

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 31 juli 1997 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedselingrediënten", heeft op 4 augustus 1997 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 31 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires", a donné le 4 août 1997 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, dienen in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan. In het onderhavige geval wordt de

"dringende noodzakelijkheid gemotiveerd door de omstandigheid dat de Verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel-ingrediënten op 15 mei 1997 in werking trad, en dat de maatregelen voorzien in het ontwerp van koninklijk besluit nodig zijn voor de toepassing ervan".

*
* *

In het kort tijdsbestek dat hem voor het uitbrengen van zijn advies is gegund, heeft de Raad van State kunnen op- of aanmerken wat volgt.

A. VOORAFGAANDE FORMALITEITEN

1. Het ontwerp legt in artikel 2 een vergoeding op en vermag dus rechtstreeks of onrechtstreeks de ontvangsten te beïnvloeden. Bijgevolg is op grond van artikel 5, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole het voorafgaand akkoord van de Minister van Begroting vereist. Er is nog geen begrotingsakkoord. De Raad geeft dus maar zijn advies onder voorbehoud dat dit akkoord alsnog wordt verkregen.

.../...

2. In de aanhef wordt niet verwezen naar overleg in de Ministerraad. De gemachtigde ambtenaar bevestigde nochtans dat het ontwerp op de Ministerraad van 25 juli 1997 werd goedgekeurd.

Naar luid van artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, alle vereiste maatregelen treffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en de krachtens die verdragen tot stand gekomen internationale akten.

In zijn advies L. 24.673/8 van 4 juni 1996 over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende zoetstoffen die in voedingsmiddelen mogen worden gebruikt" heeft de Raad van State geoordeeld dat "als een koninklijk besluit genomen wordt ter uitvoering van een andere bepaling van de wet van 24 januari 1977 dan artikel 20, § 1, het overleg in Ministerraad niet vereist is, ook niet als de maatregel terzelfder tijd strekt tot de omzetting in het Belgisch recht van een richtlijn van de Europese Gemeenschap". Ook nu neemt de Raad van State dat standpunt in. Om de reden hierna uiteengezet, vindt het ontwerp in wezen zijn rechtsgrond alleen in artikel 20, § 1 - het strekt er immers in wezen toe de maatregelen te treffen die vereist zijn voor de toepassing in België van de verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel-ingrediënten - en is het overleg vereist. Het laatste lid van de aanhef dient dan ook te worden aangevuld met een verwijzing naar dat overleg.

.../...

3. Zelfs indien het ontwerp ook dieetvoedingsmiddelen en andere in artikel 2, derde lid, van de wet van 24 januari 1977 bedoelde producten betreft, is een voorstel of een advies van de Hoge Gezondheidsraad niet vereist. Artikel 20, § 4, van de wet bepaalt dat het advies van de Hoge Gezondheidsraad niet is vereist "wanneer de besluiten genomen ter uitvoering van deze wet en waarvoor het advies van de Hoge Gezondheidsraad wettelijk is voorgeschreven, het gevolg zijn van verplichtingen voortvloeiend uit internationale verdragen en internationale akten getroffen op grond van die verdragen". Welnu, indien het ontwerp ook betrekking heeft op producten als bedoeld in artikel 2, derde lid, van de wet van 24 januari 1977, komt dit hierdoor doordat de voormelde verordening (EG) nr. 258/97 ook deze producten viseert. Het bepaalde in artikel 20, § 4, van de wet, met zijn algemene draagwijdte zoals omschreven in 's Raads voormeld advies L. 24.673/8, is dus te dezen toepasselijk.

B. RECHTSGROND

1. Artikel 4 is rechtens overbodig, daar in zoverre de wet van 24 januari 1977 bepalingen bevat nopens de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van overtredingen, zij deze bepalingen ook toepasselijk maakt op de overtredingen van de ter uitvoering van de wet genomen besluiten; zie met name artikel 11 van de wet en bepaaldelijk voor de bestraffing artikel 20, § 2, van de wet.

.../...

2. Voor het overige ontleent het ontwerp zijn bestaansredenen aan de verordening (EG) nr. 258/97. Als rechtsgrond kan dan ook volstaan het bepaalde in artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977. De aanhefverwijzing moet in die zin worden aangepast.

3. Voor de in artikel 2, § 2, van het ontwerp vastgestelde vergoeding kan artikel 20, § 1, van de wet van 24 januari 1977 - of enig andere bepaling van die wet - echter alleen dan de vereiste rechtsgrond opleveren wanneer die vergoeding gekwalificeerd mag worden als een retributie en niet als een belasting. Niet alleen het beginsel van de heffing, maar ook het tarief en de grondslag ervan moeten immers overeenkomstig artikel 170 van de Grondwet in de wet zelf worden bepaald indien het gaat om een belasting en niet om een retributie. Kenmerkend voor een retributie is dat ze de geldelijke vergoeding is van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, eensdeels, en dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de waarde van de bewezen dienst en het bedrag van de gevorderde retributie, anderdeels. Bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en het kenmerk van een "belasting" verkrijgen. De Raad beschikt niet over voldoende gegevens om te oordelen of te dezen zulks al dan niet het geval is.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. En l'occurrence, l'urgence est motivée :

"door de omstandigheid dat de Verordening (EG) nr. 258/97 van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 1997 betreffende nieuwe voedingsmiddelen en nieuwe voedsel ingrediënten op 15 mei 1997 in werking trad, en dat de maatregelen voorzien in het ontwerp van koninklijk besluit nodig zijn voor de toepassing ervan."

*

* *

Dans le bref délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat a pu formuler les observations ou les remarques suivantes.

A. FORMALITES PREALABLES

1. Le projet prévoit une redevance en son article 2, et peut donc, directement ou indirectement, influencer les recettes. L'accord préalable du Ministre du Budget est dès lors requis, en vertu de l'article 5, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire. Cet accord budgétaire n'a pas encore été donné.

.../...

C'est uniquement sous réserve que cet accord soit encore obtenu, que le Conseil donne son avis.

2. Il n'est pas fait référence, dans le préambule, à une délibération en Conseil des Ministres. Le fonctionnaire délégué a néanmoins confirmé que le projet a été approuvé en Conseil des Ministres du 25 juillet 1997.

Aux termes de l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci.

Dans son avis L. 24.673/8 du 4 juin 1996, sur un projet d'arrêté royal "concernant les édulcorants destinés à être utilisés dans les denrées alimentaires", le Conseil d'Etat a estimé que si un arrêté royal est pris en exécution d'une disposition de la loi du 24 janvier 1977, autre que l'article 20, § 1er, la délibération en Conseil des Ministres n'est pas requise, même si la mesure tend simultanément à transposer dans le droit belge une directive de la Communauté européenne". Aujourd'hui également, le Conseil d'Etat adopte ce point de vue. Pour les raisons exposées ci-après, le projet ne trouve, en substance, son fondement légal qu'à l'article 20, § 1er - il tend en effet essentiellement à prendre les mesures nécessaires à l'application, en Belgique, du règlement (CE) n° 258/97 du Parlement européen et du Conseil du 27 janvier 1997 relatif aux nouveaux

.../...

aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires -, et la délibération est requise. Il conviendra, dès lors, de compléter le dernier alinéa du préambule par une référence à cette délibération.

3. Même si le projet concerne également des aliments de régime et d'autres produits visés à l'article 2, alinéa 3, de la loi du 24 janvier 1977, une proposition ou un avis du Conseil supérieur d'hygiène publique n'est pas requis. L'article 20, § 4, de la loi dispose que l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique n'est pas requis "lorsque les arrêtés pris en exécution de cette loi, pour lesquels l'avis du Conseil supérieur d'hygiène publique est prescrit par la loi, résultent des obligations découlant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci". Or, si le projet porte aussi sur des produits visés à l'article 2, alinéa 3, de la loi du 24 janvier 1977, c'est précisément parce que le règlement (CE) n° 258/97 précité vise également ces produits. La disposition figurant à l'article 20, § 4, de la loi, est donc applicable en l'espèce, conformément à sa portée générale, telle que le Conseil l'a définie en son avis L. 24.673/8.

.../...

B. FONDEMENT LEGAL

1. L'article 4 est superflu en droit, dès lors que dans la mesure où la loi du 24 janvier 1977 comporte des dispositions relatives à la recherche, à la constatation, à la poursuite et à la répression d'infractions, elle rend ces dispositions également applicables aux infractions des arrêtés pris en exécution de la loi; voir notamment l'article 11 de la loi, et pour ce qui est de la répression, l'article 20, § 2, de la loi, en particulier.

2. Pour le surplus, le projet tire sa justification du règlement (CE) n° 258/97. La disposition figurant à l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 peut dès lors suffire à procurer un fondement légal. Il y aura lieu d'adapter la référence au préambule en ce sens.

3. Pour ce qui est de la redevance fixée à l'article 2, § 2, du projet, l'article 20, § 1er, de la loi du 24 janvier 1977 - ou toute autre disposition de cette loi - ne peut cependant procurer le fondement légal requis que lorsque cette redevance peut être qualifiée de rétribution, et non d'impôt. Le principe de la perception, non seulement, mais aussi son tarif et son assiette doivent en effet être déterminés par la loi elle-même, conformément à l'article 170 de la Constitution, lorsqu'il s'agit d'un impôt et non d'une redevance. Une redevance a ceci de caractéristique qu'elle constitue la rémunération pécuniaire d'un service fourni par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, d'une part, et qu'il existe un rapport raisonnable entre la valeur du service fourni et le

.../...

montant de la redevance demandée, d'autre part. A défaut d'un tel rapport, la redevance perdrait son caractère rémunératoire et s'assimilerait à un "impôt". Le Conseil ne dispose pas de données suffisantes pour apprécier si tel est ou non le cas en l'espèce.

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. BORRET,
Messieurs

J. BOVIN,
J. BAERT,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. L. VERMEIRE, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. BORRET