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 17 maart 1987 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 11 december 1981 betreffende het Fytofarmaceutisch Fonds", heeft op 10 november 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 17 mars 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 11 décembre 1981 relatif au Fonds phytopharmaceutique", a donné le 10 novembre 1987 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

.../...

VOORWERP EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt aan te brengen in het koninklijk besluit van 11 december 1981 betreffende het Fytofarmaceutisch Fonds strekken er in essentie toe, enerzijds, de in artikel 6 van het vermelde koninklijk besluit opgenomen bepalingen betreffende de "aanvullende erkenning" en betreffende de "aanvullende vergoeding" te verduidelijken (artikelen 1 en 2 van het ontwerp) en, anderzijds, de bedragen van de jaarlijkse retributies welke overeenkomstig artikel 8 van dat besluit verschuldigd zijn door de houders van een erkenning, te verhogen (artikel 4 van het ontwerp).

Bovendien wordt de thans door artikel 6, § 3, aan de Minister van Landbouw toegekende bevoegdheid om vrijstelling toe te staan van de "vergoedingen", uitgebreid tot de "retributies" (artikel 5 van het ontwerp).

+

Als rechtsgrond voor de ontworpen bepalingen wordt in de aanhef van het ontwerp hoofdstuk VI, afdeling 1, van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 aangewezen.

Luidens artikel 82 van die wet kan de Koning, enerzijds, een retributie opleggen ten laste van natuurlijke en rechtspersonen die fytofarmaceutische produkten voortbrengen of verhandelen en, anderzijds, een vergoeding opleggen voor

.../...

elke verrichting van de administratie in verband met de toepassing van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt en van de uitvoeringsbesluiten ervan, met betrekking tot de fytofarmaceutische produkten.

De zoëven aangehaalde wetsbepaling kent aan de Koning ongewoon ruime bevoegdheden toe inzake het opleggen van de bedoelde retributies.

Bij ontstentenis van enige nadere wettelijke regeling ter zake, moet worden aangenomen dat tot die bevoegdheden ook die behoort om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden de retributie zal verschuldigd zijn, en derhalve meteen ook die om de gevallen aan te wijzen waarin vrijstelling van de retributie kan worden verleend.

Er kan evenwel bezwaarlijk worden aangenomen dat de Koning aan de genoemde wetsbepaling ook de bevoegdheid ontleent om aan de Minister van Landbouw onvoorwaardelijk het verlenen van vrijstelling van de retributie te delegeren.

Opdat het bepaalde in paragraaf 2 van het ontworpen artikel 8bis (artikel 5 van het ontwerp) zou kunnen worden geacht in overeenstemming te zijn met artikel 82, eerste lid, van de wet van 24 december 1976 en met de inzake delegatie van bevoegdheid geldende algemene rechtsbeginselen, zal op zijn minst de ontworpen bepaling moeten worden aangevuld met een nauwkeurige omschrijving van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan opdat vrijstelling van retributie kan worden toegestaan.

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

Aangezien inzonderheid artikel 82 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 (en niet : de begrotingsvoorstellen 1976-1977) de rechtsgrond vormt voor de ontworpen wijzigingsbepalingen, vervange men in de eerste aanhefverwijzing de woorden "hoofdstuk VI, afdeling 1" door "inzonderheid op artikel 82".

+

De verwijzing, in het derde lid van de aanhef, naar het koninklijk besluit van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen en fytofarmaceutische produkten, kan beter worden geschrapt : niet alleen kan een koninklijk besluit - uiteraard - niet de rechtsgrond vormen voor een ander koninklijk besluit, maar bovendien is in casu de verwijzing naar inzonderheid de artikelen 7 en 13 van dat koninklijk besluit, waarbij aan de Minister van Landbouw bepaalde bevoegdheden worden opgedragen, zelfs niet nuttig om de draagwijdte van de ontworpen bepalingen nader te verduidelijken.

+

Men vervolledige de vierde aanhefverwijzing met de woorden "..., gewijzigd bij koninklijk besluit van 21 mei 1982;".

+

.../...

De vijfde aanhefverwijzing dient te worden aangevuld met de datum waarop het akkoord van de Minister van Begroting werd gegeven.

Artikel 2.

Men schrappe in de inleidende zin het woord "koninklijk".

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 3 tot 6.

+

In het ontworpen tweede lid van artikel 6, § 2, schrijve men :

"De in het eerste lid, a), b) en c), vastgestelde bedragen ... . Het in het eerste lid, d), bedoeld bedrag geldt voor elke toepassing of teelt, met dien verstande dat voor een zelfde aanvraag niet meer dan driemaal het bedrag van de aanvullende vergoeding of 180.000 F. kan worden gevorderd".

Artikel 4.

De Koning is, overeenkomstig artikel 82, eerste lid, van de eerdergenoemde wet van 24 december 1976, enkel

.../...

bevoegd om een retributie op te leggen ten laste van de natuurlijke of rechtspersonen die fytofarmaceutische produkten "voortbrengen of verhandelen".

Om met die wetsbepaling volkomen in overeenstemming te zijn, moet artikel 8, § 1, eerste lid, als volgt aanvangen :

"Elke persoon die houder is van een erkenning om farmaceutische produkten voort te brengen of te verhandelen is ertoe gehouden ...".

Artikel 5.

In de inleidende zin vervange men in de Nederlandse tekst de woorden "met volgende tekst ... ingelast" door "luidend als volgt, ... ingevoegd".

+

Wat paragraaf 2 van het ontworpen artikel 8bis betreft, wordt verwezen naar de hiervoren gemaakte opmerking betreffende de rechtsgrond van de ontworpen regeling.

Artikel 6.

Dit artikel beoogt artikel 10 van het koninklijk besluit van 11 december 1981 volledig te vervangen.

.../...

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is evenwel in de nieuwe tekst van artikel 10 bij vergissing de bepaling van het tweede lid van de thans geldende tekst weggelaten, luidens welke "de bij de artikelen 6 en 8 van dit besluit bedoelde vergoedingen en retributies worden geboekt op de rekening van de rekenplichtige die de inning op artikel 66.08.00.72 C van het Fytofarmaceutisch Fonds verwezenlijkt heeft".

Die bepaling dient derhalve als tweede lid in het ontworpen artikel 10 te worden ingevoegd.

+

Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt met de termen "erkende financiële instelling" in het tweede lid van de ontworpen bepaling (dat het derde lid wordt) bedoeld "een openbare kredietinstelling" en, meer bepaald, "het Nationaal Instituut voor Landbouwkrediet".

Het verdient aanbeveling zulks duidelijkheidshalve met zoveel woorden in de tekst op te nemen.

Artikel 7.

Men vervange in de uitvoeringsbepaling "ieder wat hen betreft" door "ieder wat hem betreft".

---

OBSERVATION PREALABLE.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

OBJET ET FONDEMENT DU PROJET.

Les modifications que le projet soumis à l'avis du Conseil d'Etat entend apporter à l'arrêté royal du 11 décembre 1981 relatif au Fonds phytopharmaceutique visent essentiellement, d'une part, à préciser les dispositions relatives à "l'agréation complémentaire" et à la "taxe additionnelle", qui figurent à l'article 6 de l'arrêté royal précité (articles 1er et 2 du projet) et, d'autre part, à majorer les montants des redevances annuelles dues par les titulaires d'une agréation conformément à l'article 8 dudit arrêté (article 4 du projet).

.../...

En outre, le pouvoir d'accorder une exonération de ces "taxes", actuellement attribué au Ministre de l'Agriculture par l'article 6, § 3, est étendu aux "redevances" (article 5 du projet).

+

Le préambule du projet invoque comme fondement légal des nouvelles dispositions le chapitre VI, section 1, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977.

Aux termes de l'article 82 de cette loi, le Roi peut, d'une part, imposer une rétribution à charge des personnes physiques ou morales qui produisent ou commercialisent des produits phytopharmaceutiques et, d'autre part, imposer une taxe pour chaque intervention de l'administration concernant l'application de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage et ses arrêtés d'exécution, relatifs aux produits phytopharmaceutiques.

La disposition légale reproduite ci-dessus attribue au Roi un pouvoir inhabituellement large en matière d'imposition des redevances visées.

En l'absence de toute réglementation légale plus détaillée en la matière, il y a lieu d'admettre que ce pouvoir comprend celui de déterminer les cas et les conditions dans lesquelles la redevance sera due, et dès lors aussi le pouvoir de désigner les cas dans lesquels l'exonération de la redevance peut être accordée.

Mais on peut difficilement admettre que le Roi emprunte à la disposition légale précitée également le pouvoir de déléguer inconditionnellement au Ministre de l'Agriculture l'octroi de l'exonération de la redevance.

Pour que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 8bis en projet (article 5 du projet) puissent être tenues pour conformes à l'article 82, alinéa 1er, de la loi du 24 décembre 1976 et aux principes généraux de droit applicables en matière de délégation de pouvoirs, la disposition en projet devra pour le moins être complétée par une définition précise des conditions auxquelles il doit être satisfait pour qu'une exonération de la rétribution puisse être accordée.

## EXAMEN DU TEXTE.

### Préambule.

Comme c'est plus particulièrement l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977 qui constitue le fondement légal des dispositions modificatives du projet, il y a lieu de remplacer, à l'alinéa 1er du préambule, les mots "chapitre VI, section 1" par les mots "notamment l'article 82".

+

.../...

Il serait préférable de supprimer la référence que l'alinéa 3 du préambule fait à l'arrêté royal du 5 juin 1975 relatif à la conservation, au commerce et à l'utilisation des pesticides et des produits phytopharmaceutiques : non seulement un arrêté royal ne peut - de toute évidence - constituer le fondement légal d'un autre arrêté royal, mais en l'espèce la référence qui est faite notamment aux articles 7 et 13 dudit arrêté royal, lesquels attribuent certains pouvoirs au Ministre de l'Agriculture, n'est même pas utile pour préciser la portée des dispositions en projet.

+

Il y a lieu de compléter l'alinéa 4 du préambule par les mots "..., modifié par l'arrêté royal du 21 mai 1982;".

+

Il convient de compléter l'alinéa 5 du préambule par l'indication de la date à laquelle l'accord du Ministre du Budget a été donné.

.../...

Article 2.

Dans la phrase liminaire, il y a lieu de supprimer le mot "royal".

La même observation vaut pour les articles 3 à 6.

+

A l'alinéa 2 en projet de l'article 6, § 2, il y a lieu d'écrire :

"Les montants fixés à l'alinéa 1er, a), b) et c), ... . Le montant prévu à l'alinéa 1er, d), s'entend par application ou culture visée, ce montant ne pouvant toutefois excéder le triple du montant de la taxe additionnelle, soit 180.000 F.".

Article 4.

Conformément à l'article 82, alinéa 1er, de la loi précitée du 24 décembre 1976, le Roi a uniquement le pouvoir d'imposer une rétribution à charge des personnes physiques ou morales qui "produisent ou commercialisent" des produits phyto-pharmaceutiques.

Pour qu'il soit en parfaite concordance avec cette disposition légale, l'article 8, § 1er, alinéa 1er, doit être rédigé comme suit :

"Toute personne qui a obtenu l'agréation pour produire ou commercialiser des produits pharmaceutiques est tenue ...".

.../...

Article 5.

Dans la phrase liminaire du texte néerlandais, il y a lieu de remplacer les mots "met volgende tekst ... ingelast" par les mots "luidend als volgt, ... ingevoegd".

+

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 8bis en projet, l'on se reportera à l'observation faite ci-dessus au sujet du fondement légal de la réglementation envisagée.

Article 6.

Cet article vise à remplacer l'ensemble de l'article 10 de l'arrêté royal du 11 décembre 1981.

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, c'est par erreur que l'on a omis, dans le nouveau texte de l'article 10, la disposition de l'alinéa 2 du texte actuellement en vigueur aux termes de laquelle "les taxes et redevances visées aux articles 6 et 8 du présent arrêté sont enregistrées dans le compte du comptable qui en a opéré le recouvrement, à l'article 66.08.00.72 C - Fonds phytopharmaceutique".

Il convient dès lors d'inclure cette disposition dans l'article 10 en projet sous la forme d'un alinéa 2.

+

Selon le fonctionnaire délégué, il faut entendre par "établissement financier agréé", à l'alinéa 2 de la disposition en projet (qui devient l'alinéa 3), "une institution publique de crédit" et, plus particulièrement, "l'Institut national de Crédit agricole".

Il se recommande, dans un souci de clarté, de le dire expressément dans le texte.

Article 7.

Dans le texte néerlandais de l'exécutoire, il y a lieu de remplacer les mots "ieder wat hen betreft" par les mots "ieder wat hem betreft".

---

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. R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.