



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.105/1/V
van 13 september 2017

avis 62.105/1/V
du 13 septembre 2017

over

sur

een voorontwerp van wet
'betreffende compensaties ten
gunste van bedrijven getroffen
door de fipronilcrisis'

un avant-projet de loi 'relatif à
des compensations en faveur
d'entreprises touchées par la
crise du fipronil'

Op 5 september 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende compensaties ten gunste van bedrijven getroffen door de fipronilcrisis’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 september 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Jan VELAERS en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 september 2017.

*

Le 5 septembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi ‘relatif à des compensations en faveur d'entreprises touchées par la crise du fipronil’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre des vacations le 12 septembre 2017. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 septembre 2017.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

“bepaalde operatoren zeer ernstige schade lijden door de fipronilcrisis, dat het noodzakelijk is zonder verwijl een billijke compensatie te verlenen aan de getroffen bedrijven, inzonderheid om te vermijden dat hun voortbestaan wordt bedreigd, en dit zonder dat op enige manier geconcludeerd kan worden dat de staat enige aansprakelijkheid erkent”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken 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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe om aan de federale overheid de mogelijkheid te bieden een compensatie toe te kennen aan ondernemingen teneinde alle of een deel van de materiële schade te dekken die ze hebben geleden ten gevolge van de fipronilcrisis (artikel 3). Daartoe worden de voorwaarden om in aanmerking te komen voor deze compensatie bepaald (artikel 4, § 1). Aan de Koning wordt de bevoegdheid toegekend om de regeling op een aantal vlakken nader uit te werken (artikel 5). Er kan geen compensatie worden uitgekeerd vooraleer de begunstigde zonder voorbehoud en onherroepelijk heeft verzaakt aan elke vordering tegen de Staat of het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) omwille van schade geleden ten gevolge van de fipronilcrisis of afstand heeft gedaan van reeds ingestelde rechtsvorderingen betreffende deze schade (artikel 6). De compensaties worden gefinancierd door de reserves van het FAVV (artikel 7). Het totaalbedrag van de federale overheidscompensatie mag niet de schade overtreffen die het bedrijf heeft geleden ten gevolge van fipronilcrisis, “rekening houdend, in voorkomend geval, met alle andere federale¹ en gewestelijke overheidscompensaties die het bedrijf omwille daarvan bekomt en met alle vergoedingen die het ontvangt krachtens verzekeringspolissen of bij wege van schadevergoeding ingevolge contractuele of buitencontractuele aansprakelijkheid van derden” (artikelen 4, § 1, 2°, en 8). Tot slot bevat het ontwerp een strafbepaling (artikel 9).

De aan te nemen wet treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 10).

¹ Zie hierover, wat betreft artikel 8, opmerking 10.

BEVOEGDHEID

4. Gelet op de principiële bevoegdheid van de gewesten inzake het landbouwbeleid (artikel 6, V, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en het economisch beleid (artikel 6, § 1, VI, 1°, van die wet) kan de in het ontwerp bedoelde compensatie slechts betrekking hebben op schade die in verband kan worden gebracht met federaal gebleven bevoegdheden.² Uit een door de gemachtigde verstrekte toelichting omtrent wat moet worden verstaan onder de (door de Koning te bepalen – zie artikel 5, 7°, van het ontwerp) “basiselementen van de geleden schade” die voor vergoeding in aanmerking komt, blijkt dat die schade in essentie verband houdt met door de federale overheid genomen maatregelen ter beveiliging van de voedselveiligheid. Zo beschouwd, doet het ontwerp geen bevoegdheidsrechtelijke problemen rijzen. Het aldus omschreven toepassingsgebied zou evenwel uitdrukkelijk in de tekst van het ontwerp dienen te worden vermeld, terwijl artikel 3 van het ontwerp gelet hierop dient te worden ingeperkt.

VORMVEREISTEN

5. Uit het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier en uit de memorie van toelichting bij het ontwerp blijkt dat het ontwerp met toepassing van artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) zal worden (of reeds is) aangemeld bij de Europese Commissie. Indien het vervullen van dit vormvereiste zou leiden tot wijzigingen aan het ontwerp, dienen die wijzigingen nog om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Luidens de definitie van “fipronilcrisis” in artikel 2, 1°, van het ontwerp hebben de beoogde maatregelen betrekking op het geheel van de buitengewone gebeurtenissen verbonden met de infiltratie van fipronil in de pluimveeketen, “in België vastgesteld in 2017”. Zoals die bepaling geformuleerd is, worden alle gebeurtenissen beoogd die zich voordoen of hebben voorgedaan tussen 1 januari 2017 en 31 december 2017. Vraag is of de bewuste periode niet nauwkeuriger dient te worden afgebakend.

Artikel 3

7. Luidens artikel 3 van het ontwerp kan de Staat binnen de grenzen toegestaan door de Europese Commissie krachtens artikel 107, lid 2, b), van het VWEU een compensatie toekennen aan bedrijven teneinde *alle of een deel* van de materiële schade te dekken die ze

² Dat ook gewestelijke bevoegdheden betrokken kunnen zijn, wordt erkend in de artikelen 4, § 1, 2°, en 8 van het ontwerp, waar gewag wordt gemaakt van respectievelijk “regionale” en “gewestelijke” overheidscompensaties.

hebben geleden ten gevolge van de fipronilcrisis (zoals omschreven in artikel 2, 1°, van het ontwerp).

Uit de memorie van toelichting lijkt te kunnen worden afgeleid dat er enkel gedeeltelijke schadevergoeding zal zijn wanneer de schade reeds gedeeltelijk op andere gronden is vergoed (zie de artikelen 4, § 1, 2°, en 8 van het ontwerp). Zo dat effectief de bedoeling is, wordt dat het best reeds uitdrukkelijk in artikel 3 bepaald (en kan artikel 8 van het ontwerp ten gevolge daarvan vervallen). Zo het evenwel de bedoeling zou zijn de mogelijkheid te creëren dat de schade, bovenop de toepassing van de zo-even genoemde regel, slechts voor gedeeltelijke compensatie in aanmerking komt, dient, onverminderd hetgeen is opgemerkt *sub* 4 van dit advies, te worden verduidelijkt op grond van welke criteria de schade geheel dan wel gedeeltelijk zal worden gecompenseerd.

Voorts volstaat het niet te bepalen dat de steun wordt verleend “binnen de grenzen toegestaan door de Commissie krachtens artikel 107, lid 2, b), van het Verdrag”, maar dienen voorwaarden die de Europese Commissie eventueel zou stellen met betrekking tot de compensatieregeling, in het ontwerp zelf worden geïntegreerd.

Artikel 4

8. In artikel 4, § 1, 3°, van het ontwerp wordt als voorwaarde gesteld om in aanmerking te komen voor compensatie, dat de aanvrager geen onregelmatigheden heeft begaan ten aanzien van de maatregelen welke de overheid in het kader van de fipronilcrisis heeft genomen.

De draagwijdte van de ontworpen bepaling zou moeten worden gepreciseerd. Op zijn minst zouden in de memorie van toelichting een aantal voorbeelden van de bedoelde onregelmatigheden moeten worden opgenomen.

Artikel 6

9. Luidens artikel 6 van het ontwerp kan de compensatie met toepassing van artikel 3 van het ontwerp niet worden uitgekeerd, vooraleer de begunstigde schriftelijk zonder voorbehoud en onherroepelijk heeft verzaakt aan elk recht en elke vordering tegen de Staat in verband met schade geleden ten gevolge van de fipronilcrisis, of vooraleer hij afstand heeft gedaan van eventuele hangende vorderingen jegens de Staat of het FAVV tot vergoeding van schade die is geleden ten gevolge van de fipronilcrisis.

Om geen afbreuk te doen aan het recht tot toegang tot de rechter, dient de keuze van de betrokkene vrijwillig en ondubbelzinnig te kunnen worden gemaakt, wat niet enkel impliceert dat hij een juist inzicht heeft over het bedrag van de compensatie (wat wordt gegarandeerd in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp), maar ook dat duidelijkheid bestaat over

de omvang en de aard van de schade die het voorwerp is van de compensatie (zie hieromtrent opmerkingen 4 en 7).³

Artikel 8

10. In artikel 8 van het ontwerp dienen conform het bepaalde in artikel 4, § 1, 2°, van het ontwerp vóór de woorden “gewestelijke overheidscompensaties” de woorden “andere federale en” te worden toegevoegd.

Artikel 9

11. Luidens artikel 9, § 1, van het ontwerp worden de overtredingen van de bepalingen van de aan te nemen wet⁴ of van haar uitvoeringsbesluiten gestraft met een geldboete van vijftig tot tienduizend euro. Artikel 9, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de bepalingen van het Eerste Boek van het Strafwetboek van toepassing zijn op de inbreuken bedoeld in paragraaf 1.

Artikel 100 van het Strafwetboek luidt:

“Bij gebreke van andersluidende bepalingen in bijzondere wetten en verordeningen, worden de bepalingen van het eerste boek van dit wetboek toegepast op de misdrijven die bij die wetten en verordeningen strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van hoofdstuk VII en van artikel 85.”

Het eerste boek van het Strafwetboek is, met uitzondering van de erin vermelde bepalingen, reeds krachtens artikel 100 ervan van toepassing op bijzondere strafwetten. Het is slechts wanneer het de bedoeling is om de bepalingen van hoofdstuk VII en van artikel 85 van het Strafwetboek op de aan te nemen wet en haar uitvoeringsbesluiten toepasselijk te maken, dat een specifiek voorschrift noodzakelijk is (waarin uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van deze bepalingen).

*

³ Zie adv.RvS 29.582/3 van 12 oktober 1999 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 1999 ‘betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis’, *Parl.St.* Kamer, nr. 50-0212/001, opmerking bij artikel 7.

⁴ De aan te nemen wet bevat evenwel geen bepalingen die zich lenen tot strafbaarstelling. Het is evenwel niet uitgesloten dat dit wel het geval zou zijn met zekere bepalingen uit de uitvoeringsbesluiten ervan.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que :

« bepaalde operatoren zeer ernstige schade lijden door de fipronilcrisis, dat het noodzakelijk is zonder verwijl een billijke compensatie te verlenen aan de getroffen bedrijven, inzonderheid om te vermijden dat hun voortbestaan wordt bedreigd, en dit zonder dat op enige manier geconcludeerd kan worden dat de staat enige aansprakelijkheid erkent ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de permettre à l'autorité fédérale d'octroyer aux entreprises une compensation destinée à couvrir tout ou partie du dommage matériel qu'elles ont subi à cause de la crise du fipronil (article 3). À cet effet, il fixe les conditions d'application de cette compensation (article 4, § 1^{er}). Le Roi est habilité à préciser un certain nombre d'aspects du dispositif (article 5). Aucune compensation ne peut être versée avant que le bénéficiaire n'ait renoncé, sans réserve et de manière irrévocable, à toute action contre l'État ou l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (ci-après : l'AFSCA) en raison des dommages subis à cause de la crise du fipronil ou ne se soit désisté des actions en justice déjà introduites concernant ce dommage (article 6). Les compensations sont financées par les réserves de l'AFSCA (article 7). Le montant total de la compensation octroyée par l'autorité fédérale ne peut pas dépasser le dommage subi par l'entreprise en raison de la crise du fipronil « compte tenu, le cas échéant, de toutes les autres compensations publiques fédérales ¹ et régionales que l'entreprise a déjà obtenues en raison de la crise du fipronil et de toutes les compensations qu'elle a reçues ou auxquelles elle a droit en vertu de polices d'assurances ou à titre de dommages-intérêts du chef de la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle de tiers » (articles 4, § 1^{er}, 2^o, et 8). Enfin, le projet comporte une disposition pénale (article 9).

La loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 10).

¹ Voir à ce sujet, en ce qui concerne l'article 8, l'observation 10.

COMPÉTENCE

4. Eu égard à la compétence de principe des régions en matière de politique agricole (article 6, V, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 ‘de réformes institutionnelles’) et de politique économique (article 6, § 1^{er}, VI, 1^o, de cette loi), la compensation visée dans le projet ne peut concerner que des dommages susceptibles d’être mis en relation avec des compétences demeurées fédérales². Il ressort des explications fournies par le délégué relativement à ce qu’il y a lieu d’entendre par « éléments constitutifs du dommage subi » (à définir par le Roi – voir l’article 5, 7^o, du projet) susceptibles d’ouvrir le droit à la compensation, que ce dommage est essentiellement en rapport avec les mesures prises par l’autorité fédérale en vue d’assurer la sécurité de la chaîne alimentaire. Ainsi considéré, le projet ne soulève pas de problème au regard de la répartition des compétences. Le champ d’application défini de la sorte devrait cependant être mentionné expressément dans le projet, l’article 3 du projet devant alors être restreint en conséquence.

FORMALITÉS

5. Il ressort du dossier soumis au Conseil d’État, section de législation, et de l’exposé des motifs du projet, qu’en application de l’article 108, paragraphe 3, du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (ci-après : TFUE), le projet sera (ou a déjà été) notifié à la Commission européenne. Si l’accomplissement de cette formalité devait entraîner des modifications du projet, celles-ci devraient encore être soumises à l’avis du Conseil d’État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. Selon la définition de la « crise du fipronil », inscrite à l’article 2, 1^o, du projet, les mesures visées concernent l’ensemble des événements extraordinaires liés à l’entrée de fipronil dans la chaîne avicole, « constatée en Belgique en 2017 ». Telle que cette disposition est formulée, tous les événements qui se sont produits entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2017 sont visés. La question se pose de savoir si la période concernée ne doit pas être délimitée plus précisément.

