

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.936/3
VAN 15 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 december 2007 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp, verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 31 januari 2008, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden", heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorziet verordening (EG) nr. 1782/2003 ⁽¹⁾ onder meer in een bedrijfstoeslagregeling voor landbouwers. Deze regeling, die van toepassing is met ingang van 1 januari 2005,

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001.

is nader uitgewerkt in de verordeningen (EG) nr. 795/2004 ⁽²⁾, nr. 796/2004 ⁽³⁾ en nr. 1973/2004 ⁽⁴⁾.

De inkomenssteun aan de landbouwers wordt grotendeels losgekoppeld van de productie. Voortaan worden er toeslagrechten toegekend. Een landbouwer ontvangt een toeslagrecht per hectare, dat wordt berekend door het zogenaamde referentiebedrag te delen door het gemiddelde aantal, berekend over drie jaar, van alle hectaren die in de referentieperiode recht hebben gegeven op bepaalde rechtstreekse betalingen. Het referentiebedrag is het gemiddelde over drie jaar van het totaalbedrag aan toeslagen dat aan de landbouwer voor elk kalenderjaar van de referentieperiode is verleend op grond van bepaalde steunregelingen.

2.2. Met het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt beoogd de toepassing van de voornoemde verordeningen mogelijk te maken.

Het regelt daartoe inzonderheid wat volgt:

- een aantal begrippen worden gedefinieerd (artikel 1) en het voorwerp van de ontworpen regeling wordt omschreven (artikel 2, § 1);

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers.

⁽⁴⁾ Verordening (EG) nr. 1973/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad met betrekking tot de bij de titels IV en IVbis van die verordening ingestelde steunregelingen en het gebruik van braakgelegde grond voor de productie van grondstoffen.

- er wordt bepaald dat de bedrijfstoeslagregeling van toepassing is vanaf 1 januari 2005 (artikel 2, § 2), wordt bepaald met welke steunmaatregelen de referentiegegevens vanaf 1 januari 2006 worden aangevuld (artikel 2, § 3), worden de premies opgesomd die niet in de bedrijfstoeslagregeling worden opgenomen (artikel 2, §§ 4 en 5), wordt de minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor de areaalbetaling voor noten (artikel 2, § 6) en wordt bepaald wie belast is met het integrale administratieve beheer en de controles (artikel 3);
- er wordt bepaald op welke gronden een herziening mogelijk is van de toegewezen referentiegegevens en/of van de voorlopige toeslagrechten; de minister wordt belast met het vaststellen van de nadere regels betreffende de herziening (artikel 4);
- de minister wordt gemachtigd om de nadere voorwaarden vast te stellen voor het indienen van de verzamelaanvraag, voor het gebruik van uit productie genomen gronden en voor de steunaanvraag voor energiegewassen, alsook om de uitvoeringsbepalingen voor de steun voor zaaizaden vast te stellen; de verzamelaanvraag wordt beschouwd als de basis voor de aanvraag tot definitieve vaststelling van de toeslagrechten, voor de activering van diezelfde toeslagrechten en voor de aanvraag voor andere oppervlaktegebonden steunregelingen (artikel 5);
- de voorwaarden waaraan een landbouwer moet voldoen om, met het oog op het indienen van een verzamelaanvraag, te worden beschouwd als een landbouwer die landbouwactiviteiten uitoefent, worden bepaald (artikel 5bis);
- de minister wordt belast met het vaststellen van de nadere regels, de aanvullende voorwaarden en de vereiste bewijslast voor de aanvraag uit en het gebruik van de nationale reserve (artikel 6);
- een landbouwer die rechtstreekse betalingen ontvangt, moet een aantal normen inzake goede landbouw- en milieuconditie naleven (artikelen 7 tot 11);
- de bevoegde instantie en de gespecialiseerde instanties bepalen in een protocol de wijze van gegevens- en kennisuitwisseling, de rapportering en de voortgangscontrole van vaststellingen van niet-naleving van beheerseisen (artikel 12);

- de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen wordt geregeld (artikel 13);
- ten slotte bevat het ontwerp een aantal controle- en sanctiebepalingen, alsook slotbepalingen (artikelen 14 tot 18).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Deze bepaling machtigt de Koning (thans: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) om ten aanzien van de in deze wet bedoelde producten alle maatregelen te nemen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, thans de artikelen 36 en 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 oktober 2000 betreffende de instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde fauna en flora, waaraan wordt gerefereerd in het tweede lid van de aanhef, biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp en wordt erdoor niet gewijzigd of opgeheven. Aangezien een verwijzing naar dat besluit evenmin noodzakelijk is voor een goed begrip van de ontworpen regeling, dient het tweede lid uit de aanhef te worden weggelaten.

5. In het veertiende en het vijftiende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient melding te worden gemaakt van de wijzigende samenwerkingsakkoorden van respectievelijk 27 oktober 2006 en 9 november 2006.

6. Tussen het derde en het vierde lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, dient een nieuw lid te worden toegevoegd, waarin wordt gerefereerd aan het koninklijk besluit van 16 maart 2000 betreffende de uitvoering van de premiëregeling, de productiequotaregeling en de toekenning van specifieke steun aan de telersverenigingen in de sector ruwe tabak. Dat besluit wordt immers opgeheven bij artikel 16, 12/, van het ontworpen besluit.

Artikel 1

7.1. Artikel 1, 3/, bepaalt dat onder "beheersinstantie" wordt verstaan, "de bevoegde instantie van het beleidsdomein Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid, bevoegd door de toepassing van artikel 4 van het hoger vernoemd samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004"⁽⁵⁾⁽⁶⁾. Die beheersinstantie vervult in het kader van de ontworpen regeling een aantal opdrachten op het vlak van beheer en controle (zie de artikelen 3, 5bis, 12 en 14 van het ontwerp).

7.2. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 luidt:

"Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest delegeert, volgens de regeling die in onderling overleg is vastgelegd, het beheer en de controle van de dossiers aan het Vlaamse en aan het Waalse Gewest.

De volgende aangelegenheden worden aan het Vlaamse Gewest gedelegeerd:

- 1/ de kwaliteit van het teeltmateriaal, met uitzondering van het bosbouwkundige teeltmateriaal;
- 2/ de handelsnormen voor eieren en vlees van pluimvee;
- 3/ de rechtstreekse steun en het productiebeheer.

De volgende aangelegenheden worden aan het Waalse Gewest gedelegeerd:

- 1/ de indeling van geslachte varkens en runderen;

⁽⁵⁾ Er dient melding te worden gemaakt van het samenwerkingsakkoord met zijn volledig opschrift, en niet van "hoger vernoemd samenwerkingsakkoord van ...".

⁽⁶⁾ Niettegenstaande die definitie, moet worden vastgesteld dat in het ontwerp de begrippen "beheersinstantie" en "bevoegde instantie" door elkaar worden gebruikt. Laatstgenoemd begrip dient telkens te worden vervangen door eerstgenoemd begrip.

- 2/ de raszuivere fokdieren en de erkende fokkersverenigingen en -organisaties;
- 3/ de verstrekking van melk en bepaalde zuivelproducten aan leerlingen in onderwijsinstellingen.

Andere aangelegenheden kunnen aan een van de gewesten gedelegeerd worden in onderling overleg en na akkoord van de drie gewesten via de procedure van het Intergewestelijk Ministerieel Overleg (IMO).

Voor de uitvoering van dit akkoord erkent het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest de bevoegdheden van de betaalorganen van het Vlaamse en van het Waalse Gewest voor de producenten en operatoren op zijn grondgebied".

7.3. Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en geenszins als een afwijking van dat beginsel ⁽⁷⁾. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken ⁽⁸⁾.

Het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag er daarentegen niet toe leiden dat de Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hem door de Grondwet of door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag met andere woorden geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden ⁽⁹⁾.

7.4. Te dezen moet worden vastgesteld dat de regeling opgenomen in voornoemd artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 niet kan worden betrokken op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, noch op het gezamenlijk oprichten en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, noch op het gemeenschappelijk ontwikkelen van initiatieven, doch integendeel moet worden aangemerkt als een overdracht van de uitoefening van een

⁽⁷⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.2, met een verwijzing naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 30), en de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F) voor de Senaatscommissie (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 7).

⁽⁸⁾ Rdpl. de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 47.

⁽⁹⁾ Advies 18.638/VR van 13 juli 1988 over een ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. (32), 52. In dezelfde zin: Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3.

onderdeel van een eigen bevoegdheid van het ene gewest naar het andere gewest, in dit geval van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest naar het Vlaamse en het Waalse Gewest. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is derhalve niet in overeenstemming met het beginsel van de exclusieve bevoegdheidsuitoefening en met artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen van toepassing is verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Aangezien, onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt betreffende de bevoegdheid, de regeling opgenomen in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 bezwarend is voor het Vlaamse en het Waalse Gewest, en bovendien zou kunnen worden aangenomen dat voornoemd artikel 4, gelet op de draagwijdte ervan, een aangelegenheid betreft die in beginsel bij ordonnantie en bij decreet dient te worden geregeld, kan het samenwerkingsakkoord, overeenkomstig voornoemd artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hoe dan ook eerst gevolg hebben nadat het de instemming heeft verkregen van de betrokken wetgevers. Geen van de bij het samenwerkingsakkoord betrokken gewesten heeft bij ordonnantie of bij decreet instemming ermee verleend. De in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 opgenomen regeling kan bijgevolg thans hoe dan ook geen gevolg hebben.

7.5. De bepalingen van het ontwerp waarmee beoogd wordt uitvoering te geven aan artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten (artikel 1, 3/, en sommige onderdelen van de artikelen 3, 5*bis*, 12 en 14 van het ontwerp). In de plaats daarvan dient in een regeling te worden voorzien waarbij de aan een instantie van het Vlaamse Gewest verleende bevoegdheden op het vlak van beheer en controle worden verleend aan een eigen dienst of instelling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Artikel 5*bis*

8. Het is legistiek niet gebruikelijk om in een nieuwe tekst gebruik te maken van *bis*-artikelen. Artikel 5*bis* dient dan ook te worden vernummerd tot artikel 6. De daarop volgende artikelen dienen dan uiteraard ook te worden vernummerd.

Artikel 17

9.1. Volgens artikel 17 heeft het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking met ingang van 1 januari 2005, met uitzondering van artikel 4, dat uitwerking heeft met ingang van 1 november 2004.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

9.2. De artikelen 7 tot 11 van het ontwerp leggen bepaalde verplichtingen op aan landbouwers die rechtstreekse betalingen ontvangen. Door die verplichtingen uitwerking te laten hebben op 1 januari 2005, worden verplichtingen opgelegd voor een periode die reeds verstreken is. Een dergelijke terugwerking is zinloos aangezien ze onwerkbaar is.

Bovendien gelden de bezwaren tegen de terugwerkende kracht des te meer nu de niet-naleving van het ontworpen besluit, overeenkomstig de artikelen 6, 7 en 8 van de wet van 28 maart 1975, strafrechtelijk kan worden vervolgd of kan worden gesanctioneerd met een administratieve geldboete. Ook om die reden is de terugwerkende kracht niet toelaatbaar.

Aangezien de terugwerkende kracht voor sommige onderdelen van de ontworpen regeling niet kan worden aanvaard, zal artikel 17 van het ontwerp rekening houdende hiermee moeten worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.936/3
DU 15 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et de la Lutte contre l'incendie et l'Aide médicale urgente, le 14 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 31 janvier 2008, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "instaurant un régime de paiement unique et établissant certains régimes d'aide pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, le règlement (CE) n/ 1782/2003 ⁽¹⁾ prévoit notamment un régime de paiement unique pour les agriculteurs. Les modalités de ce régime, applicable à partir du 1^{er} janvier 2005, sont arrêtées dans les règlements (CE) n/ 795/2004 ⁽²⁾, n/ 796/2004 ⁽³⁾ et n/ 1973/2004 ⁽⁴⁾.

L'aide au revenu accordée aux agriculteurs est en grande partie dissociée de la production. Des droits au paiement sont désormais octroyés. Un agriculteur perçoit

⁽¹⁾ Règlement (CE) n/ 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n/ 2019/93, (CE) n/ 1452/2001, (CE) n/ 1453/2001, (CE) n/ 1454/2001, (CE) n/ 1868/94, (CE) n/ 1251/1999, (CE) n/ 1254/1999, (CE) n/ 1673/2000, (CEE) n/ 2358/71 et (CE) n/ 2529/2001.

⁽²⁾ Règlement (CE) n/ 795/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le règlement (CE) n/ 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

⁽³⁾ Règlement (CE) n/ 796/2004 de la Commission du 21 avril 2004 portant modalités d'application de la conditionnalité, de la modulation et du système intégré de gestion et de contrôle prévus par le règlement (CE) n/ 1782/2003 du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n/ 1973/2004 de la Commission du 29 octobre 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IVbis dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières.

un droit au paiement par hectare, droit qui est calculé en divisant le montant dit de référence par le nombre moyen, calculé sur trois ans, de tous les hectares qui, durant la période de référence, ont donné droit à certains paiements directs. Le montant de référence est la moyenne sur trois ans du montant total de paiements octroyé à l'agriculteur, pour chaque année civile de la période de référence, sur la base de régimes d'aide déterminés.

2.2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, vise à permettre la mise en oeuvre des règlements précités.

À cet effet, il règle notamment ce qui suit:

- un certain nombre de notions sont définies (article 1^{er}) et l'objet des dispositions en projet est précisé (article 2, § 1^{er});
- le projet prévoit que le régime de paiement unique est applicable à partir du 1^{er} janvier 2005 (article 2, § 2), fixe les mesures d'aide qui complètent les données de référence à partir du 1^{er} janvier 2006 (article 2, § 3), énumère les primes qui ne figurent pas dans le régime de paiement unique (article 2, §§ 4 et 5), habilite le ministre en charge de la politique agricole (ci-après: le ministre) à fixer les modalités du paiement à la surface pour fruits à coque (article 2, § 6) et détermine qui est chargé de la gestion administrative intégrale et des contrôles (article 3);
- il est précisé sur quelles bases une révision des données de référence attribuées et/ou des droits au paiement provisoire est possible; le ministre est chargé de fixer les modalités de la révision (article 4);
- le ministre est habilité à définir les modalités de l'introduction de la demande unique, de l'utilisation des terres mises en jachère et de la demande d'aide aux cultures énergétiques, ainsi qu'à arrêter les dispositions d'exécution de l'aide aux semences; la demande unique est considérée comme la base de la demande de détermination définitive des droits au paiement, de l'activation de ceux-ci et de la demande d'autres régimes d'aide liés à la superficie (article 5);

- les conditions que doit remplir un agriculteur pour être considéré, en vue de l'introduction d'une demande unique, comme un agriculteur exerçant des activités agricoles sont définies à l'article 5bis;
- le ministre est chargé de fixer les modalités, les conditions supplémentaires et la charge de la preuve requise pour la demande ainsi que l'utilisation de la réserve nationale (article 6);
- un agriculteur qui bénéficie de paiements directs doit respecter un certain nombre de normes concernant les bonnes conditions agricoles et environnementales (articles 7 à 11);
- l'instance compétente et les instances spécialisées arrêtent dans un protocole le mode d'échange de données et de connaissances, le rapportage et le contrôle de l'avancement des constatations de non-respect des exigences de gestion (article 12);
- le recouvrement des montants indûment perçus est réglé à l'article 13;
- enfin, le projet énonce un certain nombre de dispositions en matière de contrôle et de sanctions ainsi que des dispositions finales (articles 14 à 18).

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 3, § 1^{er}, 1/, de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime. Cette disposition habilite le Roi (ici: le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) à prendre, à l'égard des produits visés dans cette loi, toutes les mesures pour l'exécution des organisations communes des marchés, élaborées sur la base des articles 42 et 43 du Traité instituant la Communauté économique européenne, actuellement les articles 36 et 37 du Traité instituant la Communauté européenne.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 2000 relatif à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, visé au deuxième alinéa du préambule, ne procure pas de fondement juridique au projet et n'est ni modifié, ni abrogé par lui. Dès lors que la mention de cet arrêté n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension des dispositions en projet, on omettra le deuxième alinéa du préambule.

5. Les quatorzième et quinzième alinéas du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, doivent faire mention des accords de coopération modificatifs, respectivement, des 27 octobre 2006 et 9 novembre 2006.

6. Il y a lieu d'insérer, entre le troisième et le quatrième alinéa du préambule du projet tel qu'il a été soumis pour avis, un nouvel alinéa faisant référence à l'arrêté royal du 16 mars 2000 relatif aux modalités d'application du régime de primes, des quotas de production et de l'octroi de l'aide spécifique aux groupements de producteurs dans le secteur du tabac brut. Cet arrêté est en effet abrogé par l'article 16, 12/, de l'arrêté en projet.

Article 1^{er}

7.1. L'article 1^{er}, 3/, dispose que l'on entend par "instance de gestion", "l'administration de la Communauté flamande compétente dans le domaine de la politique de l'Agriculture et de la Pêche en application de l'article 4 de l'accord de coopération

précité du 30 mars 2004" ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾. Dans le cadre de la réglementation en projet, cette instance de gestion accomplit un certain nombre de missions en matière de gestion et de contrôle (voir les articles 3, 5bis, 12 et 14 du projet).

7.2. L'article 4 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 s'énonce comme suit:

"La Région de Bruxelles-Capitale délègue, selon les modalités fixées en concertation, la gestion et le contrôle des dossiers à la Région flamande et à la Région wallonne.

Les matières suivantes sont déléguées à la Région flamande :

- 1/ la qualité des matériels de multiplication, à l'exception des matériels de multiplication forestiers;
- 2/ les normes de commercialisation pour les oeufs et la viande de volaille;
- 3/ les aides directes et la gestion de la production.

Les matières suivantes sont déléguées à la Région wallonne:

- 1/ le classement des carcasses des porcs et des bovins abattus;
- 2/ les reproducteurs de race pure et les associations et organisations d'élevages agréées;
- 3/ la distribution de lait et de certains produits laitiers aux élèves des établissements scolaires.

D'autres matières pourront être déléguées à une des Régions, en concertation et après accord des trois régions via la procédure de la Concertation Ministérielle Interrégionale (CMI).

Pour l'application du présent accord, la Région de Bruxelles-Capitale reconnaît la compétence des organismes payeurs de la Région flamande et de la Région wallonne pour les producteurs et les opérateurs situés sur son territoire."

⁽⁵⁾ Il y a lieu de mentionner l'accord de coopération avec son intitulé complet, et non d'utiliser les mots "l'accord de coopération précité du ...".

⁽⁶⁾ Nonobstant cette définition, on observe que le projet utilise indifféremment les notions d'"instance de gestion" et d'"instance compétente". Ce dernier terme doit à chaque fois être remplacé par le premier.

7.3. Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions, et nullement comme une dérogation à ce principe⁽⁷⁾. Ils visent à résoudre la difficulté consistant, dans un système de compétences exclusives, à élaborer une politique conjointement⁽⁸⁾.

En revanche, la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet que l'État, une communauté ou une région se défasse de l'exercice d'une compétence qui lui a été attribuée par la Constitution ou par la loi spéciale de réformes institutionnelles. En d'autres termes, un accord de coopération ne peut impliquer un échange, un abandon ou une restitution de compétences⁽⁹⁾.

