

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 7 december 1999 door de Minister van Landbouw en Middenstand verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de nadere regels voor de toekenning van vergoedingen in uitvoering van de wet van ... betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 december 1999 en 13 december 1999, op laatstvermelde datum 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 7 décembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux modalités d'octroi d'indemnités en exécution de la loi du ... relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 9 décembre 1999 et 13 décembre 1999, a donné, à cette dernière date, 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 door

"de noodzaak, voortvloeiend uit de omvangrijke en uitzonderlijke crisissituatie waardoor het voortbestaan van de landbouwbedrijven bedreigd wordt, om zonder verwijl de bepalingen toe te passen van de wet van ... betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door een dioxinecrisis".

*

* *

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

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt de voorwaarden en de procedure te regelen inzake de toekenning van vergoedingen aan landbouwbedrijven die schade opliepen ten gevolge van de dioxinecrisis. De ontworpen regeling komt in hoofdzaak neer op het volgende.

.../...

Naast veeteeltbedrijven komen ook gemengde landbouwbedrijven in aanmerking voor de vergoedingen (artikel 2 van het ontwerp).

De dieren en producten die werden vernietigd en waarvoor reeds een specifieke vergoedingsregeling bestaat, komen niet in aanmerking voor de vergoeding die wordt geregeld in dit ontwerp (artikel 3).

De vergoeding gebeurt op forfaitaire basis en heeft enkel betrekking op de schade die zich in een welbepaalde periode heeft voorgedaan (artikelen 4 en 5). Onder een bepaalde drempel wordt geen vergoeding toegekend (artikel 6).

In beginsel gebeurt de vergoeding volgens forfaitaire bedragen, behalve in het geval van contracten met gegarandeerde afnameprijzen. In dat laatste geval moet de aanvrager de werkelijke schade en het oorzakelijk verband bewijzen (artikel 7).

De vergoeding heeft een subsidiair karakter : alle overige federale en gewestelijke steunmaatregelen, alsmede de inkomsten uit verzekeringspolissen of bij wege van schadevergoeding, worden in mindering gebracht (artikel 9).

Bij de aanvraag moeten de nodige documenten en verklaringen worden gevoegd (artikel 8). Het voorstel voor schadevergoeding wordt voorgelegd aan de aanvrager, die er al dan niet mee kan instemmen. In bepaalde gevallen kan een voorschot worden uitbetaald (artikel 10).

.../...

De artikelen 11 en 12 bevatten respectievelijk een strafbepaling en een inwerkingtredingsbepaling.

2. De ontworpen bepalingen vinden hun rechtsgrond in de artikelen 3, 2°, 4, 6, § 1, en 20, § 2, van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis.

Artikel 3, 2°, van deze wet machtigt de Koning bepaalde ondernemingen gelijk te stellen met landbouwbedrijven, voor de toepassing van de wet.

Luidens artikel 4 van deze wet kan de Staat, binnen de grenzen toegestaan door de Europese Commissie krachtens artikel 87 van het EG-Verdrag en tegen de voorwaarden bepaald bij een in de Ministerraad overlegd koninklijk besluit, 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.

Artikel 6, § 1, van dezelfde wet draagt de Koning op, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, de nadere regels te bepalen i.v.m. de procedure voor het indienen en het onderzoek van steunaanvragen, de door de aanvrager te leveren bewijzen, en de berekening van het subsidie-equivalent van de verschillende vormen van overheidssteun.

.../...

Artikel 20, § 2, van de voornoemde wet machtigt de Koning ten slotte om strafsancties te bepalen op de overtreding van de uitvoeringsbepalingen van de wet.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Aangezien het ontwerp bepalingen bevat die verband houden met steunmaatregelen in de zin van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag, moet de ontworpen regeling aan de Commissie worden meegedeeld.

Artikel 88, 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 Raad van State stelt vast dat het ontwerp vooralsnog niet is meegedeeld aan de Commissie.

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

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

wijziging van de ontworpen regeling kunnen leiden. Het spreekt vanzelf dat dergelijke wijzigingen alsdan aan de Raad van State voorgelegd zullen moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met hetgeen hiervóór werd opgemerkt i.v.m. de rechtsgrond van het ontwerp, dienen aan het eerste lid van de aanhef de woorden ", inzonderheid op de artikelen 3, 2°, 4, 6, § 1, en 20, § 2;" te worden toegevoegd.

2. Het tweede, het derde en het vierde lid van de aanhef dienen weggelaten te worden omdat de wetten en besluiten waarnaar verwezen wordt niet tot rechtsgrond van het ontwerp dienen, en er evenmin door gewijzigd of opgeheven worden.

3. Rekening houdend met het bepaalde in artikel 12 van het ontwerp, dient het vijfde lid van de aanhef te worden geschrapt.

.../...

