KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.398/1/V
VAN 2 AUGUSTUS 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 16 juli 2007 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "waarbij de droogte van de maanden juni en juli 2006, gevolgd door de overvloedige regenval van de maand augustus 2006, als een landbouwramp wordt beschouwd, waarbij de geografische omvang van deze ramp wordt afgebakend en waarbij de schadeloosstelling van de schade wordt vastgesteld", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan sommige bepalingen van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen.

Artikel 2, § 1, van deze wet omschrijft welke feiten als natuurramp, en meer bepaald als "landbouwramp", in aanmerking genomen worden. Luidens artikel 2, § 2, van de wet maakt de erkenning van een schadelijk feit dat in aanmerking komt voor financiële tegemoetkoming het voorwerp uit van een in ministerraad overlegd koninklijk besluit. Dit koninklijk besluit omschrijft ook de geografische uitgestrektheid van het toepassingsgebied van de wet.

Artikel 8, § 1, B, van de wet schrijft voor hoe, met name in het geval van een landbouwramp, de in aanmerking genomen schade wordt geraamd. Luidens artikel 8, § 2, van de wet stelt de Koning, bij een in ministerraad overlegd besluit, de wijzen vast van het schatten van de schade volgens de aard van de geteisterde goederen.

Artikel 9 van de wet beschrijft waarin de financiële tegemoetkoming van de Staat bestaat, met name in het geval van landbouwramp (sub B), en artikel 10 van de wet schrijft voor hoe de in artikel 9 omschreven herstelvergoeding, met name in het geval van landbouwramp, wordt berekend (artikel 10, § 2).

2. In het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit wordt uitvoering gegeven aan genoemd artikel 2, § 1 van de wet, met name door de artikelen 1 en 2 van het ontwerp.

Ofschoon zulks uit de aanhef niet blijkt en zoals trouwens door de gemachtigde wordt bevestigd, vindt artikel 4 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 8, § 2, van de wet.

Artikel 3 van het ontwerp daarentegen vindt geen rechtsgrond in een uitdrukkelijke machtigingsbepaling van de voornoemde wet. Luidens dat artikel wordt de schadeloosstelling voor weiden, voedergewassen en maïs afhankelijk gemaakt van de verhouding van de voor deze gewassen gebruikte oppervlakte tot de totale landbouwnuttige oppervlakte van het bedrijf. Uit de toelichting die door de gemachtigde wordt gegeven blijkt dat het de bedoeling is om door deze maatregel de vergoeding toe te spitsen op de landbouwers die als veehouder dubbel geleden hebben van de droogte van 2006 (gestegen voederkosten en daling van melk en/of veeproductie). In het licht hiervan kan de maatregel van artikel 3 van het ontwerp begrepen worden als een nadere precisering van de in artikel 8, § 2, van de wet, beschreven wijze waarop de schade wordt geschat (namelijk "volgens de aard van de geteisterde goederen"). Voor artikel 3 van het ontwerp kan derhalve rechtsgrond worden gevonden in genoemd artikel 8, § 2, van de wet van 12 juli 1976, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet.

Ook in artikel 5 van het ontwerp, waarin nader wordt bepaald wie als uitbater op vergoeding aanspraak kan maken wanneer de aanvraag uitgaat van een onder

één producenten- of BTW-nummer opererende feitelijke vereniging, gaat het om een praktische regeling tot uitvoering van de wet van 12 juli 1976, waarvoor een beroep kan worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, zoals voorzien in artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 6 van het ontwerp stelt dat een bepaalde schadedrempel behaald moet worden om recht te geven op schadeloosstelling. Volgens de gemachtigde wordt met dat artikel beoogd tegemoet te komen aan de vereisten van verordening (EG) nr. 1857/2006 van de commissie en aan sommige communautaire richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw. Niettemin behoeft artikel 6 van het ontwerp een specifieke rechtsgrond te vinden in de interne Belgische rechtsorde. Die rechtsgrond kan *in casu* gevonden worden in artikel 10, § 2, van de wet van 12 juli 1976 waarin gesteld wordt dat inzake landbouwschade het bedrag van de vrijstelling overeenkomt met het percentage van de waarde van de geteisterde goederen dat wordt vastgelegd door een in ministerraad overlegd besluit.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

3. Rekening houdend met de opmerkingen betreffende de rechtsgrond van de bepalingen van het ontworpen besluit, dient vooreerst in de aanhef een verwijzing naar artikel 108 van de Grondwet te worden opgenomen en dienen de verwijzingen in het lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan de wet van 12 juli 1976 en dat het tweede lid moet worden, te worden vervolledigd met de vermelding van de artikelen 8, § 2, en 10, § 2, van dezelfde wet.

