KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 13e november 1980 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het Fytofarmaceutisch Fonds", heeft de 17e december 1980 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 13 novembre 1980, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au Fonds phytopharmaceutique", a donné le 17 décembre 1980 l'avis suivant :

Het ontwerp van koninklijk besluit betreft in de eerste plaats het Fytofarmaceutisch Fonds (de artikelen 1, 2, 4, § 2, 5, 6, 7, 8), in de tweede plaats de informatieplicht van invoerders of voortbrengers van fytofarmaceutische produkten (artikel 3), in de derde plaats het heffen van een retributie ten laste van hen die de in België ingevoerde of voortgebrachte fytofarmaceutische produkten verhandelen (artikel 4, § 1), in de vierde plaats het toezicht op de toepassing van het besluit (artikel 9) en in de vijfde plaats de inwerkingtreding van het ontworpen koninklijk besluit.

De rechtsgrond van het ontwerp.

Wat betreft het Fytofarmaceutisch Fonds.

Naar luid van artikel 82, derde lid, van de wet van 24 december 1976 betreffende de begrotingsvoorstellen 1976-1977 zijn de geldsommen die als retributie of als vergoeding geïnd worden krachtens een koninklijk besluit bedoeld in het eerste en tweede lid van hetzelfde wetsartikel, bestemd voor de financiering van de in het derde lid van het wetsartikel bedoelde opdracht en onderzoek en worden die geldsommen gestort op een bijzondere rekening van de afzonderlijke sectie van de begroting van het Ministerie van Landbouw.

Het kapitaal dat aldus geconstitueerd wordt, is een fonds dat een wettelijke bestemming heeft en waarover de Minister van Landbouw kan beschikken overeenkomstig de terzake geldende wetgeving. Voor de aanwending van de fondsgelden zal de Minister worden bijgestaan door een bestuursentiteit die als zodanig het Fonds wordt genoemd.

.../...

Uit wat voorafgaat volgt enerzijds dat artikel 82, derde lid, van de vermelde wet de rechtsgrond is van de artikelen van het ontwerp die het Fonds betreffen en anderzijds dat aangezien het Fonds geen eigen rechtspersoonlijkheid kan hebben, deze dienst deel uitmaakt van het Ministerie van Landbouw en derhalve onder het gezag van de Minister van Landbouw staat.

Wat betreft de retributie.

Krachtens artikel 82, eerste lid, van de voornoemde wet is de Koning enkel bevoegd om een retributie ten laste te leggen van de natuurlijke personen en rechtspersonen die fytofarmaceutische produkten voortbrengen of verhandelen. Op het invoeren zelf van die produkten kan derhalve geen retributie krachtens voornoemd wetsartikel geheven worden.

AANHEF.

Aangezien in het raadgevend comité bedoeld in artikel 6 van het ontwerp ook het Ministerie van Volksgezondheid is vertegenwoordigd, dient het ontworpen koninklijk besluit ook voorgedragen door de Minister die de Volksgezondheid in zijn bevoegdheid heeft.

Artikel 1.

Om de boven uiteengezette redenen dient artikel 1 gesteld te worden als volgt :

.../...

"Artikel 1.-

Er is in het Ministerie van Landbouw een dienst onder de benaming "Het Fytofarmaceutisch Fonds", hierna "het Fonds" te noemen.

Artikel 2.

Volgens de verstrekte informatie heeft de opsomming gedaan in de negen punten van artikel 2 geen beperkend karakter, wat uit het artikel niet blijkt.

Volgens die informatie zou het Fonds elke andere activiteit dan die opgesomd in artikel 2 kunnen financieren onder de vanzelfsprekende voorwaarde dat de aldaar niet opgesomde activiteit betrekking heeft op een fytofarmaceutisch produkt in de zin van artikel 1, 2°, van het koninklijk besluit van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen en fytofarmaceutische produkten. Om het enunciatief karakter van de opsomming te beklemtonen is het nodig het woord "hoofdzakelijk" in artikel 2 in te voegen. De beginzin van dit artikel dient derhalve gesteld te worden als volgt : "Met betrekking tot de fytofarmaceutische produkten heeft het Fonds hoofdzakelijk tot taak ...".

Artikelen 3 en 4.

Voor de toepassing van de retributie opgelegd bij artikel 4 van het ontwerp, worden de invoerders en de voortbrengers verplicht de bij artikel 3 omschreven aangifte te doen.

.../...

Luidens artikel 82, eerste lid, van de voormelde wet is de retributie slechts toepasselijk op de natuurlijke personen en de rechtspersonen die fytofarmaceutische produkten voortbrengen of verhandelen. Op het invoeren zelf van die produkten kan geen retributie krachtens het wetsartikel 82, eerste lid, geheven worden en kan derhalve geen aangifte opgelegd worden.

Volgens de verstrekte informatie zal de retributie ten opzichte van een bepaald produkt slechts eenmalig van toepassing zijn : de retributie wordt dus toegepast op de omzet van de voortbrenging ofwel op de omzet van de verhandeling. Uit artikel 4, § 2, zou men kunnen afleiden dat op dit punt de keuze gelaten wordt aan de belastingschuldige.

De retributie bedoeld in artikel 82 van de voornoemde wet is toepasselijk op het voortbrengen en het verhandelen van fytofarmaceutische produkten. Derhalve dienen de woorden "in België" in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp weg te vallen.

De artikelen 3 en 4 dienen op grond van boven uiteengezette redenen gesteld te worden als volgt :

"Artikel 3.-

De natuurlijke personen en rechtspersonen die fytofarmaceutische produkten voortbrengen of verhandelen, doen aangifte, in de loop van de maand die volgt op elk semester, aan de Dienst van de Inspectie van de grondstoffen van het Ministerie van Landbouw, op een daartoe door die Dienst beschikbaar gesteld formulier, van de omzet tijdens het voornoemde semester, van de voortgebrachte of verhandelde produkten. De aangegeven omzet moet worden gestaafd door de gepaste stukken. Onder voortbrengst

.../...

wordt hier verstaan benevens de eigenlijke voortbrengst, de verwerking, de bereiding, de samenstelling en de conditionering van een fytofarmaceutisch produkt".

"Artikel 4.-

§ 1. Een retributie van 1 pct valt ten laste van de in artikel 3 bedoelde personen en wordt berekend, naar keuze van de betrokken persoon, op de omzet, tijdens het in aanmerking te nemen semester, hetzij van de voortgebrachte fytofarmaceutische produkten hetzij van dezelfde verhandelde fytofarmaceutische produkten.

§ 2. (zoals in het ontwerp)".

Artikel 5.

Aangezien het Fonds deel uitmaakt van het Ministerie van Landbouw, is artikel 5 overbodig en dient derhalve te vervallen.

Artikel 6.

Volgens artikel 6, § 1, van het ontwerp stelt het Comité jaarlijks de instellingen en personen voor die met de in artikel 2 bedoelde opdrachten zullen worden belast. Deze adviesopdracht staat in nauw verband enerzijds met artikel 7, eerste lid, van het ontwerp volgens hetwelk de Minister de onderzoeksstations, private of openbare organismen en laboratoria aanduidt die met de opdrachten bedoeld in de eerste zin van het lid zullen worden belast, en anderzijds met artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, luidende : "In overeenkomsten

.../...

opgesteld tussen de Minister van Landbouw en de instellingen worden de programma's der werken en kosten ervan vastgesteld".

De aangehaalde bepalingen houden geen of onvoldoende rekening met de terzake toepasselijke wet van 14 juli 1976 betreffende de overheidsopdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.

De aangehaalde bepalingen verdienen opnieuw herdacht te worden rekening houdende met die wet.

Het adviescomité bestaat uit 9 leden : 5 ambtenaren van het Ministerie van Landbouw, 1 ambtenaar van het Ministerie van Volksgezondheid en 3 afgevaardigden "voorgedragen door de vertegenwoordiging in België van de nijverheid en de handel in fytofarmaceutische produkten".

Het is opvallend dat het Ministerie van Volksgezondheid dat uiteraard moet opkomen voor de bescherming van de volksgezondheid en dat een belangrijke rol vervult in verband met de fytofarmaceutische middelen (zie onder meer artikel 2, § 1, 2°, voorlaatste en laatste lid en artikel 1, 2°, van de wet van 11 juli 1969), slechts vertegenwoordigd is door een ambtenaar terwijl er vijf ambtenaren van het Ministerie van Landbouw deel uitmaken van het Comité. De vraag is of zodanige samenstelling evenredig is met het beoogde doel. Wat betreft de voordracht van de afgevaardigden die geroepen zijn om in het Comité de nijverheid en de handel in fytofarmaceutische produkten te vertegenwoordigen, is het onduidelijk wie namens die nijverheid en die handel de voordracht kan doen. Het is evident dat om aan het adviescollege enig gezag te geven degenen die benoemd worden als vertegenwoordigers van die nijverheid en die handel, inderdaad ook die sectoren op doeltreffende wijze moeten kunnen vertegenwoordigen. Artikel 6 verdient opnieuw ter hand te worden genomen.

.../...

Artikel 7.

Dit artikel is overbodig in zover het de bevoegdheid van de Minister van Landbouw bepaalt in verband met het Fonds dat onder zijn gezag staat.

Artikel 9.

De woorden "in het bijzonder" zijn overbodig en kunnen wegvallen.

Artikel 10.

Volgens de verstrekte informatie zal het ontworpen koninklijk besluit in werking treden de eerste dag van het semester dat volgt op de bekendmaking van het ontworpen koninklijk besluit.

Het artikel dient derhalve gesteld te worden als volgt :

"Artikel 10.-
Dit besluit treedt in werking de eerste dag van het semester dat volgt op de datum waarop het is bekendgemaakt".

L'arrêté royal en projet concerne en premier lieu le Fonds phytopharmaceutique (articles 1er, 2, 4, § 2, 5, 6, 7 et 8, en deuxième lieu l'obligation d'information incombant aux importateurs ou producteurs de produits phytopharmaceutiques (article 3) et en troisième lieu la perception d'une rétribution à charge des personnes qui commercialisent des produits phytopharmaceutiques importés ou produits en Belgique (article 4, § 1er); il contient en outre certaines dispositions organisant la surveillance de son exécution (article 9) et son entrée en vigueur.

Fondement légal du projet.

En ce qui concerne le Fonds phytopharmaceutique.

Aux termes de l'article 82, alinéa 3, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977, les sommes perçues au titre de rétribution ou de taxe en vertu d'un arrêté royal visé aux alinéas 1er et 2 dudit article sont destinées à financer les missions et recherches définies à l'alinéa 3 du même article; elles sont versées à un compte spécial de la section particulière du budget du Ministère de l'Agriculture.

Le capital ainsi constitué forme un fonds qui a une destination légale et dont le Ministre de l'Agriculture peut disposer conformément à la législation applicable en la matière. Le Ministre sera assisté, dans l'utilisation de ces fonds, par une entité administrative qualifiée à ce titre de Fonds.

.../...

Il résulte de ce qui précède, d'une part, que c'est l'article 82, alinéa 3, de la loi précitée qui constitue le fondement légal des articles du projet relatifs au Fonds et, d'autre part que, ne pouvant avoir de personnalité juridique propre, ce service fait partie du Ministère de l'Agriculture et, partant, relève de l'autorité du Ministre de l'Agriculture.

En ce qui concerne la rétribution.

En vertu de l'article 82, alinéa 1er, de la loi précitée, le Roi n'est autorisé à imposer de rétribution qu'à charge des personnes physiques et morales qui produisent ou commercialisent des produits phytopharmaceutiques. L'importation même de ces produits ne peut dès lors être frappée d'une rétribution sur la base de la disposition légale précitée.

PREAMBULE.

Le Ministre de la Santé publique étant représenté au sein du Comité consultatif visé à l'article 6 du projet, il y a lieu d'associer à la proposition de l'arrêté royal en projet le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions.

Article 1er.

Pour les motifs exposés ci-dessus, il convient de rédiger l'article 1er comme suit :

"Article 1er.-

Il y a au Ministère de l'Agriculture un service appelé "le Fonds phytopharmaceutique", dénommé ci-après "le Fonds".

.../...

Article 2.

Selon les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, l'énumération formée par les neuf points énoncés à l'article 2 n'a pas de caractère limitatif. Cela ne se dégage pas du texte.

Il ressort des mêmes renseignements que le Fonds pourrait financer toute activité non énumérée à l'article 2 pour autant, bien entendu, qu'elle ait trait à un produit phytopharmaceutique au sens de l'article ler, 2°, de l'arrêté royal du 5 juin 1975 relatif à la conservation, au commerce et à l'utilisation des pesticides et des produits phytopharmaceutiques. Afin de mettre en évidence le caractère exemplatif de l'énumération donnée à l'article 2, il serait utile d'insérer dans cet article le mot "principalement". On rédigera donc le début de l'article 2 comme suit : "Le Fonds a principalement pour mission en ce qui concerne les produits phytopharmaceutiques ...".

Articles 3 et 4.

En vue de l'application de la rétribution imposée par l'article 4 du projet, obligation est faite aux importateurs et producteurs d'introduire la déclaration spécifiée à l'article 3 du projet.

Aux termes de l'article 82, alinéa ler, de la loi précitée, la rétribution ne s'applique qu'aux personnes physiques et morales qui produisent ou commercialisent des produits phytopharmaceutiques. L'importation même de ces produits ne peut être frappée d'une rétribution sur la base de

.../...

l'article 82, alinéa ler, de la loi ni, partant, être soumise à ladite déclaration.

Selon les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, la rétribution ne sera appliquée qu'une seule fois à l'égard d'un produit déterminé : elle sera donc établie soit sur le chiffre d'affaires à la production soit sur le chiffre d'affaires à la commercialisation. On pourrait inférer de l'article 4, § 2, que le choix, sur ce point, est laissé au débiteur de l'impôt.

La rétribution visée à l'article 82 de la loi frappe la production et la commercialisation de produits phytopharmaceutiques. Il convient donc de supprimer aux articles 3 et 4 du projet les mots "en Belgique".

Eu égard aux observations faites ci-dessus, les articles 3 et 4 devraient être rédigés comme suit :

"Article 3.

Les personnes physiques et morales qui produisent ou commercialisent des produits phytopharmaceutiques déclarent au Service de l'Inspection des matières premières du Ministère de l'Agriculture, dans le courant du mois qui suit chaque semestre, à l'aide d'un formulaire spécial mis à leur disposition par ce Service, le chiffre d'affaires relatif aux produits phytopharmaceutiques qui ont été produits ou commercialisés au cours de ce semestre. Le chiffre d'affaires déclaré doit être justifié par les documents appropriés. Par production on entend, outre la production proprement dite, la transformation, la préparation, la composition et le conditionnement d'un produit phytopharmaceutique.

.../...

"Article 4.-

§ ler. Une rétribution de 1 p.c. est imposée aux personnes visées à l'article 3. Elle est calculée, au choix de l'intéressé, sur le chiffre d'affaires afférent au semestre considéré, soit des produits phytopharmaceutiques qui ont été produits soit des mêmes produits phytopharmaceutiques qui ont été commercialisés.

§ 2. (comme au projet, sauf à remplacer "fabriqués" par "produits".

Article 5.

Le Fonds faisant partie intégrante du Ministère de l'Agriculture, l'article 5 est superflu et peut, dès lors, être omis.

Article 6.

Aux termes de l'article 6, § ler, du projet, le Comité consultatif propose chaque année les organismes et personnes qui seront chargés des missions prévues à l'article 2. Cette mission consultative dévolue au Comité est étroitement liée, d'une part, à la disposition de l'article 7, alinéa ler, du projet, aux termes de laquelle le Ministre désigne les stations de recherche, les organismes et laboratoires publics ou privés qui seront chargés des missions visées dans la première phrase du même alinéa et, d'autre part, à la disposition de l'article 7, alinéa 2, qui porte : "Des conventions à intervenir entre le Ministre de

.../...

l'Agriculture et les institutions établissent les programmes des travaux et le coût de ces derniers".

Les dispositions reproduites ci-dessus ne tiennent nullement ou ne tiennent qu'insuffisamment compte de la loi du 14 juillet 1976 relative aux marchés publics de travaux, de fournitures et de services, qui est applicable en la matière.

Elles doivent être reconsidérées à la lumière de cette loi.

Le Comité consultatif comprend 9 membres : 5 fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture, 1 fonctionnaire du Ministère de la Santé publique et 3 délégués "présentés par la représentation en Belgique de l'industrie et du commerce des produits phytopharmaceutiques".

On ne manque pas d'être frappé par le fait que le Ministère de la Santé publique, qui est appelé par essence à protéger les intérêts de la santé publique et qui joue un rôle important dans le domaine des produits pharmaceutiques (voir notamment l'article 2, § 1er, 2°, avant-dernier et dernier alinéas de l'article 1er, 2°, de la loi du 11 juillet 1969) ne sera représenté au sein du Comité que par un seul fonctionnaire alors qu'en seront membres cinq fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture. Il est permis de se demander si la composition ainsi donnée au Comité est bien équilibrée par rapport à l'objectif poursuivi. En ce qui concerne la présentation des délégués appelés à représenter au sein du Comité l'industrie et le commerce des produits phytopharmaceutiques, il n'apparaît pas clairement par qui cette présentation pourra être faite au nom de l'industrie et du commerce. Il est

évident que, si l'on veut donner à cet organe consultatif quelque autorité, les personnes qui y seront nommées comme représentants de ces industrie et commerce devront pouvoir représenter efficacement ces secteurs. L'article 6 devrait être reconsidéré.

Article 7.

Dans la mesure où il détermine les attributions du Ministre de l'Agriculture à l'égard du Fonds, cet article 7 est superflu : le Fonds relève de l'autorité du Ministre.

Article 9.

Le mot "spécialement" est superflu et peut être omis.

Article 10.

Selon les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, l'arrêté royal en projet entrera en vigueur le premier jour du semestre qui suit sa publication.

L'article 10 devrait dès lors être rédigé comme suit :

"Article 10.-
Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du semestre qui suit la date de sa publication".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS, voorzitter,
Messieurs : président,

H. COREMANS, staatsraden,
F. DEBAEDTS, conseillers d'Etat,

S. FREDERICQ, assessoren van de afdeling wetgeving,
G. SCHRANS, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. GROMMEN, eerste auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. M. GROMMEN, premier auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. ADRIAENS.