Artikel 3

In paragraaf 2 van dit artikel wordt nader bepaald hoe de vergoedingen, bedoeld in paragraaf 1, moeten worden aangerekend op de basisallocatie 31.55.24.53.42 en op de kredieten van het Fonds voor de schadeloosstelling van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis.

Een dergelijke bepaling hoort tot de bevoegdheid van de wetgever, en hoort dus niet thuis in dit ontwerp.

Artikel 4

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar moet de bepaling van paragraaf 1 begrepen worden als een verantwoording voor de berekeningswijze van de forfaitaire vergoedingen, bedoeld in bijlage 1 bij het ontwerp.

Een dergelijke verantwoording hoort niet thuis in een normatieve tekst. Paragraaf 1 dient dan ook te worden weggelaten.

Artikel 9

Luidens paragraaf 1 van dit artikel wordt de vergoeding verminderd met, onder meer, de subsidie-equivalenten van "alle" federale of gewestelijke overheidssteun. Die bepaling moet wetsconform worden gelezen. Uit de artikelen 5, 2°, en 6, § 1, 3°, van de voornoemde wet

.../...

volgt immers dat het moet gaan om federale of gewestelijke overheidssteun die werd verkregen omwille van de dioxine-crisis. Het zou nuttig zijn die precisering in de tekst van het ontwerp aan te brengen.

Artikel 11

Met toepassing van artikel 20, § 2, van de voornoemde wet, bepaalt artikel 11 van het ontwerp straffen op de overtredingen van "de bepalingen van dit besluit".

Een dergelijke omschrijving van strafbare gedragingen of handelingen is zeer algemeen, hetgeen allicht niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp. In dit verband heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het veeleer de bedoeling is (enkel) de frauduleuze aangiften te beteugelen.

Het verdient daarom aanbeveling de ontworpen bepaling in die zin te preciseren.

Artikel 12

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het ontworpen besluit. Aan de Minister van Landbouw (lees : de minister tot wiens bevoegdheid de landbouw behoort) wordt machtiging gegeven de dag van de inwerkingtreding van de artikelen 3 en 10 van het ontwerp te bepalen, "na goedkeuring van dit besluit door de Europese Commissie".

.../...

De gevolgde werkwijze is weliswaar het logisch uitvloeisel van de in artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag bedoelde meldingsprocedure.

Er dient echter opgemerkt te worden dat het vaststellen van de datum van inwerkingtreding een essentieel onderdeel is van een regeling. De bevoegdheid tot het bepalen van de datum van inwerkingtreding van een koninklijk besluit kan dus niet gesubdelegeerd worden aan een minister.

Dit zou te dezen slechts anders zijn, indien de minister belast wordt met de loutere vaststelling dat de Europese Commissie haar goedkeuring heeft gehecht aan de ontworpen regeling. Indien de stellers van het ontwerp het hiermee eens zijn, schrijve men : "... behalve de artikelen 3 en 10, die in werking treden op het ogenblik waarop de Europese Commissie de bepalingen van dit besluit goedkeurt, welke datum wordt vastgesteld door de minister die de landbouw in zijn bevoegdheid heeft".

Artikel 13

Men redigere dit artikel als volgt :

"Art. 13. Onze minister bevoegd voor de landbouw en voor de middenstand is belast met de uitvoering van dit besluit.".

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 par

"de noodzaak, voortvloeiend uit de omvangrijke en uitzonderlijke crisissituatie waardoor het voortbestaan van de landbouwbedrijven bedreigd wordt, om zonder verwijl de bepalingen toe te passen van de wet van ... betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door een dioxinecrisis".

*

*

*

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 ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend régler les modalités et la procédure d'octroi d'indemnités aux entreprises agricoles ayant subi des dommages suite à la crise de la dioxine. La réglementation en projet consiste essentiellement en ce qui suit.

.../...

Outre les exploitations d'élevage, les exploitations agricoles mixtes peuvent également prétendre aux indemnités (article 2 du projet).

Les animaux et produits qui ont été détruits et pour lesquels il existe déjà un régime d'indemnisation spécifique ne peuvent pas bénéficier de l'indemnité prévue dans le présent projet (article 3).

L'indemnité est accordée sur une base forfaitaire et ne concerne que les dommages subis au cours d'une période déterminée (articles 4 et 5). Aucune indemnité n'est accordée en-dessous d'un certain seuil (article 6).

En principe, l'indemnité n'est calculée que sur la base de montants forfaitaires, sauf si des contrats de prix garantis ont été conclus. Dans ce cas, le demandeur est tenu de fournir les preuves du dommage subi et du lien de causalité (article 7).

L'indemnité est subsidiaire : elle est diminuée de toutes les autres mesures d'aide fédérales et régionales, ainsi que des sommes reçues en vertu de polices d'assurance ou à titre de dommages-intérêts (article 9).

La demande doit être accompagnée de tous les documents et déclarations nécessaires (article 8). La proposition d'indemnisation est soumise au demandeur qui peut marquer son accord ou son désaccord. Dans certains cas, une avance peut être versée (article 10).

.../...

Les articles 11 et 12 contiennent respectivement une disposition pénale et une disposition fixant l'entrée en vigueur.

2. Les dispositions en projet trouvent leur fondement légal dans les articles 3, 2°, 4, 6, § 1er, et 20, § 2, de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine.

L'article 3, 2°, de cette loi habilite le Roi à assimiler certaines entreprises à des entreprises agricoles pour l'application de la loi.

Selon l'article 4 de cette loi, l'Etat peut, dans les limites autorisées par la Commission européenne en vertu de l'article 87 du traité CE et aux conditions définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, 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.

L'article 6, § 1er, de la même loi confère au Roi le pouvoir de définir, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités concernant la procédure d'introduction et d'examen des demandes d'aide, les preuves à fournir par le demandeur et le calcul de l'équivalent-subvention des différentes formes d'aides publiques.

.../...

Enfin, l'article 20, § 2, de la loi précitée habilite le Roi à prévoir des sanctions pénales pour les infractions aux dispositions d'exécution de la loi.

FORMALITES PREALABLES

Dès lors que le projet comporte des dispositions se rapportant aux aides visées à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE, la réglementation en projet doit être notifiée à la Commission.

L'article 88, 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 Conseil d'Etat constate que le projet n'a, pour l'heure, pas été notifié à la Commission.

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

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

modification de la réglementation en projet. Il va de soi que pareilles modifications devront alors être soumises au Conseil d'Etat.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations formulées ci-dessus concernant le fondement légal du projet, il y a lieu de compléter le premier alinéa du préambule par les mots ", notamment les articles 3, 2°, 4, 6, § 1er, et 20, § 2;".

2. Il y a lieu d'omettre les deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule dès lors que les lois et arrêtés auxquels ils font référence ne procurent pas de fondement légal au projet et que celui-ci, par ailleurs, n'a pas pour but de les modifier ou de les abroger.

3. Compte tenu de la disposition de l'article 12 du projet, il s'impose de supprimer le cinquième alinéa du préambule.

Article 3

Le paragraphe 2 de cet article fixe les modalités selon lesquelles les indemnités visées au paragraphe 1er doivent être imputées à charge de l'allocation de

.../...

base 31.55.24.53.42 et des crédits du Fonds d'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine.

Une disposition de l'espèce relève de la compétence du législateur et n'a donc pas sa place dans le présent projet.

Article 4

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, il y aurait lieu de considérer la disposition du paragraphe 1er comme une justification du mode de calcul des indemnités forfaitaires visé à l'annexe 1 du projet.

Pareille justification n'a pas sa place dans un texte normatif. Le paragraphe 1er doit dès lors être supprimé.

Article 9

Selon le paragraphe 1er de cet article, l'indemnité est diminuée, entre autres, des équivalents-subvention de "toutes" les aides publiques fédérales ou régionales. Il y a lieu d'interpréter cette disposition conformément à la loi. Il résulte en effet des articles 5, 2°, et 6, § 1er, 3°, de la loi précitée qu'il doit s'agir des aides publiques fédérales ou régionales obtenues en raison de la crise de la dioxine. Il serait utile d'apporter cette précision dans le texte du projet.

.../...

Article 11

En application de l'article 20, § 2, de la loi précitée, l'article 11 du projet prévoit des peines pour les infractions aux "dispositions du présent arrêté".

Une telle définition de comportements ou d'actes répréhensibles est très générale, ce qui ne traduit sans doute pas l'intention des auteurs du projet. Le fonctionnaire délégué a déclaré à ce sujet qu'il s'agit plutôt de réprimer les (seules) déclarations frauduleuses.

Il est recommandé, dès lors, de préciser la disposition en projet en ce sens.

Article 12

Cet article règle l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet. Le Ministre de l'Agriculture (lire : le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions) est habilité à fixer la date d'entrée en vigueur des articles 3 et 10 du projet, "après approbation du présent arrêté par la Commission européenne".

Le procédé adopté est, certes, la conséquence logique de la procédure de notification visée à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE.

Il est à noter toutefois que la fixation de la date d'entrée en vigueur constitue un élément essentiel d'une réglementation. Dès lors, le pouvoir d'arrêter la date

.../...

d'entrée en vigueur d'un arrêté royal ne peut pas être subdélégué à un ministre.

La situation serait différente si le ministre était seulement chargé en l'occurrence de constater l'approbation du régime en projet par la Commission européenne. Si les auteurs du projet en conviennent, il y aurait lieu d'écrire : "... à l'exception des articles 3 et 10 qui entrent en vigueur à la date où la Commission européenne approuve les dispositions du présent arrêté, cette date étant constatée par le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions".

Article 13

Il y aurait lieu de rédiger cet article comme suit :

"Art. 13. Notre ministre qui a l'agriculture et les classes moyennes dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. T. DE WAELE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. T. DE WAELE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER