RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 51.997/3
van 25 september 2012

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘waarbij de droogte van de lente 2011 als een landbouwramp wordt beschouwd, waarbij de geografische omvang van deze ramp wordt afgebakend en waarbij de schadeloosstelling van de schade wordt vastgesteld’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 51.997/3
du 25 septembre 2012

sur

un projet d’arrêté royal ‘considérant comme une calamité agricole la sécheresse du printemps 2011, délimitant l’étendue géographique de cette calamité et déterminant l’indemnisation des dommages’

Op 3 september 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'waarbij de droogte van de lente 2011 als een landbouwramp wordt beschouwd, waarbij de geografische omvang van deze ramp wordt afgebakend en waarbij de schadeloosstelling van de schade wordt vastgesteld'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 25 september 2012. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 september 2012.

*

Le 3 septembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'considérant comme une calamité agricole la sécheresse du printemps 2011, délimitant l'étendue géographique de cette calamité et déterminant l'indemnisation des dommages'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 25 septembre 2012. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Bruno SEUTIN et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 septembre 2012.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich beperkt tot 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.

*

RECHTSGROND

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit vindt een uitdrukkelijke rechtsgrond in de artikelen 2, § 2, 8, § 2, en 17, § 4,[1] van de wet van 12 juli 1976 'betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen'.

2.2. Voor artikel 6 van het ontwerp is er geen uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden, maar dat artikel kan wel worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, van de wet van 12 juli 1976.

2.3. De vraag rijst of aan de minister bevoegd voor landbouw ook een delegatie kan worden verleend om de wijze van onderzoek van de aanvragen te regelen. In dat verband moet worden opgemerkt dat de Koning in artikel 17, § 4, van de wet van 12 juli 1976 slechts wordt gemachtigd om de voorwaarden van vorm en termijn van indiening der aanvragen te bepalen, terwijl die wet wat betreft het onderzoek van de aanvragen reeds een vrij uitgewerkte regeling bevat waarbij slechts op enkele punten een delegatie aan de Koning is verleend (zie de artikelen 17, § 4, en 49, §§ 1, eerste lid, en 2). Weliswaar is het niet uitgesloten dat de Koning het onderzoek van de aanvragen nader regelt op grond van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid en in het raam daarvan een delegatie aan de genoemde minister verleent, maar de ruimte hiertoe lijkt toch eerder beperkt te zijn.

2.4. Luidens artikel 5 van het ontwerp worden de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 7 april 1978 'tot vaststelling van de percentages, veranderlijk per gedeelten van het netto totaal bedrag van de geleden schade, evenals van het bedrag van de vrijstelling en van het abattement voor de berekening van de herstelvergoeding van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door landbouwrampen' niet toegepast.

De rechtsgrond voor dit besluit is gelegen in de artikelen 9, B, 1°, en 10, § 2, van de wet van 12 juli 1976. Luidens de eerstgenoemde bepaling bestaat de financiële tegemoetkoming van de Staat in het geval van een landbouwramp in het toekennen van een herstelvergoeding globaal berekend voor het geheel van de schade geleden door eenzelfde getroffene, op basis van het netto totaal bedrag van deze schade *en volgens de percentages veranderlijk per gedeelten van dit bedrag*, die door de Koning worden vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Voorts wordt in artikel 10, § 2, van de wet van 12 juli 1976 bepaald dat de erin bedoelde vrijstelling en abattement overeenkomen met *een percentage van de waarden der geteisterde goederen*, die eveneens door de Koning worden bepaald bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. De in de genoemde bepalingen bedoelde percentages dienen derhalve

[1] Voor artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, althans voor zover het slaat op de nadere regels tot indiening van de aanvraag tot schadeloosstelling (zie opmerking 2.3).

te worden vastgesteld wil men aan de wet van 12 juli 1976 een correcte uitvoering geven. De artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 7 april 1976 kunnen derhalve niet zonder meer buiten toepassing worden gesteld. Artikel 5 van het ontwerp ontbeert dan ook rechtsgrond.

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dient tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Deze overlegverplichting geldt ten aanzien van de ontworpen regeling.

Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten blijkt dat het ontwerp weliswaar besproken is geworden in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid, maar niet dat die conferentie zelf het dossier heeft onderzocht. Zolang dat niet is gebeurd of de voornoemde conferentie niet haar goedkeuring heeft verleend aan het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet voldaan en dient de betrokken procedure alsnog te worden voltooid. Indien als gevolg van dat overleg nog wijzigingen zouden worden aangebracht aan de tekst van het ontwerp, dienen deze wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit:

- voege men aan de aanhef een lid toe (dat het eerste lid wordt) waarin gewag wordt gemaakt van artikel 108 van de Grondwet;
- schrappe men in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) de verwijzing naar de artikelen 2, § 1, 2°, en 9, B, 1°, van de wet van 12 juli 1976, en voege men in dat lid een verwijzing toe naar de artikelen 6, § 1, 8, § 2, en 17, § 4, van die wet.

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt *sub* 3, zal het huidige vijfde lid van de aanhef dienen te worden aangepast.

6. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt vermeld dat het voorafgaande onderzoek voorgeschreven bij artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling' heeft plaatsgevonden en dat daaruit is gebleken dat geen duurzame-ontwikkelingsbeoordeling dient te worden verricht.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

FONDEMENT JURIDIQUE

2.1. L'arrêté en projet soumis pour avis trouve un fondement juridique explicite dans les articles 2, § 2, 8, § 2, et 17, § 4 [1], de la loi du 12 juillet 1976 'relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles'.

2.2. Il n'existe pas de fondement juridique exprès pour l'article 6 du projet, mais cet article peut toutefois s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 6, § 1er, de la loi du 12 juillet 1976.

2.3. La question se pose de savoir si une délégation peut également être accordée au ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions pour régler les modalités de l'examen des demandes. À cet égard, il y a lieu d'observer que l'article 17, § 4, de la loi du 12 juillet 1976 habilite le Roi uniquement à fixer les conditions de forme et de délai d'introduction des demandes, alors que cette loi, en ce qui concerne l'examen des demandes, comporte déjà un régime relativement élaboré qui ne confère une habilitation au Roi que sur quelques points (voir les articles 17, § 4, et 49, §§ 1er, alinéa 1er, et 2). Certes, il n'est pas exclu que le Roi règle les modalités de l'examen des demandes sur la base de son pouvoir d'exécution général et, dans le cadre de celui-ci, accorde une délégation au ministre précité, mais la marge à cet effet semble être plutôt réduite.

2.4. Selon l'article 5 du projet, les articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 7 avril 1978 'fixant les taux variables par tranche du montant total net des dommages subis, de même que le montant de la franchise et de l'abattement pour le calcul de l'indemnité de réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités agricoles' ne s'appliquent pas.

Cet arrêté trouve son fondement juridique dans les articles 9, B, 1°, et 10, § 2, de la loi du 12 juillet 1976. La première disposition énonce qu'en cas de calamité agricole, l'intervention financière de l'État consiste dans l'allocation d'une indemnité de réparation calculée globalement pour l'ensemble des dommages subis par un même sinistré, sur la base du montant total net de ces dommages *et suivant des taux variables par tranche de ce montant*, qui sont fixés par le Roi après délibération en Conseil des ministres. Par ailleurs, l'article 10, § 2, de la loi du 12 juillet 1976 dispose que la franchise et l'abattement y visés correspondent à *un pourcentage de la valeur des biens sinistrés*, qui sont également fixés par le Roi par un arrêté délibéré en Conseil des ministres. Une exécution correcte de la loi du 12 juillet 1976 exige dès lors de fixer les pourcentages visés dans les dispositions précitées. Il n'est donc pas possible d'écarter purement et simplement l'application des articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 7 avril 1976. L'article 5 du projet est par conséquent dépourvu de fondement juridique.

[1] En ce qui concerne l'article 3, alinéa 2, du projet, à tout le moins en ce qu'il porte sur les modalités d'introduction de la demande d'indemnisation (voir observation 2.3).

FORMALITÉS

3. Selon l'article 6, § 3*bis*, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', une concertation associant les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale doit avoir lieu pour les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole. Cette obligation de concertation s'applique aux mesures en projet.

Il ressort des documents communiqués au Conseil d'État que si le projet a été examiné par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole, cette conférence n'a toutefois pas examiné elle-même le dossier. Tant que cet examen n'aura pas eu lieu ou tant que la conférence précitée n'aura pas approuvé le rapport du groupe de travail permanent, la prescription de l'article 6, § 3*bis*, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne sera pas respectée et la procédure concernée devra encore être finalisée. Si, à la suite de cette concertation, des modifications devaient encore être apportées au texte du projet, celles-ci devront encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4. Eu égard aux observations formulées à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet :

- on ajoutera au préambule un alinéa (qui devient le premier alinéa) visant l'article 108 de la Constitution;
- dans le premier alinéa actuel du préambule (qui devient le deuxième alinéa), on supprimera la référence aux articles 2, § 1er, 2°, et 9, B, 1°, de la loi du 12 juillet 1976 et on y ajoutera une référence aux articles 6, § 1er, 8, § 2, et 17, § 4, de cette loi.

5. Compte tenu des observations formulées sous le point 3, il y aura lieu d'adapter le cinquième alinéa actuel du préambule.

6. Il convient d'ajouter au préambule un alinéa mentionnant que l'examen préalable prescrit par l'article 19/1, § 1er, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' a déjà été accompli et qu'il a révélé que l'évaluation d'incidence sur le développement durable ne doit pas être réalisée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Marleen VERSCHRAEGHEN

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Jan SMETS