervan nog wijzigingen ondergaan, de gewijzigde bepalingen voor een nieuw onderzoek aan de afdeling wetgeving worden voorgelegd.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

Ten aanzien van de bevoegdheid van de federale overheid

1. Het ontwerp heeft in hoofdzaak betrekking op steunmaatregelen ten aanzien van ondernemingen in de landbouwsector.

Luidens artikel 6, § 1, VI, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoort de hulp aan ondernemingen weliswaar tot de bevoegdheid van de gewesten, doch ten aanzien van landbouwbedrijven zijn de gewesten enkel bevoegd voor de investeringshulp en voor de aanvullende of supplementieve hulp (zie artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2° en 3°, van de bijzondere wet).

Op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake landbouw, is de federale overheid derhalve bevoegd voor steun aan de landbouwbedrijven.

Er dient bijgevolg nader te worden onderzocht of de ontworpen maatregelen, inzonderheid die bedoeld in de artikelen 4 (gelezen in samenhang met artikel 3, 1° en 2°), 12, 15, 16 en 19 van het ontwerp, kunnen worden ingepast in de aldus omschreven bevoegdheid van de federale overheid.

2.1. De steun bedoeld in artikel 4 van het ontwerp wordt verleend aan landbouwbedrijven, zoals gedefinieerd in artikel 2, 2°, van het ontwerp, of aan daarmee door de Koning gelijkgestelde bedrijven, krachtens de delegatie hem verleend in artikel 3, 1° en 2°, van het ontwerp.

.../...

2.1.1. Wat de in artikel 2, 2°, restrictief omschreven "landbouwbedrijven" betreft, kan uiteraard geen twijfel rijzen over de vraag of ze kunnen worden ingepast in de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake landbouw. Die bevoegdheid strekt zich immers uit tot landbouwbedrijven in het algemeen en niet alleen tot die waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de teelt van pluimvee, varkens of runderen of de productie van eieren of melk.

2.1.2. Artikel 3, 1°, van het ontwerp heeft betrekking op ondernemingen waarvan de hoofdactiviteit bestaat in de productie van andere producten van dierlijke oorsprong (dan die bedoeld in artikel 2, 2°) welke voorkomen in de lijst opgenomen als bijlage I bij het EG-Verdrag.

Luidens artikel 32 (ex artikel 38), lid 1, van het Verdrag wordt onder landbouwproducten verstaan "de voortbrengselen van bodem, veeteelt en visserij alsmede de producten in eerste graad van bewerking welke met de genoemde voortbrengselen rechtstreeks verband houden". De voornoemde lijst bevat luidens artikel 32, lid 3, de producten die vallen onder de bepalingen van het Verdrag die betrekking hebben op de landbouw.

Volgens de memorie van toelichting bij artikel 3 beogen de stellers van het ontwerp inzonderheid "bepaalde zuivelproducten in eerste graad van bewerking". Volgens de toelichting van de gemachtigde van de regering gaat het om producten waarvan de eerste verwerking op het landbouwbedrijf zelf gebeurt.

.../...

Men kan er bijgevolg in redelijkheid van uitgaan dat de ondernemingen bedoeld in artikel 3, 1°, van het ontwerp behoren tot de landbouwsector in de betekenis die daaraan bevoegdheidsrechtelijk moet worden gegeven.

2.1.3. De gemengde bedrijven, waarvan sprake in artikel 3, 2°, van het ontwerp, zijn luidens de memorie van toelichting bedrijven waar de teelt van gewassen wordt gecombineerd met het fokken van vee.

Ook deze bedrijven moeten derhalve geacht worden te behoren tot de landbouwsector.

2.2. Artikel 12 van het ontwerp machtigt de Koning om aan objectief bepaalde categorieën van ondernemingen in de landbouwsector en aan rechtstreekse en onrechtstreekse leveranciers en afnemers van dergelijke ondernemingen een "solidariteitsbijdrage" op te leggen. Die solidariteitsbijdrage moet worden gekwalificeerd als een belasting. Voor het invoeren van een dergelijke belasting is de federale overheid bevoegd op grond van artikel 170, § 1, van de Grondwet, ook indien ze zou worden opgelegd aan andere bedrijven dan landbouwbedrijven in de ruime zin.

2.3. Artikel 15 van het ontwerp strekt ertoe een staatswaarborg toe te kennen aan de kredieten die ter uitvoering van het protocol tussen de Staat en de Belgische Vereniging van Banken zijn toegekend door bepaalde kredietinstellingen. Overeenkomstig artikel 2 van dat protocol

.../...

komt die staatswaarborg uitsluitend ten goede aan landbouwbedrijven als bedoeld in artikel 2, 2°, van het ontwerp. Vanuit het oogpunt van de bevoegdheid van de federale overheid doet artikel 15 dus evenmin een probleem rijzen.

2.4. Artikel 16 van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de Staat om voorschotten of vergoedingen toe te kennen aan "ondernemingen" waarvan producten van dierlijke oorsprong zijn vernietigd, in beslag genomen of uit de handel genomen ten gevolge van maatregelen die de Belgische overheid heeft genomen in het kader van de dioxinecrisis.

De vraag rijst of de stellers van het ontwerp met deze bepaling ook andere bedrijven dan landbouwbedrijven in de ruime zin op het oog hebben, en of, in bevestigend geval, de federale overheid bevoegd is om een dergelijke maatregel te nemen.

Uit de memorie van toelichting en uit de verklaringen van de gemachtigde van de regering blijkt dat de ontworpen bepaling tot doel heeft een afdoende rechtsgrond te creëren voor een aantal ministeriële besluiten die werden genomen op grond van artikel 6bis van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere producten. De vergoedingen zouden ook betrekking hebben op bijvoorbeeld distributiebedrijven waar producten uit de rekken moesten worden gehaald.

.../...

Voor een dergelijke maatregel kan de federale overheid zich dan ook bezwaarlijk beroepen op haar residuaire bevoegdheid inzake landbouw.

In zoverre de voorschotten of vergoedingen waarvan sprake in artikel 16 evenwel enkel een compensatie zijn voor financieel verlies geleden ten gevolge van de vernietiging, inbeslagname of het uit de handel nemen van producten omwille van redenen van volksgezondheid, kan deze bepaling gegrond worden op de (residuaire) bevoegdheid van de federale overheid inzake volksgezondheid, zoals die kan worden afgeleid uit artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

2.5. Luidens artikel 19 van het ontwerp wordt het eventuele overschot van de (totale) overheidssteun die een onderneming als gevolg van de dioxinecrisis heeft ontvangen ten opzichte van de schade die zij ten gevolge daarvan heeft geleden, toegerekend op de ontvangen federale steun, in omgekeerde chronologische volgorde, en moet dit overschot aan het in artikel 9 van het ontwerp bedoelde fonds worden teruggestort.

Een dergelijke bepaling staat er niet aan in de weg dat de gewesten, in de uitoefening van hun bevoegdheid inzake aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven (1), een gelijkaardige verrekeningsmaatregel nemen.

(1) In de memorie van toelichting wordt overigens uitdrukkelijk aangekondigd dat ook de gewesten steunmaatregelen binnen hun bevoegdheidssfeer zullen nemen.

In dat geval zal de beoogde maatregel niet werkbaar blijken in de praktijk en aanleiding kunnen geven tot conflicten tussen de federale overheid en de gewesten.

Om dergelijke moeilijkheden te voorkomen, verdient het dan ook aanbeveling artikel 19 uit het ontwerp weg te laten en de bedoelde regeling op te nemen in een samenwerkingsakkoord, als bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Een dergelijk akkoord zal de instemming van de onderscheiden wetgevende vergaderingen behoeven, gelet op de financiële weerslag ervan.

Ten aanzien van de aan de Koning toegekende bevoegdheden

1. Het ontwerp voorziet in een groot aantal bevoegdheidstoewijzingen aan de Koning. Een aantal van deze machtigingen vallen binnen de normale verordeningsbevoegdheid van de Koning of zijn ruimer, doch omringd met de traditionele waarborgen die bij zulke machtigingen vereist zijn. Dat is het geval met de delegaties bedoeld in de artikelen 3, 1° en 2°, 4, tweede lid, 6, § 1, 8, 9, derde lid, 13, 18 en 20.

2. Met betrekking tot een aantal andere bevoegdheidsopdrachten welke het ontwerp aan de Koning verleent, dienen evenwel de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

2.1. Luidens artikel 3, 3°, van het ontwerp kan de Koning de gevallen bepalen waarin verscheidene entiteiten of exploitatie-eenheden dienen te worden beschouwd als één

.../...

enkel landbouwbedrijf. Om verenigbaar te zijn met de beginselen inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de wetgever en de regering, dient die bepaling zo nauwkeurig mogelijk de grenzen van de delegatie aan te geven en behoort ze derhalve te worden aangevuld met de criteria waardoor de Koning zich zal moeten laten leiden bij het vaststellen van de bedoelde gevallen. In casu worden in de memorie van toelichting bij artikel 3 een aantal concrete criteria aangegevoerd. Die criteria dienen in de tekst zelf van het ontwerp te worden opgenomen.

2.2. Artikel 4, eerste lid, van het ontwerp machtigt de Koning om de voorwaarden te bepalen waaronder de Staat steun kan toekennen aan landbouwbedrijven. Ook die bepaling is in al te vage en algemene termen gesteld (1). Bovendien is het niet duidelijk hoe de vast te stellen voorwaarden zich verhouden tot de in de artikelen 5 en 7 van het ontwerp opgelegde voorwaarden om steun te verkrijgen.

Om de reden aangehaald sub 2.1 hiervoren, dient in de ontworpen bepaling te worden verduidelijkt welke soort voorwaarden men beoogt door de Koning te laten opleggen en welke de grenzen zijn waarbinnen de Koning de hem verleende machtiging vermag uit te oefenen.

2.3. Artikel 5, 4°, van het ontwerp machtigt de Koning om de voorwaarden te bepalen van economische zelfstandigheid, waaraan de landbouwbedrijven moeten voldoen om in

(1) Ook in de toelichting bij dit artikel wordt geen enkele aanwijzing verschaft over de werkelijke draagwijdte van de delegatie aan de Koning.

aanmerking te komen voor de in artikel 4 bedoelde steun. Ook deze delegatie is in te algemene bewoordingen gesteld om bestaanbaar te zijn met de grondwettelijke regels die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen. De ontworpen bepaling dient derhalve te worden gepreciseerd, mede in het licht van wat hieromtrent in de toelichting is gesteld.

2.4. Artikel 12 van het ontwerp strekt ertoe de Koning te machtigen om ten bate van het in artikel 9 bedoelde fonds een solidariteitsbijdrage op te leggen, welke kennelijk moet worden aangemerkt als een belasting.

Die bepaling, die ertoe strekt aan de Koning een bevoegdheid op te dragen die door de Grondwet aan de wetgever is toevertrouwd, kan in casu in overeenstemming worden geacht met de rechtspraak van het Arbitragehof krachtens welke de federale wetgever de regeling van een aangelegenheid die de Grondwet hem uitdrukkelijk voorbehoudt slechts aan de Koning kan opdragen onder de dubbele voorwaarde dat de wetgever die machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig verleent en dat de met toepassing van de machtiging genomen besluiten binnen een redelijke termijn ter bekrachtiging worden voorgelegd aan de wetgever (1). Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof is het niet met het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie in overeenstemming te brengen dat met toepassing van zulk een machtiging genomen besluiten die

(1) Arbitragehof, nr. 52/99, 26 mei 1999, overw. B.3.3 en B.3.5; Arbitragehof, nr. 68/99, 17 juni 1999, overw. B.5.3 en B.5.5.

niet binnen de in de machtigingswet gestelde termijn zijn bekrachtigd, uitwerking zouden behouden voor de periode tussen hun inwerkingtreding en de uiterste datum waarop zij dienden te worden bekrachtigd, aangezien de bestemmingen van die besluiten aldus op discriminerende wijze zouden kunnen worden geraakt door een maatregel zonder dat die het voorwerp heeft uitgemaakt van een beslissing genomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering (1). Ook aan dat vereiste is in casu voldaan door de bepaling van artikel 12, derde lid, luidens welke, bij gebreke van bekrachtiging binnen zes maanden na de datum van hun inwerkingtreding, de bedoelde besluiten worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad.

2.5. Artikel 16 van het ontwerp machtigt de Koning om voorwaarden te bepalen waaronder de Staat voorschotten of vergoedingen kan toekennen aan ondernemingen waarvan producten van dierlijke oorsprong zijn vernietigd, in beslag genomen of uit de handel genomen ten gevolge van maatregelen die de Belgische overheid heeft genomen in het kader van de dioxinecrisis. Zoals hiervoren (opmerking 2.4 in verband met de bevoegdheid van de federale overheid) reeds is opgemerkt, blijkt uit de memorie van toelichting en uit de verklaringen van de gemachtigde van de regering dat de ontworpen bepaling tot doel heeft een afdoende rechtsgrond te creëren voor een aantal ministeriële besluiten die werden genomen op grond van artikel 6bis van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van voedingsmiddelen en andere

(1) Arbitragehof nr. 18/98, 18 februari 1999, overw. B.9.

producten. Om iedere betwisting te vermijden bij de toetsing van die besluiten aan de aldus te creëren rechtsgrond, zou de ontworpen bepaling zodanig moeten worden aangevuld dat ze duidelijk is afgestemd op de bedoelde besluiten.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

1. Luidens de definitie van "dioxinecrisis" in de bepaling sub 1° hebben de in het ontwerp beoogde maatregelen betrekking op het geheel van de buitengewone gebeurtenissen gevormd door de infiltratie van door dioxines verontreinigde grondstoffen in de diervoederketen, "in België vastgesteld in 1999". Zoals die bepaling geformuleerd is, worden alle gebeurtenissen beoogd die zich voordoen tot 31 december 1999. Indien het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om de bewuste periode nauwkeuriger af te bakenen, dient dit nader gepreciseerd te worden.

2. Aan het in 3° bedoelde protocol van 25 augustus 1999 wordt middels de bepalingen van het ontwerp, minstens onrechtstreeks, een normatieve waarde toegekend (1). De tekst van dit protocol heeft niet het voorwerp uitgemaakt van enige bekendmaking, zodat noch de wetgever noch de rechtsonderhorigen er kennis kunnen van hebben.

(1) Zie de artikelen 4, tweede lid, en 15 van het ontwerp.

Zonder dat daarom beroep moet worden gedaan op de techniek van de bijlage bij een normatieve tekst, verdient het toch aanbeveling de tekst van het protocol te voegen bij de documenten die samen met het voorontwerp van wet bij de Kamer van volksvertegenwoordigers zullen worden ingediend.

Artikel 3

Luidens de bepaling sub 2° kan de Koning, tegen de voorwaarden die hij vaststelt, "gemengde bedrijven" gelijkstellen met landbouwbedrijven. In de memorie van toelichting bij die bepaling wordt gepreciseerd dat inzonderheid gedacht wordt aan bedrijven waar "teelt van gewassen in combinatie met het fokken van vee" plaatsheeft. Die precisering zou beter in de tekst zelf van de ontworpen bepaling worden opgenomen. Men schrijve bijvoorbeeld : "bedrijven die de teelt van gewassen combineren met het fokken van vee, gelijkstellen met landbouwbedrijven;".

Artikel 4

1. Luidens het bepaalde in het eerste lid kan de Staat steun toekennen aan landbouwbedrijven teneinde alle of een deel van de schade te dekken die deze bedrijven hebben geleden ten gevolge van de dioxinecrisis, "in de mate waarin deze schade niet wordt gedekt door andere federale of gewestelijke overheidssteun".

.../...

Uit de memorie van toelichting (en uit de artikelen 5, 2°, en 17, eerste lid, van het ontwerp) blijkt dat het de bedoeling is niet alleen rekening te houden met "andere federale of gewestelijke overheidssteun", maar ook met "vergoedingen uit particuliere bron (verzekeringen, schadevergoeding)".

Die precisering kan beter ook in de tekst zelf van artikel 4, eerste lid, worden aangebracht.

2. Luidens het bepaalde in het tweede lid van artikel 4 van het ontwerp kan de bedoelde steun "inzonderheid" de vorm aannemen van een interestbonificatie op de kredieten toegekend met toepassing van het voornoemde protocol of van een vergoeding in contanten, en dit volgens de nadere regels bepaald bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit. De term "inzonderheid" wijst erop dat een niet-exhaustieve opsomming van vormen van steun wordt bedoeld.

Uit de toelichting bij het ontworpen artikel 4, tweede lid, lijkt daarentegen te kunnen worden opgemaakt dat de regering uitsluitend twee vormen van steun - namelijk een vergoeding in contanten of een interestbonificatie op de kredieten toegekend met toepassing van het voornoemde protocol - op het oog heeft.

Indien de memorie van toelichting correct de bedoeling van de regering weergeeft, dient in artikel 4, tweede lid, het woord "inzonderheid" te worden geschrapt.

.../...

Indien de regering integendeel zou opteren voor een niet-limitatieve lijst van vormen van steun, dient de in deze bepaling aan de Koning toegekende bevoegdheid gepreciseerd te worden, onder meer door het omschrijven van de grenzen waarbinnen hij via de hem verleende delegatie andere vormen van steun zou kunnen bepalen.

Artikel 5

1. Luidens het bepaalde sub 2° van dit artikel moet de steunaanvrager, om te kunnen aantonen dat de steun de geleden schade niet overtreft, rekening houden "met alle andere federale en regionale overheidssteun die het bedrijf reeds heeft bekomen omwille van de dioxinecrisis, en met de vergoedingen die het heeft verkregen of waarop het recht heeft krachtens verzekeringspolissen of bij wege van schadevergoeding ingevolge contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheid van derden". De aanvrager zal aan die bepaling slechts kunnen voldoen wanneer hij met zekerheid weet hoeveel die andere overheidssteun en de bedoelde vergoedingen bedragen. Dit heeft voor gevolg dat de in artikel 4 van het ontwerp bedoelde steun, vanuit chronologisch oogpunt, slechts als laatste kan worden toegekend. Zeker wanneer betwisting voor de rechter bestaat over de bedoelde vergoedingen, andere dan die van de overheid, kan dit voor gevolg hebben dat het landbouwbedrijf heel lang op de federale overheidssteun moet wachten.

De vraag rijst of zulks overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, mede gelet op de a posteriori-controle, zoals die is geregeld in de artikelen 17 tot 19 van het ontwerp.

.../...

2. In artikel 5, 3°, wordt als voorwaarde om in aanmerking te komen voor steun, gesteld dat de aanvrager geen onregelmatigheden heeft begaan ten aanzien van de maatregelen welke de overheid in het kader van de dioxinecrisis heeft genomen.

Daarover ondervraagd, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat als onregelmatigheden kunnen worden beschouwd "het onttrekken van dieren of dierlijke producten aan bewarend beslag, het verbreken van het beslag, het geven van verkeerde inlichtingen, het knoeien met certificaten".

De draagwijdte van de ontworpen bepaling zou in die zin moeten worden gepreciseerd. Op zijn minst zouden in de memorie van toelichting een aantal voorbeelden van de bedoelde onregelmatigheden moeten worden opgenomen.

3. Luidens artikel 5, 4°, zullen de steunmaatregelen, bedoeld in artikel 4 van het ontwerp, enkel ten goede kunnen komen aan landbouwbedrijven of gelijkgestelde bedrijven, die onder meer voldoen aan de voorwaarden van economische zelfstandigheid zoals bepaald bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

In de memorie van toelichting bij deze bepaling wordt in dit verband gesteld dat "het in de landbouwsector aangewezen (is) om de beperkte middelen bij voorrang aan te wenden voor steun aan zelfstandige ondernemingen" en voorts dat "inderdaad ... voor geïntegreerde bedrijven de nood aan steun, beoordeeld op groepsbasis, over het algemeen minder dwingend (is)".

.../...

Het is de vraag of een dergelijk onderscheid in behandeling - met name tussen zelfstandige ondernemingen en de zogenaamde geïntegreerde bedrijven - in overeenstemming is met de grondwettelijke regels van de gelijkheid en de niet-discriminatie. Aangezien de bedoelde voorwaarden zullen worden vastgesteld in een uitvoeringsbesluit, kan de Raad van State zich thans niet uitspreken over die vraag. Hij wijst er evenwel op dat, om te voldoen aan het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, er in ieder geval een voldoende objectief verband moet bestaan tussen het bedoelde vereiste van economische zelfstandigheid en de economische schade die de ontworpen steunmaatregelen beogen te lenigen.

Artikel 6

1. Luidens het bepaalde in paragraaf 2 van dit artikel kan de schade ten gevolge van de dioxinecrisis forfaitair worden bepaald op grond van objectieve indicatoren. Landbouwbedrijven gebonden door contracten met gegarandeerde afnameprijzen worden uit dit forfaitaire stelsel uitgesloten.

Die regeling komt erop neer dat bedrijven die met contractuele afnameprijzen werken en bedrijven die werken met niet vooraf bepaalde prijzen op een verschillende wijze worden behandeld. Die gedifferentieerde behandeling lijkt echter - in het licht van het gelijkheidsbeginsel - verantwoord te kunnen worden, omdat de ontworpen bepaling vooral betrekking blijkt te hebben op de bewijslast en geen rechtstreekse invloed lijkt te hebben op de steun die de betrokken bedrijven van de overheid ontvangen.

.../...

2. In de toelichting bij de ontworpen bepaling wordt uiteengezet dat de bedrijven die met contractuele afnameprijzen werken steeds hun reële schade dienen aan te tonen en dat, bovendien, in bepaalde gevallen slechts steun zal worden toegekend aan deze bedrijven mits "subrogatie van de Staat in de rechten van het betrokken landbouwbedrijf ten aanzien van diens co-contractant".

Die voorwaarde in verband met de (wettelijke) subrogatie komt niet tot uiting in de tekst van de ontworpen bepaling.

3. Ten slotte rijst de vraag of het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is dat landbouwbedrijven die met contractuele afnameprijzen werken geen beroep kunnen doen op de forfaitaire berekening van de schade, ook indien een deel van hun omzet zou gerealiseerd worden buiten deze contracten met vaste afnameprijzen.

Het ware meer in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel dat dergelijke bedrijven voor dat deel een beroep zouden kunnen doen op de forfaitaire berekeningswijze.

Artikel 7

Luidens dit artikel kan steun met toepassing van artikel 4 van het ontwerp niet worden uitgekeerd, vooraleer de begunstigde zonder voorbehoud en onherroepelijk heeft verzaakt aan elk recht en elke vordering tegen de Staat in

.../...

verband met schade geleden ten gevolge van de dioxinecrisis, noch vooraleer hij afstand heeft gedaan van eventuele hangende vorderingen tot schadevergoeding.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State al heeft opgemerkt (1), geldt in een rechtsstaat het algemeen rechtsbeginsel dat burgerlijke geschillen voor een rechter gebracht moeten kunnen worden. Dit grondrecht van toegang tot een rechter wordt trouwens, in verband met geschillen over burgerlijke rechten en verplichtingen, gewaarborgd bij artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (E.V.R.M.) (2). Enerzijds mag dit recht niet louter theoretisch of illusoir zijn; het dient integendeel concreet en effectief te zijn (3). Anderzijds is het recht van toegang tot de rechter niet absoluut. Maar opdat een beperking aan dit grondrecht geoorloofd zou zijn, onder meer in het licht van artikel 6, lid 1, van het E.V.R.M., is ten minste vereist dat de beperking een wettig doel nastreeft en dat er een redelijk evenredigheidsverband bestaat tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel (4).

(1) Zie het advies van 10 en 13 oktober 1994, Parl. St., Senaat, 1994-95, nr. 1218/1, pp. 234-235.

(2) Zie, voor de erkenning van het beginsel, E.H.R.M., 21 februari 1975, Golder, Publ. Cour, reeks A, vol. 18, pp. 12-18, §§ 26-36.

(3) E.H.R.M., 9 oktober 1979, Airey, o.c., vol. 32, p. 12, § 24.

(4) E.H.R.M., 28 mei 1985, Ashingdane, o.c., vol. 93, pp. 24-25, § 57; E.H.R.M., 8 juli 1986, Lithgow, o.c., vol. 102, p. 71, § 194; E.H.R.M., 21 september 1994, Fayed, o.c., vol. 294-B, § 65.

Volgens de gemachtigde van de regering wordt voorzien in de verplichting om de bedoelde vorderingen te verzaken "in het belang van de schatkist, enerzijds, en in het belang van een doelmatig bestuur, anderzijds". Bovendien moet de ontworpen bepaling allicht geacht worden zich mede in te schrijven in de algemene filosofie die aan het voorontwerp van wet ten grondslag ligt, met name "de afwezigheid van een (...) overcompensatie", die "een belangrijke voorwaarde vormt voor de goedkeuring van steun door de Europese Commissie" (memorie van toelichting, inleiding, in fine). Op zich lijkt dit te kunnen worden aangemerkt als een wettig doel.

De gebruikte middelen moeten evenwel nog in een redelijk evenredigheidsverband staan tot het beoogde doel.

In dat verband moet vooreerst worden opgemerkt dat artikel 4 van het ontwerp geen garantie biedt dat de in die bepaling bedoelde staatssteun het geheel van de schade zal dekken welke de betrokkene heeft geleden : het eerste lid van dat artikel bepaalt integendeel uitdrukkelijk dat steun kan worden toegekend teneinde alle of "een deel" van de schade te dekken.

Vervolgens - en aansluitend bij de vorige opmerking - moet erop worden gewezen dat de ontworpen regeling evenmin garandeert dat de steunaanvrager, op het ogenblik waarop hij zijn keuze moet maken tussen het aanvaarden van de staatssteun of het uitoefenen van zijn vorderingen tot schadevergoeding op de Staat, een volledig inzicht heeft in

.../...

wat hem als steun zal worden verleend (1). Bij gebreke van dergelijk inzicht, kan de keuze niet als geheel vrijwillig én ondubbelzinnig worden beschouwd, welke vrijwilligheid en ondubbelzinnigheid twee minimale voorwaarden zijn opdat de "afstand" van het recht op een eerlijk proces, waartoe het recht van toegang tot de rechter behoort, aanvaardbaar zou zijn (2).

Gelet op die gegevens dient ernstig voorbehoud te worden gemaakt over de vraag of de ontworpen regeling niet op onevenredige wijze het recht van toegang tot de rechter beperkt. Binnen de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies is toegemeten en bij ontstentenis van een voldoende inzicht in al de mogelijke situaties waarop de ontworpen regeling van toepassing zou kunnen zijn, is het de Raad van State niet mogelijk op dit punt nader in te gaan.

(1) Het ontwerp bepaalt niet op welk ogenblik de betrokkene die keuze moet maken. Uit de bepaling van artikel 7 luidens welke de steun niet kan worden "uitgekeerd" vooraleer de betrokkene heeft verzaakt aan elke vordering, lijkt wel te kunnen worden opgemaakt dat die verzaking niet op het ogenblik van de aanvraag van staatssteun moet gebeuren.

(2) Zie o.m., J.-C. Soyer en M. de Salvia, "Article 6", in L.-E. Pettiti, E. Decaux en P.-H. Imbert (eds.), *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Parijs, Economica, 1995, pp. 243-244.

Artikel 12

Deze bepaling machtigt de Koning een verplichte solidariteitsbijdrage op te leggen aan objectief bepaalde categorieën van ondernemingen in de landbouwsector en rechtstreekse en onrechtstreekse leveranciers en afnemers van deze ondernemingen.

Of de aldus ontworpen regeling in al haar aspecten verzoenbaar is met het gelijkheidsbeginsel, zal slechts kunnen worden uitgemaakt op het ogenblik dat de Koning van de hem verleende machtiging gebruik maakt.

Nochtans verdient het aanbeveling, reeds nu, ten behoeve van de Wetgevende Kamers, in de memorie van toelichting de nodige feitelijke gegevens aan te reiken ter verantwoording van de beleidskeuze om de landbouwsector in de ruime zin aan een solidariteitsbijdrage te onderwerpen. De ontworpen maatregel sluit immers niet uit dat landbouwbedrijven die zich niet inlaten met veeteelt, en derhalve geen verantwoordelijkheid dragen in de dioxinecrisis, ook onderworpen worden aan de verplichte solidariteitsbijdrage (1).

(1) Vergelijk met Arbitragehof, nr. 70/96, 11 december 1996, waarin wordt geoordeeld dat het gelijkheidsbeginsel zich ertegen verzet dat de wetgever, om misbruiken door bepaalde vennootschappen te voorkomen, andere vennootschappen zou treffen waartegen men een dergelijk verwijt niet kan maken.

Artikel 13

In het tweede lid van dit artikel wordt bepaald dat de uitvoering van de "betalingen van het Fonds" kan worden opgedragen aan een gespecialiseerde instelling.

In de memorie van toelichting bij artikel 9 van het ontwerp wordt gesteld dat, naar de bedoeling van de regering, de in artikel 4 bedoelde steunmaatregelen zouden worden gefinancierd uit twee bronnen, namelijk, enerzijds, uit een eenmalig begrotingskrediet dat bij een afzonderlijk wetsontwerp in de algemene uitgavenbegroting van het begrotingsjaar 1999 zou worden ingeschreven en, anderzijds, wat het saldo betreft, uit bepaalde "bestemde ontvangsten" die zouden worden toegewezen aan het bij artikel 9 van het ontwerp opgerichte "Fonds voor de schadeloosstelling van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis". Uit die toelichting bij artikel 9 blijkt duidelijk dat alleen de uitvoering van de betalingen op het voornoemde eenmalig begrotingskrediet zal worden opgedragen aan een gespecialiseerde instelling, en niet de uitvoering van de betalingen ten laste van het voornoemde fonds.

Indien de toelichting correct de bedoeling van de regering weergeeft, dient artikel 13, tweede lid, uit het ontwerp te worden weggelaten.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"Overwegende dat de landbouwbedrijven zeer ernstige schade lijden door de dioxinecrisis, dat tot op heden de meest dringende steun werd toegekend aan de landbouwbedrijven ten laste van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, dat de reeds toegekende steun evenwel niet volstaat om een billijke en doeltreffende steun te verlenen aan de landbouwbedrijven, waarvan het voortbestaan vaak wordt bedreigd".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

PORTEE DU PROJET

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet de loi soumis pour avis entend "autoriser l'octroi d'aides fédérales à des entreprises agricoles en vue de couvrir tout ou partie du dommage qu'elles ont subi à cause de la crise de la dioxine et qui n'est pas déjà couvert par d'autres aides fédérales et/ou régionales".

.../...

Le projet est divisé en six chapitres, dont la teneur peut être esquissée dans les grandes lignes comme suit :

- le chapitre premier comprend des dispositions générales, dont un certain nombre de définitions des notions employées dans le projet (article 2) ainsi qu'une habilitation au Roi en vue d'étendre, aux conditions qu'il fixera, le champ d'application du projet à des entreprises autres qu'agricoles au sens de l'article 2 du projet (1) (article 3);
- le chapitre 2 a trait aux conditions auxquelles les entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine peuvent obtenir une indemnisation (articles 4, 5 et 7); en outre, ce chapitre habilite le Roi à régler plus avant la procédure applicable aux demandes d'aides (article 6) et prévoit la possibilité pour l'Etat de transiger dans le cadre de litiges portant sur l'indemnisation de dommages dus à la crise de la dioxine (article 8);
- le chapitre 3 concerne le financement des mesures d'aide; il prévoit la création d'un fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, et en règle le fonctionnement (articles 9, 10, 13 et 14); il prévoit en outre la possibilité pour le Roi d'imposer à "des

(1) L'article 2, 2°, donne une définition très restrictive de la notion de "entreprise agricole". En effet, seule "toute entreprise dont l'activité principale consiste en l'élevage de volaille, porcs ou bovins ou en la production d'oeufs ou de lait" est qualifiée comme telle pour l'application de la loi en projet.

catégories objectivement définies d'entreprises relevant du secteur agricole et à des fournisseurs et clients directs et indirects de telles entreprises" une cotisation de solidarité au profit du fonds (article 12);

- le chapitre 4 prévoit encore deux autres mesures d'aide, à savoir l'octroi de la garantie de l'Etat pour un montant déterminé de crédits qui ont été alloués par certains établissements de crédit en exécution du protocole conclu entre l'Etat et l'Association belge des banques (article 15) et l'octroi d'avances ou d'indemnités à des entreprises dont des produits d'origine animale ont été détruits, saisis ou retirés du commerce à la suite de mesures prises par les autorités publiques belges dans le cadre de la crise de la dioxine (article 16);
- le chapitre 5 règle le contrôle a posteriori de l'aide accordée (articles 17 à 19);
- le chapitre 6 comprend une disposition pénale (article 20) et règle l'entrée en vigueur de la réglementation en projet (article 21).

FORMALITES PREALABLES

1. Selon l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une concertation associant les gouvernements de région concernés et l'autorité fédérale doit avoir lieu pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

.../...

Selon les travaux préparatoires relatifs à la disposition précitée, "la concertation avec les régions est obligatoire" notamment "lorsque l'autorité fédérale envisage de prendre des décisions qui pourraient avoir des conséquences sur les compétences agricoles régionales" (1).

Il s'impose dès lors d'examiner si les dispositions en projet qui relèvent de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, peuvent avoir une incidence sur l'une des matières relatives à la politique agricole qui ont été transférées aux régions par l'article 6, § 1er, V, 1° à 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En l'espèce, il peut difficilement être contesté que les mesures fédérales en projet auront pareille incidence, plus particulièrement sur la compétence des régions en matière d'aide complémentaire ou supplétive aux entreprises agricoles (article 6, § 1er, V, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980). Les gouvernements régionaux pourraient plus particulièrement, compte tenu des mesures fédérales envisagées, décider de revoir leur politique en matière d'aide complémentaire ou supplétive aux entreprises agricoles. L'éventualité d'une telle incidence est d'ailleurs confirmée dans l'introduction de l'exposé des motifs, qui porte que ces "mesures fédérales s'accompagneront de mesures d'aide qui seront mises en oeuvre par les Régions dans leur sphère de compétence", et que le gouvernement fédéral proposera, en cas de besoin, aux régions, "un accord de coopération en vue d'assurer une bonne coordination des actions fédérales et régionales et, le cas échéant, de développer des initiatives communes".

(1) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 28.

Force est dès lors de conclure qu'en vertu de l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, la réglementation en projet doit faire l'objet d'une concertation avec les gouvernements régionaux.

Le délégué du gouvernement a déclaré qu'aucune concertation n'avait eu lieu.

Etant donné que les observations qui seraient formulées le cas échéant par les gouvernements régionaux pourraient conduire à une modification du présent projet, il convient de souligner que tant que la procédure de concertation visée à l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas intervenue, le texte soumis pour avis ne peut être considéré comme la version définitive du projet.

2. L'article 88, paragraphe 3 (ex-article 93, paragraphe 3) du Traité CE prescrit que la Commission doit être informée, en temps utile, de tous projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Comme l'a considéré la Cour de justice, il résulte de l'article 88, paragraphe 3, que la mesure projetée tendant à instituer des aides doit être notifiée à la Commission avant qu'elle ne soit appliquée dans l'ordre juridique interne (1).

Le délégué du gouvernement a déclaré qu'en ce qui concerne le présent projet, cette formalité n'avait pas encore été remplie, sauf pour ce qui est de la mesure visée

(1) Voir Cour de justice, arrêt du 27 mars 1984, Commission/Italie, 169/82, Rec., 1984, (1603), p. 1615, §§ 10-11.

à l'article 15 du projet (1). Selon le délégué, il est apparu au cours des réunions entre le commissaire du gouvernement chargé de la problématique de la dioxine et les fonctionnaires de la Commission européenne que ces derniers estimaient qu'il n'était pas opportun de procéder à une notification officielle pour l'heure, étant donné que d'autres modifications seront vraisemblablement apportées à la suite de la discussion du projet de loi au Parlement et qu'il était recommandé de notifier globalement la réglementation en projet ainsi que les arrêtés d'exécution.

Tant que la procédure prescrite à l'article 88, paragraphe 3, du Traité CE ne sera pas terminée, il ne pourra être exclu que des observations formulées le cas échéant par la Commission, pourront également conduire à une modification du présent projet. Il en résulte que, pour ce motif également, le texte soumis pour avis ne peut être considéré comme la version définitive du projet.

3. En principe, les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance et les projets d'arrêtés réglementaires ne peuvent 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 franchi tous les stades successifs de la préparation administrative.

(1) Par lettre du 24 août 1999, le Gouvernement belge a notifié à la Commission européenne le protocole conclu entre l'Etat belge et l'Association belge des banques prévoyant une mesure d'aide sous la forme d'une garantie de l'Etat à concurrence de 50 % du principal et des intérêts. Le 7 septembre 1999, la Commission a déclaré cette mesure d'aide compatible avec le Traité CE.

En ce qui concerne des projets tels que le projet de l'espèce, il peut toutefois se justifier à titre exceptionnel qu'en cas d'urgence motivée, visée à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, il soit dérogé à la règle susvisée, sous la réserve expresse, toutefois, que les formalités non encore accomplies le soient et que, si des modifications devaient encore être apportées aux textes soumis au Conseil d'Etat par suite de l'accomplissement de ces formalités, les dispositions modifiées soient soumises pour un nouvel examen à la section de législation.

OBSERVATIONS GENERALES

Quant à la compétence de l'autorité fédérale

1. Le projet a principalement trait aux mesures d'aide accordées en faveur d'entreprises du secteur agricole.

Aux termes de l'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'aide aux entreprises relève certes de la compétence des régions, mais en ce qui concerne les entreprises agricoles, les régions sont uniquement compétentes en matière d'aide à l'investissement et d'aide complémentaire ou supplétive (voir l'article 6, § 1er, V, alinéa 1er, 2° et 3°, de la loi spéciale).

En vertu de sa compétence résiduelle pour ce qui est de l'agriculture, l'autorité fédérale est dès lors compétente en matière d'aide aux entreprises agricoles.

.../...

Il convient par conséquent d'examiner plus avant si les mesures en projet, notamment celles visées aux articles 4 (en combinaison avec l'article 3, 1° et 2°), 12, 15, 16 et 19 du projet, peuvent s'inscrire dans le cadre de la compétence ainsi définie de l'autorité fédérale.

2.1. L'aide visée à l'article 4 du projet est accordée aux entreprises agricoles, telles qu'elles sont définies à l'article 2, 2°, du projet, ou à des entreprises qui y sont assimilées par le Roi, en vertu de la délégation qui lui est donnée à l'article 3, 1° et 2°, du projet.

2.1.1. En ce qui concerne les "entreprises agricoles", définies de façon restrictive à l'article 2, 2°, il ne peut évidemment pas y avoir de doutes quant à la question de savoir si elles peuvent s'inscrire dans le cadre de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière d'agriculture. Cette compétence s'étend en effet aux entreprises agricoles en général et pas uniquement à celles dont l'activité principale consiste en l'élevage de volaille, porcs ou bovins ou en la production d'oeufs ou de lait.

2.1.2. L'article 3, 1°, du projet concerne les entreprises dont l'activité principale consiste en la production d'autres produits d'origine animale (autres que ceux visés à l'article 2, 2°) inscrits dans la liste figurant à l'annexe I au Traité CE.

.../...

Aux termes de l'article 32 (ex-article 38), paragraphe 1, du Traité, il convient d'entendre par produits agricoles "les produits du sol, de l'élevage et de la pêche, ainsi que les produits de première transformation qui sont en rapport direct avec ces produits". La liste précitée comprend, selon l'article 32, paragraphe 3, les produits régis par les dispositions du Traité qui concernent l'agriculture.

Selon le commentaire de l'exposé des motifs relatif à l'article 3, les auteurs du projet visent notamment "certains produits laitiers de première transformation". D'après les explications du délégué du gouvernement, il s'agit de produits dont la première transformation intervient dans l'entreprise agricole même.

Par conséquent, il peut être raisonnablement considéré que les entreprises visées à l'article 3, 1°, du projet relèvent du secteur agricole selon l'acceptation qui doit lui être donnée sur le plan de la répartition des compétences.

2.1.3. Les entreprises mixtes, dont il est question à l'article 3, 2°, du projet, sont, aux termes de l'exposé des motifs, des entreprises où la culture est associée à l'élevage.

Ces entreprises doivent dès lors être également réputées relever du secteur agricole.

.../...

2.2. L'article 12 du projet habilite le Roi à imposer une "cotisation de solidarité" à certaines catégories objectivement définies d'entreprises relevant du secteur agricole et à des fournisseurs et clients directs et indirects de telles entreprises. Cette cotisation de solidarité doit être qualifiée d'impôt. L'autorité fédérale est compétente pour instaurer pareil impôt en vertu de l'article 170, § 1er, de la Constitution, même s'il était imposé à des entreprises autres que des entreprises agricoles au sens large.

2.3. L'article 15 du projet vise à accorder une garantie de l'Etat aux crédits alloués en exécution du protocole conclu entre l'Etat belge et l'Association belge des banques par certains établissements de crédit. Conformément à l'article 2 de ce protocole, cette garantie de l'Etat bénéficie exclusivement aux entreprises agricoles au sens de l'article 2, 2°, du projet. Considéré sous l'angle de la compétence de l'autorité fédérale, l'article 15 ne soulève donc pas davantage de problème.

2.4. L'article 16 du projet prévoit la possibilité pour l'Etat d'octroyer des avances ou des indemnités à des "entreprises" dont des produits d'origine animale ont été détruits, saisis ou retirés du commerce à la suite de mesures prises par les autorités publiques belges dans le cadre de la crise de la dioxine.

.../...

La question se pose de savoir si, par cette disposition, les auteurs du projet visent également des entreprises autres qu'agricoles au sens large et si, dans l'affirmative, l'autorité fédérale est compétente pour prendre pareille mesure.

Il résulte de l'exposé des motifs ainsi que des explications du délégué du gouvernement que la disposition en projet vise à créer un fondement légal adéquat pour un certain nombre d'arrêtés ministériels qui ont été pris en vertu de l'article 6bis de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits. Les indemnités concerneraient également, par exemple, les entreprises du secteur de la distribution où des produits ont dû être retirés des rayons.

En ce qui concerne pareille mesure, l'autorité fédérale peut dès lors difficilement invoquer sa compétence résiduelle en matière d'agriculture.

Dans la mesure où les avances ou indemnités, dont il est question à l'article 16, ne constituent toutefois qu'une compensation pour une perte financière subie à la suite de la destruction, de la saisie ou du retrait du commerce de produits pour des motifs de santé publique, cette disposition peut se fonder sur la compétence (résiduelle) de l'autorité fédérale en matière de santé publique, telle que cette dernière peut être déduite de l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980.

.../...

2.5. Aux termes de l'article 19 du projet, l'excédent éventuel (du total) des aides publiques qu'une entreprise a reçues en raison de la crise de la dioxine par rapport au dommage qu'elle a subi à cause de celle-ci est imputé sur les aides fédérales reçues en ordre chronologique inverse et doit être restitué au fonds visé à l'article 9 du projet.

Pareille disposition n'empêche pas que les régions, dans l'exercice de leur compétence en matière d'aide complémentaire ou supplétive à des entreprises agricoles (1), prennent une mesure d'imputation analogue. Dans ce cas, la mesure visée ne sera pas opérationnelle dans la pratique et pourra donner lieu à des conflits entre l'autorité fédérale et les régions.

Pour éviter de telles difficultés, il est dès lors recommandé de distraire l'article 19 du projet et d'inscrire cette règle dans un accord de coopération au sens de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. Un tel accord nécessitera l'assentiment des différentes assemblées législatives vu son incidence financière.

Quant aux pouvoirs attribués au Roi

1. Le projet prévoit un grand nombre d'attributions de pouvoir au Roi. Un certain nombre d'entre elles s'inscrivent dans le cadre du pouvoir réglementaire normal du Roi ou sont plus étendues, tout en étant entourées des garanties

(1) Dans l'exposé des motifs, il est d'ailleurs explicitement annoncé que les régions prendront également des mesures d'aide dans leur sphère de compétence.

traditionnelles qui sont requises pour pareilles délégations. Tel est le cas des délégations visées dans les articles 3, 1° et 2°, 4, alinéa 2, 6, § 1er, 8, 9, alinéa 3, 13, 18 et 20.

2. Un certain nombre d'autres délégations données au Roi dans le projet appellent toutefois les observations suivantes.

2.1. Selon l'article 3, 3°, du projet, le Roi peut définir les cas dans lesquels plusieurs entités ou unités d'exploitation doivent être considérées comme une seule entreprise agricole. Pour se concilier avec les principes relatifs à la répartition des pouvoirs entre le législateur et le gouvernement, cette disposition doit indiquer le plus précisément possible les limites de la délégation et celle-ci doit dès lors être complétée par les critères qui devront guider le Roi dans la définition des cas visés. En l'espèce, l'exposé des motifs relatif à l'article 3 énumère un certain nombre de critères concrets. Ceux-ci doivent figurer dans le texte même du projet.

2.2. L'article 4, alinéa 1er, du projet habilite le Roi à fixer les conditions auxquelles l'Etat peut accorder des aides à des entreprises agricoles. La formulation de cette disposition est également trop vague et trop générale (1). En outre, le texte ne fait pas apparaître clairement comment les conditions à définir s'articulent avec les conditions

(1) Les commentaires relatifs à cet article ne donnent pas davantage d'indication quant à la portée réelle de la délégation au Roi.

imposées dans les articles 5 et 7 du projet pour obtenir des aides.

Pour le motif exposé ci-dessus au 2.1, il y a lieu de préciser dans la disposition en projet quel est le type de conditions que le Roi est supposé imposer et quelles sont les limites dans lesquelles le Roi peut exercer la délégation qui lui est donnée.

2.3. L'article 5, 4°, du projet confère au Roi le pouvoir de fixer les conditions d'indépendance économique que doivent remplir les entreprises agricoles pour être admises au bénéfice de l'aide visée à l'article 4. Cette délégation est également formulée en termes trop généraux pour être compatible avec les règles constitutionnelles qui régissent les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. La disposition en projet doit donc être précisée, notamment à la lumière des considérations la concernant qui figurent dans l'exposé des motifs.

2.4. L'article 12 du projet vise à permettre au Roi d'imposer une cotisation de solidarité au profit du fonds visé à l'article 9, laquelle doit manifestement être tenue pour un impôt.

Cette disposition, qui vise à conférer au Roi un pouvoir que la Constitution a confié au législateur peut, en l'espèce, être jugée conforme à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, selon laquelle le législateur fédéral ne peut confier au Roi le soin de régler une matière que la Constitution lui réserve explicitement qu'à la double condition que le législateur lui délègue cette compétence expressément

.../...

et de manière précise, et que les arrêtés royaux pris dans le cadre de cette délégation soient soumis, dans un délai raisonnable, au législateur, en vue de leur confirmation (1). Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il n'est pas conciliable avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination que des arrêtés pris en application d'une habilitation de l'espèce et qui ne sont pas confirmés dans les délais prévus par la loi de confirmation, continuent de sortir leurs effets pour la période séparant leur entrée en vigueur de la date ultime à laquelle ils auraient dû être confirmés, dès lors que les destinataires de ces arrêtés pourraient ainsi être affectés de manière discriminatoire par une mesure sans que celle-ci n'ait fait l'objet d'une décision prise par une assemblée délibérante démocratiquement élue (2). Il est également satisfait à cette condition, en l'espèce, par l'article 12, alinéa 3, selon lequel les arrêtés en question sont censés ne jamais avoir produit d'effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les six mois de leur date d'entrée en vigueur.

2.5. L'article 16 du projet habilite le Roi à fixer des conditions dans lesquelles l'Etat peut accorder des avances ou indemnités à des entreprises dont les produits d'origine animale ont été détruits, saisis ou retirés du commerce à la suite de mesures prises par les autorités publiques belges dans le cadre de la crise de la dioxine. Comme indiqué plus

(1) Cour d'arbitrage, n° 52/99, 26 mai 1999, cons. B.3.3 et B.3.5; Cour d'arbitrage, n° 68/99, 17 juin 1999, cons. B.5.3 et B.5.5.

(2) Cour d'arbitrage, n° 18/98, 18 février 1998, cons. B.9.

haut (observation 2.4 relative à la compétence de l'autorité fédérale), il ressort de l'exposé des motifs et des déclarations du délégué du gouvernement que la disposition en projet vise à conférer un fondement légal suffisant à un certain nombre d'arrêtés ministériels pris en vertu de l'article 6bis de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et autres produits. Afin de prévenir toute contestation lors du contrôle de ces arrêtés à la lumière du fondement légal qui leur est ainsi conféré, il conviendrait de compléter la disposition en projet de manière à ce qu'elle indique clairement qu'elle concerne les arrêtés en question.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 2

1. Selon la définition de la "crise de la dioxine" figurant au 1°, les mesures visées par le projet se rapportent à l'ensemble des événements extraordinaires constitués par l'entrée de matières premières contaminées par des dioxines dans la chaîne alimentaire animale, "constatée en Belgique en 1999". Telle qu'elle est formulée, cette disposition se rapporte à tous les événements qui se seront produits jusqu'au 31 décembre 1999. Si l'intention des auteurs du projet est de délimiter plus rigoureusement la période en question, il convient qu'ils l'indiquent avec plus de précision.

.../...

2. Les dispositions du projet confèrent, à tout le moins indirectement (1), une valeur normative au protocole du 25 août 1999 visé au 3°. Le texte de ce protocole n'a pas fait l'objet d'une publication, de sorte que ni le législateur, ni les justiciables ne peuvent en avoir connaissance.

Sans qu'il soit pour autant nécessaire de recourir à la technique consistant à joindre une annexe à un texte normatif, il est cependant recommandé de joindre le texte du protocole aux documents qui seront déposés à la Chambre des représentants en même temps que l'avant-projet de loi.

Article 3

Selon la disposition figurant au 2°, le Roi peut assimiler des "entreprises mixtes" à des entreprises agricoles aux conditions qu'il fixe. L'exposé des motifs précise que cette disposition concerne notamment les entreprises où "élevage" et "culture" sont associés. Il serait préférable que cette précision figure dans le texte même de la disposition en projet. On écrira par exemple : "assimiler à des entreprises agricoles des entreprises associant la culture et l'élevage;".

(1) Voir les articles 4, alinéa 2, et 15 du projet.

Article 4

1. Selon l'alinéa 1er, l'Etat peut accorder des aides à des entreprises agricoles en vue de couvrir tout ou partie du dommage subi par ces entreprises à cause de la crise de la dioxine, "dans la mesure où ce dommage n'est pas couvert par d'autres aides publiques fédérales ou régionales".

Il ressort de l'exposé des motifs (ainsi que des articles 5, 2°, et 17, alinéa 1er, du projet) que l'intention n'est pas seulement de tenir compte "d'autres aides publiques fédérales ou régionales", mais aussi d'"indemnités de source privée (assurances, dommages-intérêts)".

Il serait préférable que cette précision figure dans le texte même de l'article 4, alinéa 1er.

2. Selon l'alinéa 2 de l'article 4 du projet, les aides peuvent "notamment" prendre la forme d'une bonification en intérêt sur les crédits octroyés en application du protocole précité ou d'une indemnité en espèces, et ce selon les modalités définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Le terme "notamment" suggère que la liste des types d'aide n'est pas exhaustive.

En revanche, il semble pouvoir se déduire du commentaire relatif à l'article 4, alinéa 2, que le gouvernement n'envisage que deux formes d'aide, à savoir une indemnité en espèces ou une bonification en intérêt sur les crédits octroyés en application du protocole précité.

.../...

Si l'exposé des motifs traduit fidèlement les intentions du gouvernement, il conviendra de supprimer le mot "notamment" à l'article 4, alinéa 2.

Si, par contre, le gouvernement préfère adopter une liste non limitative de formes d'aide, le pouvoir conféré au Roi par cette disposition doit être précisé, notamment en définissant les limites dans lesquelles il pourrait arrêter d'autres formes d'aide en vertu de la délégation qui lui est conférée.

Article 5

1. Selon la disposition figurant au 2° de cet article, l'entreprise qui demande une aide doit, pour établir que l'aide ne dépasse pas le dommage subi, tenir compte de "toutes les autres aides publiques fédérales et régionales qu'elle a déjà obtenues en raison de la crise de la dioxine et de toutes les indemnités qu'elle a reçues ou auxquelles elle a droit en vertu de polices d'assurances ou à titre de dommages-intérêts du chef de la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle de tiers". Les demandeurs ne pourront remplir cette condition que lorsqu'ils sauront avec exactitude à quel montant s'élèveront les autres aides publiques et les indemnités concernées. Il en découle, sur le plan chronologique, que les aides visées à l'article 4 du projet ne pourront être accordées qu'en dernier lieu. Ceci risque d'avoir comme conséquence, particulièrement si un juge est saisi d'un litige portant sur les indemnités en question, que les entreprises agricoles devront attendre très longtemps l'aide du gouvernement fédéral.

.../...

La question est de savoir si telles sont bien les intentions des auteurs du projet, compte tenu notamment du contrôle a posteriori prévu par les articles 17 à 19 de celui-ci.

2. A l'article 5, 3°, il est précisé que pour être admise au bénéfice de l'aide, une entreprise demanderesse ne peut avoir commis aucune irrégularité au regard des mesures prises par les autorités publiques dans le cadre de la crise de la dioxine.

Consulté à ce sujet, le délégué du gouvernement a déclaré que peuvent être considérées comme des irrégularités : "la soustraction d'animaux ou de produits d'origine animale à une saisie conservatoire, la rupture de la saisie, la fourniture de renseignements erronés, la falsification de certificats".

Il conviendrait de préciser la portée de la disposition en projet en ce sens. Il conviendrait à tout le moins que l'exposé des motifs cite certains exemples des irrégularités en question.

3. Selon l'article 5, 4°, seules seront admises au bénéfice d'une aide, visée à l'article 4 du projet, les entreprises agricoles et les entreprises assimilées qui remplissent notamment les conditions d'indépendance économique définies par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

.../...

A propos de cette disposition, l'exposé des motifs indique que "dans le secteur agricole, il est indiqué de concentrer les ressources limitées sur le soutien d'entreprises indépendantes" et qu'"en effet, dans le cas d'entreprises intégrées, les besoins d'aide, jugés pour le groupe dans son ensemble, seront généralement moins pressants".

Se pose la question de savoir si une telle différence de traitement - c'est-à-dire entre entreprises indépendantes et entreprises dites intégrées - est conforme aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. Dès lors que ces conditions seront fixées par un arrêté d'exécution, le Conseil d'Etat ne peut se prononcer sur cette question à l'heure actuelle. Il souligne toutefois que pour satisfaire au principe constitutionnel d'égalité, il est nécessaire qu'il y ait un lien objectif suffisant entre les conditions d'indépendance économique en question et le préjudice économique auquel les mesures d'aide en projet entendent remédier.

Article 6

1. Selon le paragraphe 2 de cet article, le dommage subi à cause de la crise de la dioxine peut être déterminé sur une base forfaitaire à partir d'indicateurs objectifs. Les entreprises agricoles liées par des contrats comportant des prix d'achat garantis sont exclues de ce régime forfaitaire.