4. Ten behoeve van de rechtszekerheid ware het wenselijk dat wordt verduidelijkt wat wordt bedoeld met het zogenaamde "gecontracteerde deel" van de productie van de genoemde gewassen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN, J. BAERT,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.398/1/V
DU 2 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 16 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "considérant comme une calamité agricole la sécheresse des mois de juin et juillet 2006 suivie par les pluies abondantes du mois d'août 2006, délimitant l'étendue géographique de cette calamité et déterminant l'indemnisation des dommages", a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de certaines dispositions de la loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles.

L'article 2, § 1er, de cette loi définit les faits qui sont considérés comme calamité naturelle, et plus précisément comme "calamité agricole". Selon l'article 2, § 2, de la loi, la reconnaissance d'un fait dommageable donnant lieu à une intervention financière fait l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Cet arrêté royal délimite également l'étendue géographique du champ d'application de la loi.

L'article 8, § 1er, B, de la loi prescrit la manière dont les dommages pris en considération, notamment en cas de calamité agricole, sont évalués. Selon l'article 8, § 2, de la loi, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'estimation des dommages suivant la nature des biens sinistrés.

L'article 9 de la loi précise en quoi consiste l'intervention financière de l'État, notamment en cas de calamité agricole (point B), et son article 10 fixe le mode de calcul de l'indemnité de réparation définie à l'article 9, notamment en cas de calamité agricole (article 10, § 2).

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis, en particulier ses articles 1er et 2, pourvoit à l'exécution de l'article 2, § 1er, précité, de la loi.

Bien que cela n'apparaisse pas dans le préambule et comme le confirme par ailleurs le délégué, l'article 4 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 8, § 2, de la loi.

En revanche, l'article 3 du projet ne trouve pas de fondement juridique dans une délégation expresse de la loi précitée. Selon cet article, l'indemnisation accordée pour les dégâts aux prairies, aux cultures fourragères et au maïs est liée à la part des surfaces consacrées à ces cultures par rapport à la superficie agricole utile totale de l'exploitation. Il ressort des explications fournies par le délégué que cette mesure a pour but que l'indemnisation soit essentiellement octroyée aux agriculteurs qui, en tant qu'éleveurs, ont doublement souffert de la sécheresse en 2006 (hausse des frais d'alimentation et chute de la production laitière et/ou de viande). Sous cet angle, la mesure visée à l'article 3 du projet peut s'interpréter comme une précision des modalités de l'estimation des dommages définies à l'article 8, § 2, de la loi (à savoir "suivant la nature des biens sinistrés"). Dès lors, l'article 3 du projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 8, § 2, précité, de la loi du 12 juillet 1976, combiné avec l'article 108 de la Constitution.

L'article 5 du projet, lequel détermine qui peut prétendre à l'indemnisation en tant qu'exploitant lorsque la demande émane d'une association de fait travaillant avec un seul numéro de producteur ou un seul numéro de TVA, fixe également des modalités d'exécution de la loi du 12 juillet 1976 pour lesquelles le pouvoir général d'exécution du Roi, inscrit à l'article 108 de la Constitution, peut être invoqué.

L'article 6 du projet dispose qu'un certain pourcentage de dégâts doit être atteint pour donner droit à l'indemnisation. Selon le délégué, cet article entend rencontrer les exigences du règlement (CE) n/ 1857/2006 de la Commission ainsi que certaines lignes directrices concernant les aides d'État en matière agricole. Néanmoins, l'article 6 du projet doit trouver un fondement juridique spécifique dans l'ordre juridique interne belge. En l'occurrence, ce fondement juridique peut être trouvé dans l'article 10, § 2, de la loi du 12 juillet 1976 qui dispose qu'en matière de calamités agricoles, le montant de la franchise correspond à un pourcentage de la valeur des biens sinistrés, fixé par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

3. Compte tenu des observations concernant le fondement juridique des dispositions de l'arrêté en projet, le préambule fera tout d'abord référence à l'article 108 de la Constitution et l'alinéa du préambule qui fait référence à la loi du 12 juillet 1976, qui deviendra le deuxième alinéa, sera complété par la mention des articles 8, § 2, et 10, § 2, de cette même loi.

4. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il serait souhaitable de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "part sous contrat" de la production des cultures citées.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BOVIN, J. BAERT,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. SCHEPPERS, auditeur.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME