22-05-1989
Vandenneulebroeke

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 31 maart 1989 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 15 februari 1961 houdende oprichting van een Landbouwinvesteringsfonds", heeft op 26 april 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 31 mars 1989, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'investissement agricole", a donné le 26 avril 1989 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. De wijziging welke het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt aan te brengen in de wet van 15 februari 1961 houdende oprichting van een Landbouwinvesteringsfonds, heeft uitsluitend betrekking op artikel 8 van deze wet.

Luidens het eerste lid van dat artikel 8, zoals het werd vervangen bij de wet van 10 juli 1986, is het globaal bedrag ten belope waarvan de waarborg (1) van het Fonds mag worden verleend, vastgesteld op 27 miljard frank.

Luidens het tweede lid, dat eveneens werd vervangen bij de wet van 10 juli 1986, mag dat bedrag bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit op 30 miljard frank worden gebracht.

.../...

---

(1) Uit artikel 6 van de wet van 15 februari 1961, gelezen in samenhang met de artikelen 1 en 2, volgt dat de waarborg van het Landbouwinvesteringsfonds kan gehecht worden aan de terugbetaling in hoofdsom, interesten en bijkomende kosten van de leningen toegestaan aan de land- en tuinbouwers alsmede aan hun verenigingen en coöperaties met het oog op de verwezenlijking van investeringsverrichtingen, van de omschakeling van bedrijven, van de installatie van land- en tuinbouwers of van de verwerking en commercialisatie van land- en tuinbouwprodukten, voornamelijk bij wijze van coöperatie.

Blijkens de memorie van toelichting (1) wordt met het ontwerp alleen beoogd het in het tweede lid van artikel 8 vastgestelde bedrag van 30 miljard frank op te trekken tot 33 miljard frank.

2. Luidens artikel 6, § 1, VI, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, wordt, enerzijds, aan de Gewesten de bevoegdheid toegewezen inzake de aanvullende of suppletieve hulp aan landbouwbedrijven en moeten, anderzijds, de Gewesten worden betrokken bij het - door de nationale overheid gevoerde - beheer van het Landbouwfonds en het Landbouwinvesteringsfonds.

Met betrekking tot die laatste bepaling werd bij de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988 gesteld :

- dat de betrokkenheid van de Gewesten bij het beheer van het Landbouwfonds en het Landbouwinvesteringsfonds zal worden georganiseerd "door een eventuele herziening van de structuur van deze fondsen" (memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, nr. 516/1-1988, pp. 8 en 9);

.../...

---

(1) Zoals verder zal blijken, stemt de tekst van het enig artikel van het ontwerp niet helemaal overeen met de memorie van toelichting.

- dat de Gewesten "volgens een nog uit te werken beheersstructuur" zullen kunnen "participeren in het beheer" van die fondsen - die "vooralsnog begrotingsfondsen" zijn -, welke participatie het de Gewesten zal mogelijk maken "het beleid (te) accentueren naargelang (van) de problemen van de twee Gewesten" (verslag van de bevoegde Kamercommissie, Parl. St., Kamer, nr. 516/6-1988, p. 116);

- en dat ter zake gebruik zal worden gemaakt van de "mogelijkheid tot het creëren van meer aangepaste structuren" waarin wordt voorzien door artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988 (ibidem). Luidens dat artikel 92ter, eerste lid, regelt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Executieven, de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten, naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt.

Uit de hiervoren aangehaalde passussen van de parlementaire stukken volgt dat o.m. het Landbouwinvesteringsfonds ingrijpend zal moeten worden hervormd : tot nog toe is het immers geen openbare instelling met eigen beheersorganen, maar een begrotingsfonds dat wordt beheerd door de Minister van Landbouw en waarvan de comptabiliteit wordt gevoerd door het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet (artikel 5 van de wet van 15 februari 1961).

Aan de hand van de parlementaire voorbereiding van de wet van 8 augustus 1988 kan evenwel niet worden uitgemaakt hoe - in afwachting van de voorgenomen structuurwijziging - het voorschrift om de Gewesten te betrekken bij het beheer van het Fonds moet worden nageleefd, noch of dat voorschrift inzonderheid inhoudt dat de nationale overheid de Gewesten ook moet betrekken bij maatregelen als die welke het voorwerp zijn van het voorgelegde wetsontwerp. Hoewel immers kan worden aangevoerd dat het optrekken van het plafond van de door het Fonds toe te kennen waarborgen niet behoort tot het "beheer" stricto sensu, kan daarentegen niet worden ontkend dat de ontworpen maatregel, op zijn minst onrechtstreeks, het door middel van het Fonds te voeren beleid en derhalve het beheer in de zin van de wet van 8 augustus 1988 kan beïnvloeden.

Om ter zake eventuele betwistingen voor het Arbitragehof te vermijden, kan het derhalve raadzaam worden geacht de Gewesten alsnog bij de ontworpen regeling te betrekken, overeenkomstig de procedure bepaald in het "Protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van samenwerking tussen de Regering en de Executieven".

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Luidens het enige artikel van het ontwerp zouden zowel het eerste lid van artikel 8 (waarin het wettelijke plafond wordt vastgesteld op 27 miljard frank) als het

.../...

tweede lid (dat de mogelijkheid biedt om het plafond op te trekken tot 30 miljard frank) worden vervangen door volgende bepaling :

> "Het globaal bedrag ten belope waarvan de waarborg van het Fonds mag worden verleend, mag bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit worden verhoogd tot ten hoogste 33 miljard frank".

Indien het werkelijk in de bedoeling van de Regering ligt het eerste lid van artikel 8 op te heffen, dan wordt in de ontworpen bepaling ten onrechte gesteld dat het plafond "mag ... worden verhoogd".

Ligt het daarentegen in de bedoeling om alleen het tweede lid van artikel 8 te wijzigen, zoals kan worden opgemaakt uit de memorie van toelichting, dan kan worden voorgesteld het enig artikel van het ontwerp als volgt te redigeren :

"Enig artikel. In artikel 8, tweede lid, van de wet van 15 februari 1961 houdende oprichting van een Landbouwinvesteringsfonds, vervangen bij de wet van 10 juli 1986, wordt het bedrag "30 miljard frank" vervangen door het bedrag "33 miljard frank".

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La modification que l'avant-projet de loi soumis pour avis entend apporter à la loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'investissement agricole, ne concerne que le seul article 8 de cette loi.

Aux termes de l'alinéa 1er dudit article 8, tel qu'il a été remplacé par la loi du 10 juillet 1986, le montant global juqu'à concurrence duquel la garantie (1) du Fonds peut être accordée, est fixé à 27 milliards de francs.

Aux termes de l'alinéa 2, qui a également été remplacé par la loi du 10 juillet 1986, cette somme peut être portée à 30 milliards de francs par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

Comme en témoigne l'exposé des motifs (2), le projet a pour seul but de porter à 33 milliards de francs le montant de 30 milliards de francs, fixé à l'alinéa 2 de l'article 8.

.../...

---

(1) Il ressort de l'article 6 de la loi du 15 février 1961, combiné avec les articles 1er et 2, que la garantie du Fonds d'investissement agricole peut être attachée au remboursement en capital, intérêts et accessoires des prêts consentis aux agriculteurs et aux horticulteurs, ainsi qu'à leurs associations et coopératives, en vue de la réalisation d'opérations d'investissement, de la reconversion d'entreprises, de l'installation des agriculteurs et horticulteurs ou de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles et horticoles, principalement par la coopération.

(2) Comme on le verra par la suite, le texte de l'unique article du projet n'est pas en parfaite concordance avec l'exposé des motifs.

2. Selon l'article 6, § 1er, VI, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi du 8 août 1988, les Régions, d'une part, sont compétentes en matière d'aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles et doivent, d'autre part, être associées à la gestion - menée par l'autorité nationale - du Fonds agricole et du Fonds d'investissement agricole.

En ce qui concerne cette dernière disposition, il a été affirmé au cours des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988 :

- que les Régions seront associées à la gestion du Fonds agricole et du Fonds d'investissement agricole "par une révision éventuelle de la structure desdits fonds" (exposé des motifs, doc. parl., Chambre, n° 516/1-1988, pp. 8 et 9);

- que les Régions, "au travers d'une nouvelle structure de gestion à mettre en place", pourront "participer à la gestion" de ces fonds - qui sont encore, "pour le moment, ... des fonds budgétaires" -, participation qui permettra aux Régions "de moduler la politique mise en oeuvre en fonction de leurs problèmes respectifs" (rapport de la commission compétente de la Chambre, doc. parl., Chambre, n° 516/6-1988, p. 116);

.../...

- et qu'il sera fait usage, en l'occurrence, de la "possibilité de créer de nouvelles structures plus adéquates", comme le prévoit l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi du 8 août 1988 (ibidem). Aux termes de cet article 92ter, alinéa 1er, le Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des Exécutifs compétents, la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne.

Il ressort des extraits des documents parlementaires reproduits ci-dessus que notamment le Fonds d'investissement agricole devra être profondément réformé : jusqu'à présent, en effet, ce Fonds n'est pas un organisme public doté d'organes de gestion propres, mais un fonds budgétaire géré par le Ministre de l'Agriculture et dont la comptabilité est tenue par l'Institut national de crédit agricole (article 5 de la loi du 15 février 1961).

Les travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988 ne permettent toutefois pas d'établir selon quelles modalités, en attendant la modification structurelle envisagée, la prescription visant à associer les Régions à la gestion du Fonds doit être respectée, ni si cette prescription implique plus particulièrement que l'autorité nationale doit également associer les Régions à des mesures comme celles qui font l'objet du projet de loi soumis pour avis. En effet, si l'on peut alléguer que l'augmentation du plafond des garanties que le Fonds peut octroyer ne relève pas de la "gestion" stricto sensu, on ne peut, en revanche, nier que la mesure projetée peut influencer, à tout le moins indirectement, la politique à mener par l'intermédiaire du Fonds et, partant, la gestion au sens de la loi du 8 août 1988.

.../...

Dans le but d'éviter en cette matière des contestations éventuelles devant la Cour d'arbitrage, il peut dès lors être jugé préférable d'encore associer les Régions à la réglementation projetée, conformément à la procédure fixée dans le "Protocole réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement et les Exécutifs".

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Aux termes de l'article unique du projet, tant l'alinéa 1er de l'article 8 (qui fixe le plafond légal à 27 milliards de francs) que l'alinéa 2 (qui permet de porter le plafond à 30 milliards de francs) seraient remplacés par la disposition suivante :

> "Le montant global à concurrence duquel la garantie du Fonds peut être accordée, peut être augmenté jusqu'à 33 milliards de francs au maximum par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres".

S'il entre véritablement dans l'intention du Gouvernement d'abroger l'alinéa 1er de l'article 8, la disposition en projet affirme à tort que le plafond "peut être augmenté".

.../...

Par contre, si l'intention du Gouvernement est de modifier le seul alinéa 2 de l'article 8, comme il peut être inféré de l'exposé des motifs, l'article unique du projet pourrait être rédigé comme suit :

"Article unique. A l'article 8, alinéa 2, de la loi du 15 février 1961 portant création d'un Fonds d'investissement agricole, remplacé par la loi du 10 juillet 1986, le montant "30 milliards de francs" est remplacé par le montant "33 milliards de francs".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

J. GIJSSELS, assessoren van de afdeling wetgeving,
J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, adjunct-auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.