

KONINKRIJK BELGIE.
-----ROYAUME DE BELGIQUE.
-----ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.
-----AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 29 juli 1986 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr. ... "tot instelling van een Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren", heeft op 29 juli 1986 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Premier Ministre, le 29 juillet 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° ... "instaurant un Fonds de la santé et de la production des animaux", a donné le 29 juillet 1986 l'avis suivant :

Gelet op de uiterst korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, beperkt de Raad van State zich tot de hiernavolgende opmerkingen.

1.1. Het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren (hierna verkort "het Fonds" genoemd), dat de Regering bij het Ministerie van Landbouw bedoelt in te stellen, heeft luidens de artikelen 1 en 2 van het voor advies voorgelegde ontwerp van bijzondere-machtenbesluit "tot doel ... door vergoedingen en toelagen bij te dragen ... (tot) ... de bestrijding van dierenziekten en de verbetering van de hygiëne, de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke produkten", enerzijds, en tot "de verbetering van de veeteelt", anderzijds.

1.2. Omtrent de precieze juridische aard van het Fonds is het ontwerp-besluit verre van eenduidig :

- waar bepaald wordt dat het Fonds "bij het Ministerie van Landbouw wordt ... ingesteld", dat "de ontvangsten en uitgaven van het Fonds (in afwijking van de regelen inzake de Rijkscomptabiliteit worden) ingeschreven op Titel IV van de begroting (van het Ministerie van Landbouw)" en dat in het bijzonder reglement betreffende het beheer van het Fonds kan worden afgeweken van de bepalingen inzake Rijkscomptabiliteit wat betreft "de betaalbaarstelling, de vereffening, de uitbetaling en de verantwoording der uitgaven", lijkt het ontwerp zo te moeten worden begrepen dat het alleen beoogt een louter budgettaire regeling in te voeren die het moet mogelijk

.../...

maken, overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, bepaalde ontvangsten te bestemmen voor bepaalde uitgaven;

- tot een totaal verschillende conclusie - tot de conclusie nl. dat het Fonds een zelfstandige, van de Staat afgescheiden instelling met rechtspersoonlijkheid zou zijn - leiden bepalingen als die waarbij aan het Fonds een beleids- en bestuurstaak lijkt te worden opgedragen (bijdragen tot de bestrijding van de dierenziekten en tot de verbetering van de veeteelt), of die luidens welke het Fonds ontvangsten zal hebben voortkomend van zijn "vermogen", of nog de bepaling krachtens welke een "Raad (van bestuur ?) van het Fonds" zal worden opgericht.

Aan de hand van het verslag aan de Koning kan al evenmin worden uitgemaakt hoe het Fonds juridisch moet worden gekwalificeerd.

Dat verslag brengt echter wel aan het licht waarom er tegenstrijdige bepalingen omtrent de aard van het Fonds in het ontwerp voorkomen : het stelt namelijk dat voor de redactie van het ontwerp model hebben gestaan, enerzijds, de bepalingen van de wet van 29 juli 1955 tot oprichting van een Landbouwfonds (d.i. een louter budgettair fonds) en, anderzijds, wettelijke bepalingen met betrekking tot de Nationale Dienst voor de afzet van land- en tuinbouwprodukten (d.i. een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, als bedoeld in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut).

.../...

De gemachtigde van de Regering heeft ter zake verklaard dat alleen bedoeld wordt een budgettair fonds in de zin van het hiervoren aangehaalde artikel 3, tweede lid, van de wet van 28 juni 1963 in te stellen en dat het geenszins in de bedoeling van de Regering ligt een zelfstandige openbare instelling met een eigen opdracht, eigen bestuursorganen en een eigen vermogen op te richten.

1.3. Het Fonds zal onder meer worden "gestijfd door ... de bijzondere ontvangsten gevormd door de verplichte bijdragen ten laste van de natuurlijke en rechtspersonen die dieren of dierlijke produkten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen", verplichte bijdragen waarvan de Koning "het bedrag en de modaliteiten van inning" bepaalt.

Ook omtrent de juridische kwalificatie van die "verplichte bijdragen" wordt in het verslag aan de Koning weinig verduidelijking gegeven : het verslag beperkt er zich toe te stellen dat "zij (de verplichte bijdragen) ... het karakter van retributies (hebben), aangezien de betere sanitaire bescherming een compensatie uitmaakt voor de financiële inspanningen van het bedrijfsleven".

De gemachtigde van de Regering heeft in dat verband evenwel verklaard dat de bedoelde bijdragen niet zullen worden gevorderd naar aanleiding van een concrete prestatie van de overheid (een controlemaatregel, een keuring, een laboratoriumonderzoek, de aflevering van een vergunning ...) waarop de betrokken natuurlijke of rechtspersonen verplicht zijn een beroep

te doen, maar integendeel zullen verschuldigd zijn wegens het loutere feit dat de activiteit van de betrokkenen op dieren of dierlijke produkten gericht is. De bijdragen zouden worden vastgesteld op een forfaitair bedrag per dier of dierlijk produkt.

Wanneer aldus geen concrete tegenprestatie van de overheid kan worden aangewezen die zou beantwoorden aan de financiële last welke aan de betrokkenen wordt opgelegd, kunnen de in het ontwerp bedoelde verplichte bijdragen niet als retributies worden gekwalificeerd, doch zijn ze als belastingen aan te merken.

Het doet daarbij weinig ter zake dat de geïnde bedragen bestemd worden voor de bestrijding van de dierenziekten en de verbetering van de veeteelt in het algemeen of dat de bijdragen worden geëist van een beperkte groep natuurlijke of rechtspersonen.

2. Als rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden in de aanhef van het ontwerp-besluit de artikelen 1, 2°, a), c) en d), en 3, § 2, van de wet van 27 maart 1986 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning, aangewezen.

Luidens de vermelde bepalingen van artikel 1 kan de Koning, met het oog onder meer op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten en de gezondmaking van de openbare financiën, bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde de openbare uitgaven te beheersen, te beperken of te verminderen, en de niet-fiscale ontvangsten van de Schatkist te stijven, meer bepaald :

.../...

- a) door de regelen betreffende de Rijkscomptabiliteit en betreffende de controle op en het beheer van sommige instellingen van openbaar nut te wijzigen;
- b) ...
- c) door de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren;
- d) door de wettelijke bepalingen te wijzigen die uitgaven ten laste van de Staat tot gevolg hebben.

Krachtens artikel 3, § 2, van de bijzondere-machten-wet kunnen die besluiten, in geval van dringende noodzakelijkheid, worden genomen zonder de adviezen te moeten vragen of de voorstellen te moeten afwachten die door wettelijke of reglementaire bepalingen zijn voorgeschreven.

2.1. Volgens de gemachtigde van de Regering moet de ontworpen regeling - en meer bepaald de invoering van de "verplichte bijdragen" - toelaten, op de kredieten bestemd voor de bestrijding van de dierenziekten en de verbetering van de veeteelt, besparingen te realiseren van 48,7 miljoen fr. voor 1986, en van 110 miljoen fr. voor 1987 - zonder dat deze besparingen leiden tot een terugschroeven van de ter zake geleverde inspanning.

De gemachtigde heeft bevestigd dat die besparingen uitsluitend moeten worden toegeschreven aan de invoering van de "verplichte bijdragen". Voor het overige komt het ontwerpbesluit immers neer op een louter budgettaire regeling (de inschrijving van de betrokken kredieten op de afzonderlijke sectie), waarvan weliswaar wordt verwacht dat ze tot een efficiëntere aanwending van de beschikbare kredieten zal leiden, maar die op zichzelf geen besparingseffect heeft.

.../...

Uit wat hiervoren sub. 1.3. werd uiteengezet, volgt dat de "verplichte bijdragen" niet kunnen worden aangemerkt als "niet fiscale ontvangsten van de Schatkist" in de zin van artikel 1, 2°, van de wet van 27 maart 1986, en dat derhalve voor de invoering van die bijdragen geen rechtsgrond kan worden gevonden in de bijzondere-machtenwet.

Vermits de ontworpen regeling - zonder de bepalingen in verband met de verplichte bijdragen - geen vermindering van de openbare lasten zal meebrengen, moet de conclusie ~~dan~~ ook zijn dat ze in haar geheel niet kan worden ingepast in de bevoegdheden welke de bijzondere-machtenwet aan de Koning heeft verleend.

In subsidiaire orde kan er overigens nog worden op gewezen dat het ontwerp-besluit, naar zijn voorwerp, evenmin rechtsgrond vindt in de bepaling van het hiervoren geciteerde artikel 1, 2°, a) : het ontwerp bevat weliswaar bepalingen die afwijken van de regelen betreffende de Rijkscomptabiliteit, maar strekt er niet toe die regelen "te wijzigen".

Ook artikel 1, 2°, littera c), van de bijzondere-machtenwet lijkt niet dienstig te kunnen worden ingeroepen : het ontwerp heeft immers niet tot doel "de openbare instellingen of de instellingen gesubsidieerd door de openbare machten te rationaliseren en hun opdrachten opnieuw te definiëren".

.../...

2.2. De in de aanhef van het ontwerp vermelde bepaling van artikel 3, § 2, van de wet van 27 maart 1986 laat toe, in geval van dringende noodzakelijkheid, voorbij te gaan aan wettelijk of reglementair opgelegde raadplegingen.

Het is de Raad van State niet duidelijk welke adviezen of voorstellen met betrekking tot de ontworpen regeling hadden moeten worden gevraagd of ingewacht.

Vu le délai extrêmement bref qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat limite son avis aux observations qui suivent.

1.1. Aux termes des articles 1er et 2 du projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux soumis à l'avis du Conseil d'Etat, le Fonds de la santé et de la production des animaux (ci-après dénommé en abrégé "le Fonds"), que le Gouvernement envisage d'instaurer au Ministère de l'Agriculture, "a pour but d'intervenir par voie d'indemnités et de subventions en ce qui concerne 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" d'une part, et "l'amélioration de l'élevage" d'autre part.

1.2. L'arrêté en projet est loin d'être exempt d'ambiguïté quant au caractère juridique exact du Fonds :

- en tant qu'il prévoit que le Fonds "est instauré au Ministère de l'Agriculture", que "les recettes et les dépenses du Fonds (en dérogation aux règles en matière de comptabilité de l'Etat) sont portées au Titre IV du budget (du Ministère de l'Agriculture)" et qu'un règlement spécial relatif à la gestion du Fonds peut déroger aux dispositions régissant la comptabilité de l'Etat en ce qui concerne "l'engagement, la liquidation, le paiement et la justification des dépenses", le projet semble devoir s'interpréter comme visant uniquement à instaurer un régime d'ordre purement budgétaire destiné à permettre, confor-

.../...

mément à l'article 3, alinéa 2, de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, d'affecter certaines recettes à certaines dépenses;

- d'autres dispositions du projet conduisent à la conclusion, totalement différente, que le Fonds serait un organisme autonome, distinct de l'Etat et doté de la personnalité civile. C'est le cas notamment de la disposition qui semble confier au Fonds une mission de politique et d'administration (intervenir en ce qui concerne la lutte contre les maladies des animaux et l'amélioration de l'élevage), de la disposition en vertu de laquelle le Fonds disposera de recettes provenant de son "patrimoine" et de la disposition qui prévoit la création d'un "Conseil (d'administration ?) du Fonds".

Le rapport au Roi ne permet pas non plus de déterminer la qualification juridique à donner au Fonds.

Il permet cependant d'expliquer la présence dans le projet de dispositions aussi contradictoires quant à la nature du Fonds : il signale en effet que la rédaction du projet s'est inspirée, d'une part, des dispositions de la loi du 29 juillet 1955 créant un Fonds agricole (qui est un Fonds purement budgétaire) et, d'autre part, des dispositions légales relatives à l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (qui est un organisme public doté de la person-

.../...

nalité civile visé par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public).

Le délégué du Gouvernement a déclaré à ce sujet que l'intention est uniquement de créer un fonds budgétaire au sens de l'article 3, alinéa 2, précité, de la loi du 28 juin 1963 et qu'il n'entre nullement dans les intentions du Gouvernement de procéder à la création d'un organisme public autonome doté d'une mission spécifique, d'organes administratifs propres et d'un patrimoine distinct.

1.3. Le Fonds sera alimenté notamment "par ... les recettes particulières constituées par des cotisations obligatoires mises à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux", cotisations obligatoires dont le Roi détermine "le montant et les modalités de perception".

Le rapport au Roi n'apporte également que peu de précisions sur la qualification juridique qu'il convient de donner à ces "cotisations obligatoires" : il se borne à énoncer qu'"elles (les cotisations obligatoires) auront le caractère de "rétributions" étant donné que la meilleure protection sanitaire constituera une compensation pour les efforts financiers des milieux professionnels".

.../...

Le délégué du Gouvernement a cependant déclaré à ce sujet que les cotisations susvisées ne seront pas exigées à l'occasion d'une prestation concrète de l'autorité (une mesure de contrôle, une inspection, un examen de laboratoire, l'octroi d'un permis ...) à laquelle les personnes physiques ou morales concernées sont tenues de recourir, mais qu'au contraire elles seront dues en raison du seul fait que l'activité des intéressés est axée sur les animaux ou les produits animaux. Les cotisations seraient fixées à un montant forfaitaire par animal ou par produit animal.

Dès lors que l'on ne peut relever aucune prestation concrète de la part de l'autorité qui serait la contrepartie de la charge financière que les intéressés se voient imposer, les cotisations obligatoires visées dans le projet ne peuvent être qualifiées de "rétributions", mais doivent être considérées comme des impôts.

Il importe peu en l'occurrence que les montants perçus soient destinés à la lutte contre les maladies des animaux et à l'amélioration de l'élevage en général ou que les cotisations soient exigées d'un groupe restreint de personnes physiques ou morales.

.../...

2. Le préambule de l'arrêté en projet invoque comme fondement légal de la réglementation envisagée les articles 1er, 2°, a), c) et d), et 3, § 2, de la loi du 27 mars 1986 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi.

Les dispositions précitées de l'article 1er habilite le Roi, afin d'assurer notamment le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques et l'assainissement des finances publiques, à prendre par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres toutes les mesures utiles en vue de maîtriser, de limiter ou de réduire les dépenses publiques et d'alimenter les recettes non fiscales du Trésor, plus précisément :

- a) en modifiant les règles relatives à la comptabilité de l'Etat et au contrôle et à la gestion de certains organismes d'intérêt public;
- b) ...
- c) en rationalisant les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et en redéfinissant leurs missions;
- d) en modifiant les dispositions légales entraînant des dépenses à charge de l'Etat.

En vertu de l'article 3, § 2, de la loi de pouvoirs spéciaux, lesdits arrêtés peuvent, en cas d'urgence, être pris sans qu'il faille solliciter les avis ou attendre les propositions prescrites par des dispositions légales ou réglementaires.

.../...

2.1. Selon le délégué du Gouvernement, la réglementation en projet - et notamment l'instauration des "cotisations obligatoires" - devra permettre de réaliser sur les crédits destinés à la lutte contre les maladies des animaux et à l'amélioration de l'élevage des économies de l'ordre de 48,7 millions de francs en 1986 et de 110 millions de francs en 1987, sans que ces économies entraînent une réduction de l'effort consenti dans ces domaines.

Le délégué a confirmé que ces économies devront être attribuées exclusivement à l'instauration des "cotisations obligatoires". Pour le surplus, l'arrêté en projet s'analyse, en effet, comme un régime purement budgétaire (inscription des crédits y afférents dans la section particulière), dont on attend cependant qu'elle aboutisse à une affectation plus efficace des crédits disponibles, sans toutefois entraîner par elle-même un effet d'économie.

Il résulte de ce qui a été exposé ci-dessus sub 1.3. que les "cotisations obligatoires" ne peuvent être considérées comme des "recettes non fiscales du Trésor" au sens de l'article 1er, 2°, de la loi du 27 mars 1986 et que l'instauration de ces cotisations ne peut dès lors trouver de fondement légal dans la loi de pouvoirs spéciaux.

Comme la réglementation en projet - sans les dispositions relatives aux cotisations obligatoires - n'entraînera aucune diminution des charges publiques, force est de conclure que, dans son ensemble, elle ne peut s'inscrire dans le cadre des pouvoirs que la loi d'habilitation a attribués au Roi.

.../...

A titre subsidiaire, on peut par ailleurs signaler que l'arrêté en projet ne trouve pas non plus de fondement légal dans la disposition de l'article 1er, 2°, a), précitée quant à son objet : si le projet comporte des dispositions dérogeant aux règles relatives à la comptabilité de l'Etat, il n'a pas pour objet de "modifier" ces règles.

De même, l'article 1er, 2°, littéra c), de la loi de pouvoirs spéciaux ne paraît pas non plus pouvoir être utilement invoqué en l'occurrence : en effet, le projet ne tend pas à "rationaliser les institutions publiques ou subventionnées par les pouvoirs publics et redéfinir leurs missions".

2.2. La disposition de l'article 3, § 2, de la loi du 27 mars 1986, citée dans le préambule du projet, permet de passer outre, en cas d'urgence, aux consultations prescrites par la loi ou les règlements.

Le Conseil d'Etat ne voit pas quels avis auraient dû être demandés ou quelles propositions auraient dû être attendues relativement à la réglementation en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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

Het verslag werd uitgebracht
door Mevr. J. DE KOSTER-MANNENS,
eerste auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

La chambre était composée de

staatsraad, voorzitter,
conseiller d'Etat, président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Le rapport a été présenté par
Mme J. DE KOSTER-MANNENS, premier
auditeur.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

W. DEROOVER.