7.4. En l'espèce, il y a lieu de constater que les dispositions figurant à l'article 4 précité de l'accord de coopération du 30 mars 2004 ne peuvent se rapporter à l'exercice conjoint de compétences propres, ni à la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, ni au développement d'initiatives en commun, mais doivent au contraire être considérées comme un transfert de l'exercice d'une partie d'une compétence propre d'une région à une autre, en l'occurrence de la Région de Bruxelles-Capitale aux Régions wallonne et flamande. L'article 4 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 n'est dès lors pas conforme au principe de l'exercice de compétences exclusives, ni à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui a été rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Vu que, sans préjudice de l'observation formulée ci-dessus concernant la compétence, les dispositions prévues à l'article 4 de l'accord de coopération du

⁽⁷⁾ Cour constitutionnelle, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.2, avec référence à l'exposé des motifs du projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n/ 516/1, p. 30), et l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F) devant la commission du Sénat (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n/ 405/2, p. 7).

⁽⁸⁾ Voir l'exposé du Ministre des Réformes institutionnelles (F), *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1988, n/ 405/2, p. 47.

⁽⁹⁾ Avis 18.638/VR du 13 juillet 1988 sur un projet devenu la loi spéciale du 8 août 1988, *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n/ 516/1, p. (32), 52. Dans le même sens: Cour constitutionnelle, n/ 17/94, 3 mars 1994, B.5.3.

30 mars 2004 sont contraignantes pour les Régions wallonne et flamande, et qu'en outre, on pourrait considérer que l'article 4 précité, compte tenu de sa portée, concerne une matière qui doit normalement être réglée par ordonnance et par décret, l'accord de coopération ne peut, conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, précité de la loi spéciale du 8 août 1980, produire ses effets de toute façon qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs concernés. Aucune des régions concernées par l'accord de coopération n'y a donné son assentiment par ordonnance ou par décret. En tout état de cause, les dispositions prévues à l'article 4 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 ne peuvent donc pas encore produire leurs effets.

7.5. On supprimera dès lors les dispositions du projet visant à pourvoir à l'exécution de l'article 4 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 (article 1^{er}, 3/, et certaines parties des articles 3, 5*bis*, 12 et 14 du projet). En contrepartie, on disposera que les compétences attribuées à une instance de la Région flamande en matière de gestion et de contrôle sont octroyées à un service ou à une institution propre à la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 5*bis*

8. Il n'est pas d'usage en légistique d'avoir recours à des articles *bis* dans un nouveau texte. L'article 5*bis* doit par conséquent devenir l'article 6, et les articles suivants devront bien sûr être également renumérotés.

Article 17

9.1. Selon l'article 17, l'arrêté en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2005, à l'exception de l'article 4, qui produit ses effets à partir du 1^{er} novembre 2004.

À cet égard, il faut observer que c'est seulement sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés peut être admissible, à savoir lorsqu'il existe un fondement légal à cet effet, lorsque la rétroactivité se rapporte à une règle qui accorde des avantages, dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité de la réglementation en projet ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une des hypothèses énumérées.

9.2. Les articles 7 à 11 du projet imposent certaines obligations aux agriculteurs qui bénéficient de paiements directs. Devant produire leurs effets à compter du 1^{er} janvier 2005, ces obligations sont imposées pour une période déjà écoulée. Pareille rétroactivité est vaine puisqu'elle est inapplicable.

En outre, les objections invoquées à l'encontre de l'effet rétroactif sont d'autant plus pertinentes que, conformément aux articles 6, 7 et 8 de la loi du 28 mars 1975, le non-respect de l'arrêté en projet peut entraîner des poursuites pénales ou des sanctions sous la forme d'amendes administratives. Pour ces motifs également, la rétroactivité n'est pas admissible.

Puisque la rétroactivité de certaines parties du texte en projet ne peut être acceptée, l'article 17 du projet devra être revu en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseurs de la
	J. VELAERS,	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. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS