



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.336/3
van 20 november 2012

avis 52.336/3
du 20 novembre 2012

over

sur

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende vaststelling van de modaliteiten voor het indienen van de aanvragen alsmede de wijze van onderzoek bij uitvoering van het 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'

un projet d'arrêté ministériel 'déterminant les modalités de l'introduction des demandes ainsi que leur mode d'examen en exécution de l'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 6 november 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 ministerieel besluit 'houdende vaststelling van de modaliteiten voor het indienen van de aanvragen alsmede de wijze van onderzoek bij uitvoering van het 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 20 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2012.

*

Le 6 novembre 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 ministériel 'déterminant les modalités de l'introduction des demandes ainsi que leur mode d'examen en exécution de l'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 20 novembre 2012. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 novembre 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 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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan het koninklijk besluit van 24 oktober 2012 ‘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’.

De artikelen 1 en 2 van het ontwerp regelen het indienen van de aanvragen voor schadeloosstelling. In principe zullen die aanvragen gebeuren op basis van een vooraf ingevulde ontwerpaanvraag die door de provinciegouverneur naar de gekende potentiële begunstigden wordt gestuurd.

In artikel 3 wordt bepaald welke oppervlakten in rekening worden gebracht voor de berekening van de schadeloosstelling en uit artikel 4 volgt dat bedragen die zijn ontvangen in het kader van een verzekering voor de schadeloosstelling van de gevolgen van de droogte, in mindering dienen te worden gebracht.

Het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (hierna: BIRB) wordt belast met het leveren van administratieve bijstand voor de behandeling van de aanvragen (artikel 5), met het opstellen van de ontwerpbriefven voor de begunstigden en met het verrichten van de betalingen voor rekening van het Nationale Fonds voor Landbouwrampen (artikel 6), en ten slotte met het bij rondzendbrief verduidelijken van de praktische “uitvoeringsmodaliteiten” bij het ontworpen besluit (artikel 7). Artikel 8 bepaalt dat het BIRB de vertrouwelijkheid van de gegevens dient te waarborgen.

Het te nemen besluit zal in werking treden de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt (artikel 9).

RECHTSGROND

3. Als directe rechtsgrond voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp kan worden verwezen naar artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 24 oktober 2012, dat de minister bevoegd voor Landbouw (hierna: de minister) ermee belast de “modaliteiten” (lees: nadere regels) van de indiening van de aanvragen tot vergoeding van de schade vast te stellen, alsmede van “de wijze van hun onderzoek”. Dat artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 24 oktober 2012 zou op zijn beurt rechtsgrond moeten vinden in artikel 17, § 4, van de wet van 12 juli 1976 ‘betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door

natuurrampen', waarbij de Koning wordt gemachtigd om de voorwaarden van vorm en termijn van indiening der aanvragen vast te stellen.¹

4. De vraag rijst wat de rechtsgrond is voor de regels in verband met de berekening van de schadeloosstelling, vervat in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp.

De gemachtigde verwijst in dat verband naar artikel 6 van het koninklijk besluit van 24 oktober 2012, dat luidt:

“Voor de berekening van de tegemoetkoming van het Nationaal Fonds voor Landbouwrampen wordt elke feitelijke vereniging van natuurlijke personen die onder eenzelfde producentennummer of eenzelfde BTW-nummer geïdentificeerd is, beschouwd als één enkele uitbater van het geteisterde goed.”

Deze bepaling bevat echter geen machtiging aan de minister en kan derhalve niet als rechtsgrond dienen.

5. Wat de aan het BIRB toegewezen opdrachten betreft (zie de artikelen 5 tot 7, en daarmee samenhangend artikel 8 van het ontwerp), is geen rechtsgrond voorhanden in het koninklijk besluit van 24 oktober 2012. De gemachtigde verwijst in dit verband echter naar de machtiging om het BIRB te belasten met “opdrachten voortvloeiende uit het landbouwbeleid der Regering”, vermeld in artikel 3, 1°, van de wet van 10 november 1967 ‘houdende oprichting van het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau’.

Anders dan wat het geval is voor artikel 2 van de wet van 10 november 1967, worden in artikel 3 van die wet geen ministers aangewezen die het BIRB kunnen belasten met bepaalde opdrachten. Op grond van artikel 108 van de Grondwet komt het dan ook in eerste instantie aan de Koning toe om het BIRB op grond van artikel 3 van de wet van 10 november 1967 met opdrachten te belasten. Ook aan artikel 3 van de wet van 10 november 1967 kan derhalve geen rechtsgrond worden ontleend voor het ontworpen besluit.

6. Voor zover er geen deugdelijke rechtsgrond kan worden gevonden voor de artikelen 3 tot 7, zullen die bepalingen uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

¹ In advies 51.997/3 van 25 september 2012 over het ontwerp dat het koninklijk besluit van 24 oktober 2012 geworden is, merkte de afdeling Wetgeving, in verband met de mogelijkheid delegatie aan de minister te verlenen, het volgende op: “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.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, zal de aanhef moeten worden aangepast. Zo zal onder meer een verwijzing moeten worden toegevoegd naar artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 24 oktober 2012.

Artikel 1

8. De gemachtigde heeft bevestigd dat de Nederlandse tekst van artikel 1, in overeenstemming met de Franse tekst ervan, dient te luiden:

“De aanvragen voor schadeloosstelling van de schade aan de teelten veroorzaakt door de droogte van de lente 2011, beschouwd als een landbouwramp die de toepassing verantwoordt van artikel 2, § 1, 2° van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen, worden ingediend bij de bevoegde provinciegouverneur, overeenkomstig de in artikel 7 vermelde bepalingen van de omzendbrief.”

Artikel 9

9. Op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven, is het koninklijk besluit van 24 oktober 2012 nog niet bekendgemaakt. Vermits het geen bijzondere regeling van inwerkingtreding bevat en het te nemen besluit luidens zijn artikel 9 onmiddellijk in werking zal treden, dient er voor gewaakt te worden dat het ministerieel besluit pas in het Belgisch Staatsblad bekend mag worden gemaakt ten vroegste tien dagen na de bekendmaking van het koninklijk besluit.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de mettre en œuvre l'arrêté royal du 24 octobre 2012 'considérant comme une calamité agricole la sécheresse du printemps 2011, délimitant l'étendue géographique de cette calamité et déterminant l'indemnisation des dommages'.

Les articles 1^{er} et 2 du projet règlent l'introduction des demandes d'indemnisation. En principe, ces demandes devront être effectuées sur la base d'un projet de demande prérempli que le gouverneur de province expédie aux bénéficiaires potentiels connus.

L'article 3 détermine les superficies qui sont prises en compte pour le calcul de l'indemnisation et il résulte de l'article 4 que les montants perçus au titre d'un régime d'assurance en réparation des dégâts dus à la sécheresse doivent être déduits.

Le Bureau d'intervention et de restitution belge (ci-après: B.I.R.B.) est chargé de fournir l'aide administrative pour le traitement des demandes (article 5), de rédiger les projets de lettre à adresser aux bénéficiaires et d'effectuer les paiements pour le compte du Fonds national des calamités agricoles (article 6) et, enfin, de préciser par lettre-circulaire les modalités pratiques d'exécution de l'arrêté en projet (article 7). L'article 8 énonce que le B.I.R.B. est tenu de garantir la confidentialité des données.

L'arrêté envisagé entrera en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 9).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. À titre de fondement juridique direct des articles 1^{er} et 2 du projet, on peut se référer à l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 octobre 2012, qui charge le ministre qui a l'Agriculture dans ses attributions (ci-après: le ministre) de déterminer les « modalités » de l'introduction des demandes d'indemnisation des dommages ainsi que « leur mode d'examen ». Cet article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 octobre 2012 devrait, à son tour, trouver un fondement juridique dans l'article 17, § 4, de la loi du 12 juillet 1976 'relative à la réparation de certains dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles', qui habilite le Roi à fixer les conditions de forme et de délai d'introduction des demandes ¹.

¹ Dans l'avis 51.997/3 du 25 septembre 2012 sur un projet d'arrêté royal, devenu l'arrêté royal du 24 octobre 2012, la section de législation a relevé en ce qui concerne la possibilité d'accorder une délégation au ministre ce qui suit : « La question se pose de savoir si une délégation peut également être accordée au ministre qui a l'Agriculture dans

4. La question se pose de savoir quel est le fondement juridique des règles de calcul de l'indemnisation, contenues aux articles 3 et 4 du projet.

Le délégué se réfère à cet égard à l'article 6 de l'arrêté royal du 24 octobre 2012, qui est rédigé comme suit :

« Pour le calcul de l'intervention financière du Fonds national des Calamités agricoles, toute association de fait de personnes physiques identifiée sous un même numéro de producteur ou un même numéro de TVA est considéré comme un seul exploitant du bien sinistré ».

Cette disposition ne confère toutefois aucune habilitation au ministre et, partant, ne peut servir de fondement juridique.

5. En ce qui concerne les missions attribuées à la B.I.R.B. (voir les articles 5 à 7, et corrélativement l'article 8 du projet), celles-ci ne trouvent pas de fondement juridique dans l'arrêté royal du 24 octobre 2012. Toutefois, le délégué se réfère à cet égard à l'autorisation de charger le B.I.R.B. de « missions découlant de la politique agricole du Gouvernement », mentionnée à l'article 3, 1^o, de la loi du 10 novembre 1967 'portant création du Bureau d'intervention et de restitution belge'.

Contrairement à ce qui est le cas pour l'article 2 de la loi du 10 novembre 1967, l'article 3 de cette loi ne désigne pas les ministres susceptibles de charger le B.I.R.B. de missions déterminées. Sur la base de l'article 108 de la Constitution, il revient dès lors en premier lieu au Roi de charger le B.I.R.B. de missions sur la base de l'article 3 de la loi du 10 novembre 1967. Par conséquent, l'article 3 de la loi du 10 novembre 1967 ne peut pas non plus procurer un fondement juridique à l'arrêté en projet.

6. Dans la mesure où aucun fondement juridique adéquat ne peut être trouvé pour les articles 3 à 7, ces dispositions devront être omises du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Eu égard aux observations formulées à propos du fondement juridique, le préambule devra être adapté. Ainsi, il conviendra notamment d'ajouter une référence à l'article 3, alinéa 2, de l'arrêté royal du 24 octobre 2012.

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, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 ».

Article 1^{er}

8. Le délégué a confirmé que par analogie avec le texte français de l'article 1^{er}, le texte néerlandais de celui-ci doit être rédigé comme suit :

« De aanvragen voor schadeloosstelling van de schade aan de teelten veroorzaakt door de droogte van de lente 2011, beschouwd als een landbouwramp die de toepassing verantwoordt van artikel 2, § 1, 2° van de wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen, worden ingediend bij de bevoegde provinciegouverneur, overeenkomstig de in artikel 7 vermelde bepalingen van de omzendbrief ».

Article 9

9. Au moment où le présent avis est donné, l'arrêté royal du 24 octobre 2012 n'est pas encore publié. Étant donné qu'il ne comporte aucune règle particulière d'entrée en vigueur et que selon son article 9, l'arrêté envisagé entrera immédiatement en vigueur, il faudra veiller à ce que l'arrêté ministériel ne puisse être publié au Moniteur belge que dix jours au plus tôt après la publication de l'arrêté royal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

JO BAERT