Article 3

7. L’article 3 du projet, dispose que, dans les limites autorisées par la Commission européenne en vertu de l’article 107, paragraphe 2, b), du TFUE, l’État peut accorder une

² Le fait que des compétences régionales peuvent également être impliquées est reconnu dans les articles 4, § 1^{er}, 2^o, et 8 du projet, qui font état de compensations publiques « régionales ».

compensation à des entreprises en vue de couvrir *tout ou partie* du dommage matériel qu'elles ont subi à cause de la crise du fipronil (définie à l'article 2, 1^o, du projet).

Il semble pouvoir être déduit de l'exposé des motifs que l'indemnisation ne sera que partielle lorsque le dommage a déjà été indemnisé partiellement à un autre titre (voir les articles 4, § 1^{er}, 2^o, et 8 du projet). Si telle est effectivement l'intention, il vaut mieux le mentionner déjà expressément à l'article 3 (et l'article 8 du projet peut par conséquent être omis). Si toutefois l'intention est de prévoir, en plus de la règle précitée, la possibilité de ne prendre le dommage en compte que pour une indemnisation partielle, il faut, sans préjudice de ce qui a été observé au point 4 du présent avis, préciser sur la base de quel critère la compensation du dommage sera totale ou partielle.

En outre, il ne suffit pas de préciser que l'aide est octroyée « [d]ans les limites autorisées par la Commission en vertu de l'article 107, paragraphe 2, b), du Traité », mais il faut que les conditions éventuellement fixées par la Commission européenne en ce qui concerne le régime de compensation soient intégrées dans le projet lui-même.

Article 4

8. L'article 4, § 1^{er}, 3^o, du projet prévoit comme condition d'admissibilité au bénéfice d'une compensation, que le demandeur n'ait pas commis d'irrégularités au regard des mesures prises par les autorités publiques dans le cadre de la crise du fipronil.

La portée de la disposition en projet devrait être précisée. À tout le moins, l'exposé des motifs devrait comprendre un certain nombre d'exemples d'irrégularités visées.

Article 6

9. Selon l'article 6 du projet, il ne peut être procédé au versement d'une compensation en application de l'article 3 du projet avant que le bénéficiaire n'ait renoncé par écrit, sans réserve et de manière irrévocable, à tout droit et toute action contre l'État en raison des dommages subis à cause de la crise du fipronil ou avant qu'il ne se soit désisté des actions éventuellement pendantes contre l'État belge ou l'AFSCA, visant à obtenir l'indemnisation du dommage subi à cause de la crise du fipronil.

Pour éviter de porter atteinte au droit d'accès au juge, le choix de l'intéressé doit pouvoir s'opérer librement et sans équivoque, ce qui implique non seulement qu'il ait pleinement connaissance du montant de la compensation (ce qui est garanti à l'article 6, alinéa 2, du projet), mais que soient également identifiées avec précision l'ampleur et la nature du dommage faisant l'objet de la compensation (voir à ce sujet, les observations 4 et 7) ³.

³ Voir avis C.E. 29.582/3 du 12 octobre 1999 sur un avant-projet devenu la loi du 3 décembre 1999 'relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine', *Doc. parl.*, Chambre, n^o 50-0212/001, observation relative à l'article 7.

Article 8

10. À l'article 8 du projet, il y a lieu, conformément à la disposition de l'article 4, § 1^{er}, 2^o, du projet, d'ajouter le mot « autres » entre les mots « toutes les » et le mot « compensations » et les mots « fédérales et » entre le mot « publiques » et le mot « régionales ».

Article 9

11. Selon l'article 9, § 1^{er}, du projet, les infractions aux dispositions de la loi à adopter⁴ ou de ses arrêtés d'exécution sont punies d'une amende de cinquante à dix mille euros. L'article 9, § 2, du projet dispose que les dispositions du livre premier du Code pénal sont applicables aux infractions visées au § 1^{er}.

L'article 100 du Code pénal dispose :

« À défaut de dispositions contraires dans les lois et règlements particuliers, les dispositions du premier livre du présent code seront appliquées aux infractions prévues par ces lois et règlements, à l'exception du chapitre VII, et de l'article 85 ».

Le livre premier du Code pénal s'applique déjà aux lois pénales spéciales en vertu de son article 100, à l'exception des dispositions qui y sont citées. Ce n'est que si l'intention est de rendre applicables les dispositions du chapitre VII et l'article 85 du Code pénal à la loi à adopter et à ses arrêtés d'exécution, qu'une prescription spécifique s'impose (dans laquelle il est expressément fait état de ces dispositions).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS

⁴ La loi à adopter ne comporte pourtant pas de dispositions qui se prêtent à une incrimination. Il n'est toutefois pas exclu que ce soit effectivement le cas pour certaines dispositions de ses arrêtés d'exécution.