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 20 oktober 1987 door de Staatssecretaris voor Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren", heeft op 23 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, le 20 octobre 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux", a donné le 23 octobre 1987 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het bij het Ministerie van Landbouw opgerichte Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren wordt, luidens artikel 32, § 2, tweede lid, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, o.m. gestijfd door verplichte bijdragen ten laste van de natuurlijke en rechtspersonen die dieren of dierlijke produkten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen.

Luidens het vierde lid van genoemd artikel 32, § 2, bepaalt de Koning, na advies van de Raad van het Fonds, bij in Ministerraad overlegd besluit, het bedrag van de verplichte bijdragen, evenals de regels voor de inning ervan. Onverminderd de sancties bedoeld in hoofdstuk VI van de dierengezondheidswet, bepaalt de Koning eveneens de gevolgen van het niet-betalen van de verplichte bijdragen.

Het negende lid van datzelfde artikel 32, § 2, bepaalt dat, indien de verplichte bijdrage wordt geïnd bij personen die dieren of dierlijke produkten verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen, die bijdrage zal worden doorberekend bij elke verkooptransactie tot en met het stadium van de producent.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de hiervoren overgeschreven bepalingen van artikel 32, § 2, vierde en negende lid, van de dierengezondheidswet.

.../...

2. Luidens artikel 5, eerste lid, van het ontwerp zouden de verplichte bijdragen worden geïnd door de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten.

Die Nationale Dienst is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid die werd opgericht bij de wet van 27 december 1938. Luidens artikel 2 van die wet heeft de Nationale Dienst tot taak, binnen het kader van het beleid van de Minister van Landbouw, de binnen- en buitenlandse afzet van de landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten te bevorderen. De Dienst kan daartoe, binnen de door de Minister van Landbouw gestelde perken, medewerken aan de toepassing van elke regeling nopens het aanbieden, het verdelen en verkopen van die produkten.

In de aldus door de wet van 27 december 1938 omschreven taken blijkt bezwaarlijk het innen van de verplichte bijdragen bestemd voor het Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren te kunnen worden ingepast, vermits dat Fonds de bestrijding van de dierenziekten en de verbetering van de hygiëne, de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke produkten tot doel heeft, en niet de afzet van die produkten.

De bepaling van artikel 32, § 2, vierde lid, van de dierengezondheidswet, luidens welke de Koning "de regels voor de inning (van de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren) bepaalt", kan evenmin de voldoende rechtsgrond opleveren om bij koninklijk besluit het innen van de verplichte bijdragen op te dragen aan de autonome openbare instelling die de meergenoemde Nationale Dienst is.

.../...

De desbetreffende bepaling van het ontwerp-besluit dient derhalve derwijze te worden omgewerkt dat niet de Nationale Dienst, maar de diensten van het Ministerie van Landbouw worden belast met het innen van de bedoelde bijdragen.

3. De verplichte bijdrage zal, zoals blijkt uit de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, op een verschillende wijze worden berekend naargelang het gaat om dieren die in Belgische slachthuizen worden geslacht of om dieren die levend worden uitgevoerd : in het eerste geval wordt een forfaitaire bijdrage per geslacht rund, kalf of varken opgelegd, in het tweede geval wordt de bijdrage vastgesteld op een procentueel bedrag van de waarde van de uitgevoerde dieren.

Ter verantwoording van dat onderscheid werd door de gemachtigde van de Regering aangevoerd dat, wat de uitvoer betreft, niet een forfaitaire bijdrage per uitgevoerd dier kan worden opgelegd, omdat in de uitvoerdocumenten niet het aantal dieren van iedere soort moet worden vermeld, maar alleen de waarde van de uitgevoerde dieren. De gemachtigde ambtenaar heeft overigens bevestigd dat de beide berekeningswijzen, globaal genomen, tot een gelijk resultaat zouden leiden.

4. Luidens artikel 5, tweede lid, van het ontwerp zou, met het oog op de inning van de verplichte bijdragen, o.m. toepassing worden gemaakt van artikel 7ter van het koninklijk besluit van 31 januari 1985 betreffende de verplichte bijdra-

.../...

gen bestemd voor de bevordering van de afzet van de produkten van de consultatieve afdelingen "Niet-eetbare tuinbouwprodukten", "Zeevisserij", "Varkens" en "Runderen, schapen, geiten en paarden" opgericht in de schoot van de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten.

Dat artikel 7ter bepaalt dat de voor de inning van de verplichte bijdragen nuttige inlichtingen en gegevens worden verstrekt o.m. door de diensten van het Ministerie van Volksgezondheid (en Leefmilieu), van het Ministerie van Economische Zaken, van het Ministerie van Financiën, van het Ministerie van Middenstand en van het Ministerie van Sociale Zaken.

In zoverre het ontworpen artikel 5, tweede lid - dat volgens de gemachtigde ambtenaar zou worden herschreven en dat inzonderheid niet meer zou verwijzen naar het genoemde koninklijk besluit van 31 januari 1985 - zou voorzien in de tussenkomst van diensten van andere ministeries dan dat van Landbouw, zou het ontwerp mede moeten worden voorgedragen en ondertekend door de Ministers die de betrokken departementen beheren. Die Ministers zouden tevens in de uitvoeringsbepaling (artikel 9 van het ontwerp) moeten worden vermeld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar de wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren, en inzonderheid

naar artikel 1bis dat in die wet werd ingevoegd door de dierengezondheidswet van 24 maart 1987.

Aangezien het vermelde artikel 1bis geen betrekking heeft op de in het ontwerp-besluit bedoelde verplichte bijdragen ten bate van het Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren en dus niet de rechtsgrond vormt voor de ontworpen regeling, dient de verwijzing ernaar te vervallen.

+

Vóór de verwijzing naar het advies van de Raad van State, moet volgend lid worden ingevoegd :

"Gelet op het akkoord van de Minister van Begroting, gegeven op 13 oktober 1987;".

Artikel 1.

Indien het de bedoeling is - zoals door de gemachtigde ambtenaar werd bevestigd - dat voor de toepassing van de definitie van "slachthuis" in artikel 1, 1°, niet alleen moet rekening gehouden worden met de wijziging welke in de wet van 5 september 1952 werd aangebracht bij de wet van 13 juli 1981, maar ook met alle eventuele latere wijzigingen, dienen de woorden "gewijzigd bij de wet van 13 juli 1981" te worden geschrapt.

+

.../...

Het 2° en het 3° verwijzen voor de definitie van "rund" en "kalf" naar "de toepasselijke B.T.W.-regeling".

Uit de toelichting welke de gemachtigde ambtenaar ter zake heeft verstrekt, blijkt dat met die "toepasselijke B.T.W.-regeling" bedoeld wordt een "aanschrijving nr. 23 van 30 december 1981" van het Ministerie van Financiën, luidens welke als "runderen" moeten worden beschouwd "alle runderen zonder onderscheid, maar met uitsluiting van de kalveren" en dat als "kalveren" moeten worden aangemerkt "runderen (huisdieren) met een levend gewicht van niet meer dan 220 kg., en die nog geen vaste tanden hebben".

Niet alleen verdient het geen aanbeveling in een koninklijk besluit te verwijzen naar regelingen van een lagere orde (zoals een omzendbrief), maar bovendien mist in casu de verwijzing naar "de toepasselijke B.T.W.-regeling" iedere precisie.

Die verwijzingen dienen derhalve te worden vervangen door duidelijke omschrijvingen van de gehanteerde begrippen.

Artikel 5.

Luidens dit artikel zouden de verplichte bijdragen worden geïnd door de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten en zouden de bepalingen van de artikelen 3, 4, 6, 7bis en 7ter van het eerdervermelde koninklijk besluit van 31 januari 1985 van overeenkomstige toepassing zijn op de inning van de in het ontwerp-besluit bedoelde bijdragen.

.../...

Het artikel behoort volledig te worden omgewerkt, rekening houdend met de algemene opmerking 2.

Bovendien dient erop te worden gewezen dat een verwijzing naar het laatste lid van artikel 6 van het koninklijk besluit van 31 januari 1985, welke bepaling betrekking heeft op de opsporing en de vaststelling van overtredingen, niet verenigbaar is met het bepaalde in artikel 7 van het ontwerp.

Artikel 8.

Luidens dit artikel zou de ontworpen regeling in werking treden op 1 oktober 1987 (eerste lid) en zouden de artikelen 2 en 3 ophouden van kracht te zijn op 31 december 1988 (tweede lid).

Blijkens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar, ligt het niet in de bedoeling van de Regering om de ontworpen regeling te laten terugwerken. Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke wetsbepaling die zulks toestaat, zou de Regering overigens een belastende regeling zoals deze van het ontwerp-besluit niet rechtmatig kunnen laten terugwerken.

De bepaling van het tweede lid vindt volgens de gemachtigde ambtenaar hierin haar verantwoording dat de Regering, met ingang van 1 januari 1989, een nieuwe regeling met betrekking tot de berekening van de verplichte bijdragen wenst in te voeren. Ter zake kan worden opgemerkt dat de Regering ermee kan volstaan, bij het vaststellen van die nieuwe regeling, de artikelen 2 en 3 van het ontwerp op te heffen met ingang van de inwerkingtreding van het nieuwe besluit. Het tweede lid kan derhalve beter worden weggelaten.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Aux termes de l'article 32, § 2, alinéa 2, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, le Fonds de la santé et de la production des animaux, institué au Ministère de l'Agriculture, est alimenté notamment par des cotisations obligatoires à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux.

Aux termes de l'alinéa 4 du même article 32, § 2, le Roi, après avis du Conseil du Fonds, détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres le montant des cotisations obligatoires, ainsi que les modalités de leur perception. Sans préjudice des sanctions visées au chapitre VI de la loi relative à la santé des animaux, le Roi détermine également les conséquences du non-paiement des cotisations obligatoires.

L'alinéa 9 de l'article 32, § 2, précité, dispose que, si la cotisation obligatoire est perçue à charge de personnes qui transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou produits animaux, elle est répercutée lors de chaque transaction jusqu'au stade du producteur.

Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'exécuter les dispositions reproduites ci-dessus de l'article 32, § 2, alinéas 4 et 9, de la loi relative à la santé des animaux.

.../...

2. Aux termes de l'article 5, alinéa 1er, du projet, les cotisations obligatoires seraient perçues par l'Office national des débouchés agricoles et horticoles.

Cet Office national est un établissement public doté de la personnalité juridique, créé par la loi du 27 décembre 1938. Aux termes de l'article 2 de cette loi, l'Office national a pour mission, dans le cadre général de la politique du Ministre de l'Agriculture, de promouvoir le développement des débouchés intérieurs et extérieurs des produits agricoles, horticoles et de la pêche maritime. A cette fin, l'Office peut collaborer, dans les limites fixées par le Ministre de l'Agriculture, à l'application de toute réglementation concernant la présentation, la distribution et la vente de ces mêmes produits.

La perception des cotisations obligatoires destinées au Fonds de la santé et de la production des animaux ne paraît guère pouvoir s'inscrire dans les missions ainsi définies par la loi du 27 décembre 1938, ce Fonds ayant pour objet la lutte contre les maladies des animaux et l'amélioration de l'hygiène, de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux, et non pas l'écoulement de ces produits.

La disposition de l'article 32, § 2, alinéa 4, de la loi relative à la santé des animaux, aux termes de laquelle le Roi "détermine les modalités de (la) perception (des cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux)", ne peut pas davantage fournir un fondement légal suffisant pour confier, par voie d'arrêté royal, la perception des cotisations obligatoires à l'établissement public autonome qu'est l'Office national précité.

.../...

Il conviendrait, dès lors, de reformuler la disposition susvisée du projet d'arrêté de manière à ce que, non pas l'Office national, mais les services du Ministère de l'Agriculture soient chargés de la perception des cotisations susvisées.

3. Ainsi qu'il ressort des articles 2 et 3 du projet, la cotisation obligatoire sera calculée différemment selon qu'il s'agit d'animaux abattus dans des abattoirs belges ou d'animaux exportés vivants : dans le premier cas, il est imposé une cotisation forfaitaire par bovin, veau ou porc abattu, dans le second cas, la cotisation est fixée à un pourcentage de la valeur des animaux exportés.

Pour justifier cette distinction, le délégué du Gouvernement a fait valoir qu'en ce qui concerne l'exportation, il s'avère impossible d'imposer une cotisation forfaitaire par animal exporté, puisque les documents d'exportation doivent mentionner, non pas le nombre d'animaux de chaque espèce, mais uniquement la valeur des animaux exportés. Le fonctionnaire délégué a confirmé par ailleurs que les deux modes de calcul aboutiraient, globalement, à un résultat identique.

4. Aux termes de l'article 5, alinéa 2, du projet, il serait fait application notamment, en vue de la perception des cotisations obligatoires, de l'article 7ter de l'arrêté royal du 31 janvier 1985 relatif aux cotisations obligatoires destinées à la promotion des débouchés des produits des sections consultatives "Produits horticoles non comestibles", "Pêche maritime", "Porcine" et "Bovine, ovine, caprine et chevaline" constituées au sein de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles.

.../...

L'article 7ter susvisé dispose que les renseignements et données utiles en vue de la perception des cotisations obligatoires, sont fournis notamment par les services du Ministère de la Santé publique (et de l'Environnement), du Ministère des Affaires économiques, du Ministère des Finances, du Ministère des Classes moyennes et du Ministère des Affaires sociales.

Dans la mesure où l'article 5, alinéa 2, en projet - lequel, selon le fonctionnaire délégué, serait reformulé et qui, notamment, ne contiendrait plus la référence à l'arrêté royal précité du 31 janvier 1985 - prévoirait l'intervention de services de ministères autres que ceux du département de l'Agriculture, le projet devrait également être proposé et contresigné par les Ministres qui ont la gestion des départements concernés. Il conviendrait en outre de mentionner ces Ministres dans l'exécutoire (article 9 du projet).

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

L'alinéa 2 du préambule se réfère à la loi du 20 juin 1956 relative à l'amélioration des races d'animaux domestiques utiles à l'agriculture, et notamment à l'article 1er bis, inséré dans cette loi par la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

.../...

Etant donné que l'article 1er bis, précité, ne se rapporte pas aux cotisations obligatoires en faveur du Fonds de la santé et de la production des animaux, visées dans le projet d'arrêté, et ne constitue pas, dès lors, le fondement légal de la réglementation en projet, il convient d'omettre la référence à cet article.

+

Avant la référence à l'avis du Conseil d'Etat, il y aurait lieu d'insérer l'alinéa suivant :

"Vu l'accord du Ministre du Budget, donné le 13 octobre 1987;".

Article 1er.

Si l'intention du Gouvernement - comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué - est de faire en sorte que, pour l'application de la définition de l'"abattoir", il soit tenu compte, non seulement de la modification apportée à la loi du 5 septembre 1952 par la loi du 13 juillet 1981, mais également de toutes autres modifications ultérieures éventuelles, il y aurait lieu d'omettre les mots "modifié par la loi du 13 juillet 1981".

+

Pour définir le "bovin" et le "veau", les 2° et 3° se réfèrent aux "dispositions applicables en matière de T.V.A.".

Il ressort des précisions fournies en la matière par le fonctionnaire délégué que "les dispositions applicables en matière de T.V.A." sont contenues dans une "circulaire n° 23 du 30 décembre 1981" du Ministère des Finances, aux termes de laquelle il convient de considérer comme "bovins" "tous les bovidés sans distinction, mais à l'exclusion des veaux" et qu'il y a lieu de considérer comme "veaux" "les animaux dont le poids sur pied n'excède pas 220 kg, et qui n'ont pas encore leur dentition définitive".

Non seulement il n'est pas indiqué de se référer, dans un arrêté royal, à des réglementations d'un ordre inférieur (p. ex. une circulaire), mais, au surplus, la référence qui est faite en l'espèce aux "dispositions applicables en matière de T.V.A." manque totalement de précision.

Il conviendra, dès lors, de remplacer les références précitées par une définition claire et précise des notions utilisées.

Article 5.

Aux termes de cet article, les cotisations obligatoires seraient perçues par l'Office national des débouchés agricoles et horticoles et les dispositions des articles 3, 4, 6, 7bis et 7ter de l'arrêté royal précité du 31 janvier 1985 seraient applicables, par analogie, à la perception des cotisations visées dans l'arrêté en projet.

.../...

Il y aurait lieu de remanier complètement cet article, en tenant compte de l'observation générale 2.

Il convient de signaler par ailleurs qu'une référence au dernier alinéa de l'article 6 de l'arrêté royal du 31 janvier 1985, disposition relative à la recherche et à la constatation d'infractions, est incompatible avec la disposition de l'article 7 du projet.

Article 8.

Aux termes de cet article, la réglementation en projet entrerait en vigueur le 1er octobre 1987 (alinéa 1er) et les articles 2 et 3 cesseraient d'être en vigueur le 31 décembre 1988 (alinéa 2).

Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, il n'entre pas dans les intentions du Gouvernement de faire rétroagir la réglementation en projet. En l'absence d'une disposition légale expresse qui le permettrait, le Gouvernement ne pourrait d'ailleurs pas, légalement, faire rétroagir une réglementation imposant des charges, telle que celle qui fait l'objet de l'arrêté en projet.

.../...

Selon le fonctionnaire délégué, la disposition de l'alinéa 2 trouve sa justification dans le fait que le Gouvernement entend instaurer, à partir du 1er janvier 1989, une réglementation nouvelle en matière de calcul des cotisations obligatoires. A ce sujet, on peut faire remarquer qu'il suffirait au Gouvernement, en arrêtant la nouvelle réglementation envisagée, d'abroger les articles 2 et 3 de l'arrêté en projet à la date d'entrée en vigueur du nouvel arrêté. Il serait préférable, dès lors, d'omettre l'alinéa 2.

De kamer was samengesteld uit

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

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

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.