Cette règle signifie que les entreprises qui pratiquent des prix d'achat contractuels et celles qui ne

.../...

pratiquent pas des prix préalablement établis sont traitées différemment. Cependant, ce traitement différencié semble pouvoir se justifier - au regard du principe d'égalité - en ce que la disposition en projet semble surtout se rapporter à la charge de la preuve et ne pas avoir de répercussion directe sur les aides que recevront les entreprises concernées des autorités.

2. L'exposé des motifs précise, au sujet de cette disposition, que les entreprises qui pratiquent des prix d'achat garantis seront toujours tenues de prouver leur dommage réel et, en outre, que dans certains cas, il ne sera envisagé d'octroyer des aides à ces entreprises que moyennant "subrogation de l'Etat dans les droits de l'entreprise agricole concernée à l'égard de son co-contractant".

Cette condition, relative à la subrogation (légale), n'apparaît pas dans le texte de la disposition en projet.

3. Se pose enfin la question de savoir si l'intention des auteurs du projet est d'interdire aux entreprises agricoles qui pratiquent des prix d'achat contractuels d'avoir recours au calcul forfaitaire des dommages qu'elles ont subis, même si elles réalisent une partie de leur chiffre d'affaires en dehors de ces contrats stipulant des prix d'achat fixes.

.../...

Il serait plus conforme au principe d'égalité que ces entreprises puissent avoir recours au mode de calcul forfaitaire pour cette partie de leur chiffre d'affaires.

Article 7

Cet article prévoit qu'il ne peut être procédé au versement d'une aide en application de l'article 4 du projet avant que le bénéficiaire n'ait renoncé, sans réserve et de manière irrévocable, à tout droit et toute action contre l'Etat en raison de dommages subis à cause de la crise de la dioxine, ni avant qu'il n'ait notifié le désistement de toute action en réparation éventuellement en cours.

Comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà indiqué (1), dans un Etat de droit, les contestations civiles, selon un principe général du droit, doivent pouvoir être portées devant un juge. En ce qui concerne les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil, ce droit fondamental d'accès au juge est d'ailleurs garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.) (2). D'une part, ce droit ne peut être purement théorique ou illusoire; il doit

(1) Voir l'avis des 10 et 13 octobre 1994, Doc. parl., Sénat, 1994-95, n° 1218/1, pp. 234-235.

(2) Voir, pour la reconnaissance du principe, Cour eur.D.H., 21 février 1975, Golder, Publ. Cour, série A, vol. 18, pp. 12-18, §§ 26-36.

au contraire être concret et effectif (1). D'autre part, le droit d'accès au juge n'est pas absolu. Pour qu'une limitation du droit fondamental précité soit toutefois licite, notamment à la lumière de l'article 6, paragraphe 1, de la C.E.D.H., il est à tout le moins requis que la limitation tende à un but légitime et qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (2).

Selon le délégué du gouvernement, l'obligation de désistement en cause est prévue "dans l'intérêt du trésor, d'une part, et d'une administration efficace, d'autre part". En outre, il convient sans doute de considérer que la disposition en projet s'inscrit notamment dans la philosophie générale de l'avant-projet de loi, à savoir "l'absence d'une (...) surcompensation", laquelle "constitue une condition importante à l'autorisation des aides par la Commission européenne" (exposé des motifs, introduction, in fine). Cela paraît, en soi, pouvoir constituer un but légitime.

Les moyens employés doivent toutefois encore présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec le but visé.

(1) Cour eur.D.H., 9 octobre 1979, Airey, o.c., vol. 32, p. 12, § 24.

(2) Cour eur.D.H., 28 mai 1985, Ashingdane, o.c., vol. 93, pp. 24-25, § 57; Cour eur.D.H., 8 juillet 1986, Lithgow, o.c., vol. 102, p. 71, § 194; Cour eur.D.H., 21 septembre 1994, Fayed, o.c., vol. 294-B, § 65.

A cet égard, il convient tout d'abord de souligner que l'article 4 du projet ne garantit nullement que les aides de l'Etat, visées dans cette disposition, couvriront tous les dommages subis par les intéressés : l'alinéa 1er de cet article dispose, au contraire, de manière explicite que des aides peuvent être accordées en vue de couvrir tout "ou partie" du dommage subi.

De plus - et pour faire suite à l'observation précédente -, il convient de souligner que la réglementation en projet ne garantit pas non plus que l'entreprise demanderesse aura pleinement connaissance des aides qui lui seront allouées lorsqu'elle devra choisir entre l'option consistant à accepter les aides de l'Etat et celle consistant à exercer ses actions en réparation contre l'Etat (1). En l'absence de ces informations, le choix ne peut être considéré comme tout à fait libre et non équivoque, alors que ces deux caractères constituent des conditions minimales à satisfaire pour que la renonciation à un procès équitable, dont relève le droit d'accès au juge, soit tolérable (2).

(1) Le projet ne précise pas à quel moment l'intéressé doit faire son choix. Il semble, en revanche, pouvoir se déduire de l'article 7, selon lequel il ne peut être procédé au "versement" d'aucune aide avant que le bénéficiaire n'ait renoncé à toute action, que cette renonciation ne doit pas avoir lieu au moment de la demande de l'aide de l'Etat.

(2) Voir notamment J.-C. Soyer et M. de Salvia, "Article 6" in L-E. Pettiti, E. Decaux et P-H. Imbert (eds)., La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article, Paris, Economica, 1995, pp. 243-244.

Eu égard à ces considérations, il convient d'émettre de sérieuses réserves quant à la question de savoir si la réglementation en projet ne limite pas le droit d'accès au juge de manière disproportionnée. Vu la brièveté du délai qui lui est imparti pour rendre son avis et à défaut d'une connaissance suffisante de toutes les situations auxquelles la réglementation en projet pourrait s'appliquer, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'approfondir ce point.

Article 12

Cette disposition permet au Roi d'imposer une cotisation de solidarité obligatoire à des catégories objectivement définies d'entreprises du secteur agricole et à des fournisseurs et clients directs et indirects de ces entreprises.

Il ne sera possible de déterminer si la réglementation ainsi projetée se conciliera, sous tous ses aspects, avec le principe d'égalité que dès que le Roi fera usage de l'autorisation qui lui est conférée.

Toutefois, il est d'ores et déjà recommandé d'inclure dans l'exposé des motifs, à l'intention des Chambres législatives, les éléments de faits qui justifient l'option politique de soumettre le secteur agricole, au sens large, à une cotisation de solidarité. En effet, la mesure en projet n'exclut pas que les entreprises agricoles qui ne pratiquent pas l'élevage, et qui ne portent donc aucune

.../...

responsabilité dans la crise de la dioxine, soient également soumises à une cotisation de solidarité obligatoire (1).

Article 13

A l'alinéa 2 de cet article, il est précisé que l'exécution des "paiements du Fonds" peut être confiée à une institution spécialisée.

On lit dans l'exposé des motifs, au sujet de l'article 9 du projet, que le gouvernement propose que les aides visées à l'article 4 soient financées par une double voie, à savoir un crédit budgétaire unique inscrit dans le budget général des dépenses de l'année budgétaire 1999 dans le cadre d'un projet de loi séparé et, pour le surplus, par certaines "recettes affectées" qui seraient versées au "Fonds d'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine", institué par l'article 9 du projet. Il ressort clairement de ce commentaire de l'article 9, que seule l'exécution des paiements relatifs au crédit budgétaire unique précité sera confiée à une institution spécialisée, et pas l'exécution des paiements à charge du fonds précité.

(1) Voir Cour d'arbitrage, n° 70/96, 11 décembre 1996, qui estime que le principe d'égalité s'oppose à ce que le législateur, en voulant éviter les abus de certaines sociétés, n'atteigne d'autres sociétés auxquelles un reproche similaire ne peut être fait.

Si l'exposé des motifs reflète fidèlement les intentions du gouvernement, il convient d'omettre l'article 13, alinéa 2, du projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
J. SMETS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

De verslagen werden uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur, en door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

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

Les rapports ont été présentés par Mme R. THIELEMANS, auditeur, et M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER