

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 1 oktober 1992 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de oprichting van het Fonds voor de produktie en de bescherming van planten en plantaardige produkten", heeft op 6 oktober 1992 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture, le 1er octobre 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "relative à la création du Fonds pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux", a donné le 6 octobre 1992 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING.

Onder verwijzing naar artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals gewijzigd bij de wet van 15 oktober 1991, motiveert de Minister van Landbouw in zijn brief van 28 september 1992 het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag door erop te wijzen dat het op te richten Fonds per 1 januari 1993 in werking moet treden.

DRAAGWIJDTE VAN HET ONTWERP.

Het ontwerp heeft tot doel een begrotingsfonds op te richten in de zin van het bepaalde in artikel 45 van de op 17 juli 1991 gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, bestemd voor de produktie en de bescherming van planten en plantaardige produkten.

Met de oprichting van bedoeld fonds wordt vooreerst beoogd de rechten en vergoedingen die worden geïnd ter uitvoering van de wetten van 11 juli 1969, 2 april 1971, 28 maart 1975 en 20 mei 1975 (1) te centraliseren en deze te bestemmen voor de financiering van de controlemaatregelen die ter uitvoering van dezelfde wetten worden getroffen of

(1) Wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt; wet van 2 april 1971 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen; wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten; wet van 20 mei 1975 tot bescherming van kweekprodukten.

die in de toekomst, met het oog op de totstandkoming van de Europese eenheidsmarkt, ter uitvoering van reeds uitgevaardigde of nog uit te vaardigen Europese richtlijnen noodzakelijk zullen blijken.

Daarnaast creëert het ontwerp een ruimere rechtsgrond voor het opleggen, aan de betrokken sectoren, van bijkomende bijdragen.

De artikelen 1, 2, 3 en 4 van het ontwerp waarbij de oprichting, de uitgaven, de inkomsten en de werking van het Fonds worden geregeld, zijn gesteld naar het voorbeeld van artikel 32 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 waarbij het "Fonds voor de gezondheid en de produktie van de dieren" werd opgericht. De bepalingen betreffende het toezicht en de sancties (artikelen 5 en 6 van het ontwerp) zijn op dezelfde wijze geconcipieerd als die in de meergenoemde wetten van 11 juli 1969, 2 april 1971, 28 maart 1975 en 20 mei 1975.

Ten slotte worden bij artikel 7 van het ontwerp de rechten en vergoedingen vastgesteld ter uitvoering van meergenoemde wetten, uitdrukkelijk bevestigd.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. In het ontwerp worden twee verschillende materies vermengd : enerzijds de regelen betreffende de oprichting en het statuut van een begrotingsfonds, anderzijds het instellen van nieuwe bijdragen verschuldigd door de betrokken

.../...

sectoren en de daarop betrekking hebbende controle- en strafmaatregelen.

Het ware, vanuit wetgevingstechnisch oogpunt, beter beide materies in afzonderlijke ontwerpen onder te brengen.

De hiernavolgende opmerkingen moeten met dat voorbehoud worden gelezen.

2. De rechten en vergoedingen die thans ter uitvoering van voornoemde wetten van 11 juli 1969, 2 april 1971, 28 maart 1975 en 20 mei 1975 worden geïnd, moeten omwille van de rechtszekerheid uitdrukkelijk in artikel 2 onder een afzonderlijk punt worden opgenomen, met vermelding van de bepalingen waarbij ze zijn ingesteld.

3. De meergenoemde wetten van 11 juli 1969, 2 april 1971, 28 maart 1975 en 20 mei 1975 bevatten elk een eigen toezichts- en sanctieregeling van toepassing op de overeenkomstige rechten en vergoedingen. De toezichts- en sanctieregeling van het ontwerp - die weliswaar nauw aanleunt bij voormelde regelingen - kan toch niet worden geacht van toepassing te zijn op die rechten en vergoedingen en betreft dus uitsluitend de verplichte bijdragen bedoeld in artikel 2, 1^o, van het ontwerp.

.../...

4. Artikel 45, § 1, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit bepaalt dat "... een organieke wet begrotingsfondsen (kan) oprichten door voor uitgaven, waarvan zij het voorwerp vaststelt, sommige op de rijks-middelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen".

Uit de memorie van toelichting bij artikel 1 van het ontwerp moet worden afgeleid dat de in artikel 1 vermelde uitgaven slechts bij wijze van voorbeeld worden genoemd, wat in strijd is met voornoemd artikel 45, § 1. Het verdient bovendien aanbeveling bij de opsomming van de uitgaven preciezer te werk te gaan en te verwijzen naar de reglementaire bepalingen waarin deze uitgaven hun oorsprong vinden.

5. De gemachtigde ambtenaar heeft meegedeeld dat de in artikel 2, 1°, bedoelde verplichte bijdragen het karakter van een belasting zullen hebben. Derhalve moeten, conform de artikelen 110, § 1, en 112 van de Grondwet, de grondslag, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen door de wetgever worden bepaald. Alleen maatregelen van ondergeschikt belang die geen weerslag hebben op de schuld van de belastingplichtigen, zoals de wijze van aangifte, de kennisgeving van de aanslagen, de maatregelen inzake controle en inning, kunnen aan de Koning worden overgelaten.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 1.

1. De definities in het tweede lid moeten als artikel 1 vooraan in het ontwerp worden gebracht.

2. Het daaraanvolgende artikel 2 redigere men als volgt :

"Met toepassing van artikel 45 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, wordt bij het Ministerie van Landbouw een "Begrotingsfonds voor de produktie en de bescherming van planten en plantaardige produkten" ingesteld, hierna "het Fonds" te noemen.

Het Fonds wordt beheerd door een raad waarvan de organisatie, de samenstelling en de werkwijze door de Koning worden bepaald".

3. Het derde lid van het ontworpen artikel 1 (doel van het Fonds) moet dan artikel 3 worden. De redactie ervan moet worden aangepast in het licht van wat is opgemerkt onder de algemene opmerkingen, punt 4.

4. De nummering van de overige artikelen moet worden aangepast.

.../...

Artikel 2.

1. Mede gelet op het bepaalde in voormeld artikel 45, § 1, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, passe men de inleidende zin aan als volgt : "Het Fonds wordt gestijfd door :".

2. Het bepaalde in 1º precisere men als volgt :

"1º bijdragen opgelegd door de Koning met toepassing van artikel 3 (artikel 5 in de nieuwe nummering) aan natuurlijke personen en rechtspersonen ...".

De uitdrukking "stroomopwaarts of stroomafwaarts van deze sector" is weinig nauwkeurig en ongebruikelijk in wetten of besluiten.

3. In een nieuw 2º dienen vervolgens de bijdragen te worden vermeld, geïnd op grond van de thans geldende wetgeving. De nummering van de opsomming moet worden aangepast.

Artikel 3.

Het eerste lid moet worden aangepast in het licht van wat is opgemerkt onder de algemene opmerkingen, punt 5.

.../...

Overeenkomstig artikel 67 van de Grondwet moet de in het tweede lid vervatte delegatie worden verleend aan de Koning.

Artikel 4.

Indien wordt ingegaan op het tekstvoorstel bij artikel 1, vervalt het eerste lid.

Het tweede lid redigere men als volgt :

"Op de gezamenlijke voordracht van de Minister van Landbouw en de Minister van Begroting stelt de Koning het bijzonder reglement betreffende het beheer van het Fonds vast".

Artikel 5.

Krachtens het eerste lid van dit artikel "wordt overtreding van deze wet en van de ter uitvoering ervan genomen besluiten opgespoord en vastgesteld ...".

Mocht niet worden ingegaan op de suggestie geformuleerd in de algemene opmerkingen, punt 1, om twee ontwerpen te maken, dan moet hier worden gepreciseerd welke bepalingen van de ontworpen wet worden bedoeld.

.../...

Artikel 7.

Luidens het eerste lid blijven besluiten waarbij rechten of vergoedingen worden vastgesteld ter uitvoering van voormelde wetten van 20 mei 1975, 11 juli 1969, 28 maart 1975 en 2 april 1971, van kracht tot hun uitdrukkelijke opheffing.

Hierover om nadere uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar meegedeeld dat deze bepaling is opgenomen met het oog op de rechtszekerheid.

Aangezien evenwel het ontwerp noch expliciet noch impliciet afbreuk doet aan de rechtsgrond en aan de rechtskracht van die besluiten, is de bepaling overbodig en kan ze worden weggelaten. In dat geval moet in het tweede lid worden verwezen naar de in het geschrapte lid vermelde wetten.

SLOTOPMERKINGEN.

1. De gemachtigde ambtenaar heeft bevestigd dat het ontwerp moet worden aangevuld met een bepaling houdende opheffing van artikel 46 van de wet van 20 mei 1975 tot bescherming van kweekprodukten. Dit artikel richt op de afzonderlijke sectie van de begroting van het Ministerie van Landbouw een speciaal fonds op waarin de ontvangsten en uitgaven worden geboekt in verband met de rechten geheven op grond van voormelde wet.

.../...

2. Aangezien blijkt de adviesaanvraag het Fonds in werking moet treden op 1 januari 1993, dient een artikel te worden toegevoegd waarbij de inwerkingtreding van de wet op die datum wordt bepaald.

OBSERVATION PRELIMINAIRE.

Dans sa lettre du 28 septembre 1992, se référant à l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, modifié par la loi du 15 octobre 1991, le Ministre de l'Agriculture motive le caractère urgent de la demande d'avis en soulignant que le futur Fonds devrait "entrer en vigueur au 1er janvier 1993".

PORTEE DU PROJET.

Le projet a pour but de créer un fonds budgétaire au sens de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, destiné à la production et à la protection des végétaux et des produits végétaux.

La création dudit fonds vise en premier lieu à centraliser les redevances et les rétributions perçues en exécution des lois des 11 juillet 1969, 2 avril 1971, 28 mars 1975 et 20 mai 1975 (1) et à les affecter au financement des mesures de contrôle prises en exécution des mêmes lois ou qui s'avéreront nécessaires, ultérieurement, à l'édification du marché unique européen, en exécution de directives européennes déjà édictées ou restant à édicter.

(1) Loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage; loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux; loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime; loi du 20 mai 1975 sur la protection des obtentions végétales.

Par ailleurs, le projet crée un fondement légal plus étendu permettant d'imposer, aux secteurs concernés, des cotisations supplémentaires.

Les articles 1er, 2, 3 et 4 du projet, réglant la création, les dépenses, les recettes et le fonctionnement du Fonds, sont rédigés sur le modèle de l'article 32 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, article qui a créé le "Fonds de la santé et de la production des animaux". Les dispositions relatives au contrôle et aux sanctions (articles 5 et 6 du projet) sont conçues selon le même mode que celles des lois précitées des 11 juillet 1969, 2 avril 1971, 28 mars 1975 et 20 mai 1975.

Enfin, l'article 7 du projet confirme expressément les redevances et les rétributions établies en exécution des lois prérappelées.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet mêle deux matières distinctes : il contient, d'une part, les règles relatives à la création et au statut d'un fonds budgétaire, d'autre part, il impose de nouvelles cotisations aux secteurs concernés et prévoit les mesures de contrôle et les sanctions y afférentes.

Il serait préférable, du point de vue de la technique législative, de consacrer à ces deux matières des projets distincts.

Il convient de lire les observations qui suivent en tenant compte de cette réserve.

.../...

2. Pour assurer la sécurité juridique, il y aurait lieu d'indiquer expressément à l'article 2, sous un point distinct, les redevances et les rétributions actuellement perçues en exécution des lois précitées des 11 juillet 1969, 2 avril 1971, 28 mars 1975 et 20 mai 1975, en mentionnant les dispositions qui les ont instaurées.

3. Les lois précitées des 11 juillet 1969, 2 avril 1971, 28 mars 1975 et 20 mai 1975 contiennent chacune un régime de contrôle et de sanction propre aux redevances et aux rétributions qu'elles établissent. Le régime de contrôle et de sanction du projet - qui s'inspire considérablement, il est vrai, des régimes susévoqués - ne peut toutefois être réputé applicable à ces redevances et à ces rétributions et porte donc exclusivement sur les cotisations obligatoires visées à l'article 2, 1^o, du projet.

4. L'article 45, § 1er, des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat dispose qu'"... une loi organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens".

Il ressort de l'exposé des motifs, à propos de l'article 1er du projet, que les dépenses mentionnées à l'article 1er ne sont citées qu'à titre d'exemple, ce qui est contraire à l'article 45, § 1er, précité. Il est en outre recommandé de procéder avec plus de précision à l'énumération des dépenses et de faire référence aux dispositions réglementaires dont procèdent celles-ci.

.../...

5. Le fonctionnaire délégué a communiqué que les cotisations obligatoires visées à l'article 2, 1^o, auront le caractère d'un impôt. Il incombera dès lors au législateur, conformément aux articles 110, § 1er, et 112 de la Constitution, de déterminer l'assiette, le taux d'imposition et les exemptions éventuelles. Seules les mesures de moindre importance, sans répercussion sur la dette des contribuables, comme le mode de déclaration, la notification des cotisations, les mesures relatives au contrôle et à la perception, peuvent être déléguées au Roi.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 1er.

1. Les définitions figurant à l'alinéa 2 devraient former un article 1er au début du projet.

2. Il conviendrait, à sa suite, de rédiger l'article 2 de la manière suivante :

"En application de l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, il est institué au Ministère de l'Agriculture un "Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux", ci-après dénommé "le Fonds".

Le Fonds est géré par un conseil dont l'organisation, la composition et le fonctionnement sont arrêtés par le Roi".

.../...

3. L'alinéa 3 de l'article 1er en projet (objet du Fonds) formera dès lors l'article 3. Il y a lieu d'en adapter la rédaction à la lumière du point 4 des observations générales.

4. Il convient d'adapter la numérotation des autres articles.

Article 2.

1. Eu égard notamment à l'article 45, § 1er, précité des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat, il y a lieu d'adapter la phrase introductive comme suit : "Le Fonds est alimenté par :".

2. Il conviendrait de préciser le 1^o de la manière suivante :

"1^o des cotisations imposées par le Roi en application de l'article 3 (article 5 dans la nouvelle numérotation) à charge des personnes physiques ou morales ...".

L'expression "en amont ou en aval de ce secteur" manque de précision et est inusitée dans les lois ou les arrêtés.

3. Il y a lieu de mentionner ensuite, sous un nouveau 2^o, les cotisations perçues sur la base de la législation

.../...

actuelle. Il conviendra d'adapter la numérotation de l'énumération.

Article 3.

Il convient d'adapter l'alinéa 1er en fonction du point 5 des observations générales.

Conformément à l'article 67 de la Constitution, la délégation faisant l'objet de l'alinéa 2 doit être confiée au Roi.

Article 4.

Si le texte proposé sous l'article 1er est retenu, l'alinéa 1er est sans objet.

Il conviendrait de rédiger l'alinéa 2 de la manière suivante :

"Sur la proposition conjointe du Ministre de l'Agriculture et du Ministre du Budget, le Roi fixe le règlement spécial concernant la gestion du Fonds".

Article 5.

En vertu de l'alinéa 1er de cet article, "les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution sont recherchées et constatées ...".

.../...

Si la suggestion de rédiger deux projets, formulée au point 1 des observations générales, n'était pas retenue, il y aurait lieu de préciser ici les dispositions visées de la loi en projet.

Article 7.

Aux termes de l'alinéa 1er, les arrêtés fixant des redevances ou des rétributions, pris en exécution des lois précitées des 20 mai 1975, 11 juillet 1969, 28 mars 1975 et 2 avril 1971, restent en vigueur jusqu'à leur abrogation explicite.

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a communiqué que cette disposition a été insérée pour assurer la sécurité juridique.

Le projet n'affectant toutefois ni explicitement ni implicitement le fondement légal et la force juridique de ces arrêtés, la disposition est superflue et peut être omise. Dans ce cas, l'alinéa 2 doit faire référence aux lois citées dans l'alinéa supprimé.

OBSERVATIONS FINALES.

1. Le fonctionnaire délégué a confirmé qu'il y a lieu de compléter le projet par une disposition abrogeant l'article 46 de la loi du 20 mai 1975 sur la protection des obtentions végétales. Cet article crée, dans la section particulière du budget du Ministère de l'Agriculture, un fonds spécial dans lequel sont inscrites les recettes et les

.../...

dépenses relatives aux redevances perçues sur la base de la loi précitée.

2. Dès lors que, selon la demande d'avis, le Fonds doit "entrer en vigueur au 1er janvier 1993", il y a lieu d'ajouter un article fixant l'entrée en vigueur de la loi à cette date.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS,
Messieurs :

W. DEROOVER,
J. VERMEIRE,

F. DE KEMPENEER,
J. GIJSSELS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.