

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 8 september 2000 door de Minister van Landbouw en Middenstand verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de verplichte bijdragen verschuldigd door de veevoedersector aan het Fonds voor de schadeloosstelling van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis", heeft op 12 september 2000 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 l'Agriculture et des Classes moyennes, le 8 septembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux cotisations obligatoires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine", a donné le 12 septembre 2000 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de noodzaak om te kunnen beschikken over de budgettaire inkomsten, onontbeerlijk voor de uitvoering van het koninklijk besluit van 24 december 1999 betreffende de nadere regels voor de toekenning van vergoedingen in uitvoering van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe een verplichte bijdrage, berekend op het omzetcijfer, op te leggen aan bepaalde fabrikanten en operatoren in de landbouwsector, ter financiering van het Fonds voor de schadeloosstelling van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis (hierna het Fonds te noemen).

Het ontwerp regelt daartoe inzonderheid het toepassingsgebied van de nieuwe regeling (artikel 1), de informatieverstrekking door de fabrikanten en operatoren in verband met hun omzetcijfer (artikel 2), de omvang en de wijze van "overmaken" van de verplichte bijdrage (artikel 3), een systeem van vrijwillige bijdragen, waardoor vrijstelling wordt verleend van het betalen van een verplichte bijdrage (artikel 4) en de opsporing, vaststelling en sanctionering van overtredingen van de ontworpen regeling (artikel 5).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Luidens artikel 10 van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis, kan het Fonds worden gestijfd met o.m. (1°) de vrijwillige bijdragen en (2°) de verplichte bijdragen opgelegd met toepassing van artikel 12 van deze wet.

.../...

Met toepassing van artikel 104, 4^oter, van het Wetboek van Inkomstenbelastingen 1992, geldt voor de in artikel 10, 1^o, van de voornoemde wet van 3 december 1999 bedoelde bijdragen een fiscaal gunstregime.

Artikel 12, eerste lid, van de wet van 3 december 1999 bepaalt dat de Koning, bij een in de Ministerraad overlegd besluit, aan objectief bepaalde categorieën van ondernemingen in de landbouwsector en aan rechtstreekse en onrechtstreekse leveranciers en afnemers van dergelijke ondernemingen een solidariteitsbijdrage kan opleggen ten bate van het Fonds. De Koning stelt de berekeningsbasis, het tarief en de inningsmodaliteiten van deze bijdrage vast.

De artikelen 1 tot 3 en 5 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 12, eerste lid, van de voornoemde wet van 3 december 1999.

Voor artikel 4 van het ontwerp dient daarentegen een rechtsgrond gezocht te worden in, eensdeels, artikel 108 van de Grondwet, welke bepaling aan de Koning een algemene uitvoeringsbevoegdheid verleent, en, anderdeels, in artikel 10, 1^o, van de wet van 3 december 1999.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift van het ontwerp geeft niet helemaal de inhoud ervan weer. Het ontwerp bevat immers niet alleen

.../...

een regeling met betrekking tot de verplichte bijdragen, doch ook een regeling betreffende de vrijwillige bijdragen.

Het verdient derhalve aanbeveling in het opschrift te schrijven "betreffende de verplichte en vrijwillige bijdragen" in plaats van "betreffende de verplichte bijdragen".

Aanhef

1. De wet van 11 juli 1969 verschaft geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Derhalve dient het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt.

2. Gelet op hetgeen hiervoren werd opgemerkt betreffende de rechtsgrond van het ontwerp, dient in de aanhef een nieuw eerste lid te worden opgenomen waarin verwezen wordt naar artikel 108 van de Grondwet.

3. Om dezelfde reden, dient in het tweede lid van de aanhef eveneens naar artikel 10, 1°, van de wet van 3 december 1999 te worden verwezen.

4. In het vierde lid van de aanhef schrijve men "het advies" in plaats van "het akkoord".

.../...

5. In het achtste lid van de aanhef schrijve men :
"Gelet op advies L. 30.644/1/V van de Raad van State,
gegeven op 12 september 2000, ... (verder zoals in het
ontwerp);".

Bepalend gedeelte

Artikel 1

1.1. In artikel 1, § 1, 1°, van het ontwerp wordt de
term "fabrikant" omschreven als "elke persoon die, op basis
van toevoegingsmiddelen vervaardigde voormengsels, of meng-
voeders, produceert of vervaardigt overeenkomstig de
modaliteiten van het koninklijk besluit van 30 oktober 1998
betreffende de erkenning en de registratie van fabrikanten
en tussenpersonen en de toelating van operatoren en hande-
laars in de sector dierenvoeding".

In de definitie van "mengvoeders", zoals bedoeld
in artikel 1, 8°, van het koninklijk besluit van 8 februari
1999 betreffende de handel en het gebruik van stoffen
bestemd voor dierlijke voeding, wordt geen onderscheid
gemaakt tussen mengvoeders met en mengvoeders zonder
toevoegingsmiddelen.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de be-
doeling van de stellers van het ontwerp om de bijdrage-
verplichting op te leggen aan alle fabrikanten die producten
voor dierlijke voeding op de markt brengen die mogelijk een

.../...

risico met betrekking tot de volksgezondheid of de dieren-gezondheid met zich meebrengen.

De stellers van het ontwerp dienen er zich over te beraden of de in het ontwerp gegeven omschrijving van "fabrikant" wel degelijk beantwoordt aan die bedoeling.

1.2. In artikel 1, § 1, 2°, 1), van het ontwerp moet worden verwezen naar het bijlagenummer 1.

1.3. In artikel 1, § 1, 2°, 2), van het ontwerp moet in de Nederlandse tekst van het opschrift van het ministerieel besluit van 12 februari 1999 het woord 'in' vervangen worden door het woord 'voor'.

2. Luidens artikel 1, § 2, van het ontwerp is de ontworpen regeling niet van toepassing op de producten die in België worden ingevoerd uit andere lidstaten van de Europese Economische Ruimte.

Een dergelijk voorschrift is niet alleen een herhaling van de verbodsbepaling van artikel 12, tweede lid, van de voornoemde wet van 3 december 1999, maar ook veel minder duidelijk geredigeerd dan de genoemde wetsbepaling.

Artikel 1, § 2, van het ontwerp dient derhalve weggelaten te worden. Als gevolg daarvan vervalt dan de indeling in paragrafen van artikel 1.

.../...

Artikel 2

1. Men redigere paragraaf 1 van dit artikel als volgt :

"§ 1. De fabrikanten en de operatoren stellen een verklaring op erewoord op met opgave van het omzetcijfer betreffende de activiteiten bedoeld in artikel 1, 1° en 2°, gerealiseerd in het laatst afgesloten boekjaar." (1).

2. Gelet op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven, dient in artikel 2, § 3, van het ontwerp de datum te worden geactualiseerd.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 3, § 1, 4, §§ 1 en 2, en 6 van het ontwerp.

Artikel 3

Luidens artikel 3, § 2, van het ontwerp wordt het verschuldigd bedrag verdubbeld, indien de betrokken persoon zijn verplichte bijdrage aan het Fonds niet overmaakt ten laatste dertig dagen na de datum van de aanmaning.

Mede gelet op de opgelegde sanctie, verdient het aanbeveling de procedure in geval van niet tijdige betaling

(1) Wat de verwijzing naar artikel 1 betreft, werd in het tekstvoorstel rekening gehouden met het schrappen van artikel 1, § 2.

van de bijdrage, nader uit te werken in het ontwerp zelf en, meer bepaald, deze procedure te omringen met de nodige waarborgen op het vlak van de bescherming van de rechten van verdediging.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 4, § 2, van het ontwerp.

Artikel 4

1. Paragraaf 1, eerste lid, redigere men als volgt :

"Artikel 3, § 1, is niet van toepassing indien de persoon bedoeld in artikel 1 zich vóór ... verbindt om een vrijwillige bijdrage te betalen waarvan het bedrag minstens 4 pro duizend van het met toepassing van artikel 2, § 1, bepaalde omzetcijfer bedraagt, en hij deze bijdrage betaalt hetzij in één maal vóór ..., hetzij in jaarlijkse schijven van 1 pro mille, te storten vóór ... van de jaren 2000, 2001, 2002 en 2003.".

2. In artikel 4, § 1, tweede lid, dient te worden gepreciseerd dat de bijdrage dient gestort te worden ten bate van het Fonds.

.../...

Artikel 5

Luidens dit artikel worden de overtredingen van de bepalingen van het ontwerpbesluit opgespoord, vastgesteld en gestraft overeenkomstig de bepalingen van de voornoemde wet van 3 december 1999.

Een dergelijke bepaling is een onvolkomen uitvoering van artikel 20, § 2, van de voornoemde wet van 3 december 1999, luidens welke bepaling de Koning strafsancties kan bepalen voor inbreuken op de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten van deze wet die Hij aanduidt, en deze sancties een gevangenisstraf van zes maanden en een geldboete van tienduizend Belgische frank niet mogen overschrijden.

Bovendien moet worden vastgesteld dat, in de mate dat artikel 5 van het ontwerp gewag maakt van de opsporing en de vaststelling van de bedoelde overtredingen, het ontworpen voorschrift de machtiging bedoeld in artikel 20, § 2, van de voornoemde wet, overschrijdt. Immers, luidens artikel 18 van deze wet, hebben de controles uitsluitend betrekking op artikel 17 van de wet.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 5 van het ontwerp zal moeten worden beperkt tot het voorschrijven van een concrete strafmaat binnen de grenzen van de machtiging die door artikel 20, § 2, van de voornoemde wet aan de Koning is verleend.

.../...

In dat geval zal in het tweede lid van de aanhef tevens melding moeten worden gemaakt van de laatstgenoemde wetsbepaling.

Artikel 7

Men redigere dit artikel als volgt :

"Art. 7. Onze minister bevoegd voor de landbouw is belast met de uitvoering van dit besluit.".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de noodzaak om te kunnen beschikken over de budgettaire inkomsten, onontbeerlijk voor de uitvoering van het koninklijk besluit van 24 december 1999 betreffende de nadere regels voor de toekenning van vergoedingen in uitvoering van de wet van 3 december 1999 betreffende steunmaatregelen ten gunste van landbouwbedrijven getroffen door de dioxinecrisis".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

Le projet soumis pour avis tend essentiellement à imposer à certains fabricants et opérateurs dans le secteur agricole, une cotisation obligatoire, calculée sur la base du chiffre d'affaires et destinée à financer le Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine (dénommé ci-après le Fonds).

A cet effet, le projet règle spécialement le champ d'application du nouveau régime (article 1er), la transmission d'informations par les fabricants et les opérateurs concernant leur chiffre d'affaires (article 2), la quotité de la cotisation obligatoire et les modalités de versement (article 3), un système de contributions volontaires qui exonère du paiement d'une cotisation obligatoire (article 4), ainsi que la recherche, la constatation et la répression des infractions au régime en projet (article 5).

FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Selon l'article 10 de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine, le Fonds peut être alimenté, entre autres, (1°) par les contributions volontaires et (2°) les cotisations obligatoires imposées en application de l'article 12 de cette loi.

.../...

En application de l'article 104, 4^oter, du Code des impôts sur les revenus 1992, les contributions visées à l'article 10, 1^o, de la loi du 3 décembre 1999 précitée, bénéficient d'un régime fiscal de faveur.

L'article 12, alinéa 1er, de la loi du 3 décembre 1999 dispose que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, imposer à des catégories objectivement définies d'entreprises relevant du secteur agricole et à des fournisseurs et clients directs et indirects de telles entreprises une cotisation de solidarité au profit du Fonds. Le Roi fixe l'assiette, le taux et les modalités de perception de cette cotisation.

Les articles 1er à 3 et 5 du projet puisent leur fondement légal dans l'article 12, alinéa 1er, de la loi du 3 décembre 1999 précitée.

Quant à l'article 4 du projet, son fondement légal doit se rechercher, d'une part, dans l'article 108 de la Constitution, qui confère au Roi un pouvoir général d'exécution, et d'autre part, dans l'article 10, 1^o, de la loi du 3 décembre 1999.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé du projet n'exprime pas parfaitement sa portée. En effet, le projet comporte non seulement des règles concernant les cotisations obligatoires, mais aussi des règles concernant les contributions volontaires.

.../...

Il est recommandé, par conséquent, d'écrire dans l'intitulé "relatif aux cotisations obligatoires et aux contributions volontaires" au lieu de "relatif aux cotisations obligatoires".

Préambule

1. Le loi du 11 juillet 1969 ne confère pas de fondement légal au régime en projet. Il y a lieu, dès lors, de supprimer le premier alinéa du préambule.

2. Eu égard aux observations faites concernant le fondement légal du projet, il y a lieu d'insérer dans le préambule un premier alinéa, nouveau, faisant référence à l'article 108 de la Constitution.

3. Pour le même motif, le deuxième alinéa du préambule fera référence à l'article 10, 1°, de la loi du 3 décembre 1999.

4. Au quatrième alinéa du préambule, on écrira "l'avis" au lieu de "l'accord".

5. Au huitième alinéa du préambule, il convient d'écrire : "Vu l'avis du Conseil d'Etat, L. 30.644/1/V, donné le 12 septembre 2000, (la suite comme dans le projet);".

.../...

Dispositif

Article 1er

1.1. A l'article 1er, 1°, du projet, le "fabricant" est défini comme étant "toute personne qui produit ou fabrique des prémélanges préparés à partir d'additifs, ou des aliments composés, conformément aux modalités de l'arrêté royal du 30 octobre 1998 concernant l'agrération et l'enregistrement des fabricants et des intermédiaires et l'autorisation des opérateurs et négociants dans le secteur de l'alimentation des animaux".

Dans la définition des "aliments composés", visés à l'article 1er, 8°, de l'arrêté royal du 8 février 1999 relatif au commerce et à l'utilisation des substances destinées à l'alimentation des animaux, il n'est pas fait de distinction entre les aliments composés comprenant des additifs et ceux qui n'en comprennent pas.

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention des auteurs du projet est d'imposer l'obligation de cotiser à tous les fabricants qui mettent sur le marché des produits destinés à l'alimentation des animaux qui peuvent entraîner un risque pour la santé publique ou la santé des animaux.

Les auteurs du projet devront s'interroger sur le point de savoir si la définition de "fabricant", donnée par le projet, répond effectivement à cette intention.

1.2. A l'article 1er, § 1er, 2°, 1), du projet, il y a lieu de faire référence au numéro 1 de l'annexe.

.../...

1.3. A l'article 1er, § 1er, 2°, 2), du projet, il y a lieu, dans le texte néerlandais de l'intitulé de l'arrêté ministériel du 12 février 1999, de remplacer le mot "in" par le mot "voor".

2. Selon l'article 1er, § 2, du projet, le régime en projet ne s'applique pas aux produits qui sont importés en Belgique d'autres Etats membres de l'Espace économique européen.

Pareille prescription rappelle non seulement l'interdiction prévue à l'article 12, alinéa 2, de la loi du 3 décembre 1999 précitée, mais elle est de surcroît bien moins clairement rédigée que la disposition législative susvisée.

L'article 1er, § 2, du projet doit dès lors être omis. La division de l'article 1er en paragraphes ne se justifie dès lors plus.

Article 2

1. Il conviendrait de rédiger le paragraphe 1er de cet article comme suit :

"§ 1er. Les fabricants et les opérateurs rédigent une déclaration sur l'honneur en indiquant le chiffre d'affaires relatif aux activités visées à l'article 1er, 1°

.../...

et 2°, qui a été réalisé au cours de la dernière année comptable clôturée." (1).

2. Eu égard au moment où le présent avis est donné, il y a lieu d'actualiser la date mentionnée dans l'article 2, § 3, du projet.

La même observation vaut pour les articles 3, § 1er, 4, §§ 1er et 2, et 6 du projet.

Article 3

Selon l'article 3, § 2, du projet, le montant dû sera doublé si la personne concernée ne verse pas sa cotisation obligatoire au Fonds au plus tard trente jours après la date du rappel.

Compte tenu notamment de la sanction infligée, il est recommandé de détailler, dans le projet même, la procédure en cas de paiement tardif de la cotisation et, plus spécialement, d'entourer cette procédure des garanties nécessaires quant à la sauvegarde des droits de la défense.

La même observation vaut pour l'article 4, § 2, du projet.

(1) En ce qui concerne la référence à l'article 1er, il a été tenu compte, dans la proposition de texte, de la suppression de l'article 1er, § 2.

Article 4

1. Il conviendrait de rédiger le paragraphe 1er, alinéa 1er, comme suit :

"L'article 3, § 1er, ne s'applique pas si la personne visée à l'article 1er s'engage avant ... à payer une contribution volontaire dont le montant s'élève à au moins quatre pour mille du chiffre d'affaires, déterminé en application de l'article 2, § 1er, et si elle paie cette contribution soit en une fois avant ..., soit par tranches annuelles d'un pour mille, à verser avant ... des années 2000, 2001, 2002 et 2003."

2. A l'article 4, § 1er, alinéa 2, il y a lieu de préciser que le montant doit être versé au profit du Fonds.

Article 5

Selon cet article, les infractions aux dispositions de l'arrêté en projet sont recherchées, constatées et punies, conformément aux dispositions de la loi du 3 décembre 1999 précitée.

Pareille disposition ne met que partiellement en oeuvre l'article 20, § 2, de la loi du 3 décembre 1999 susvisée, selon lequel le Roi peut prévoir des sanctions pénales pour les infractions aux dispositions des arrêtés d'exécution de cette loi qu'Il désigne, et selon lequel ces

.../...

sanctions ne peuvent excéder une peine d'emprisonnement de six mois et une amende de dix mille francs belges.

Il y a lieu de constater, en outre, que dans la mesure où l'article 5 du projet mentionne la recherche et la constatation des infractions visées, la disposition envisagée excède l'habilitation prévue à l'article 20, § 2, de la loi précitée. En effet, selon l'article 18 de cette loi, les contrôles portent uniquement sur le respect de l'article 17 de la loi.

Il résulte de ce qui précède qu'il faudra restreindre l'article 5 du projet à la fixation d'une pénalité concrète dans les limites de l'habilitation conférée au Roi par l'article 20, § 2, de la loi précitée.

Dans ce cas, il faudra également mentionner cette dernière disposition législative dans le deuxième alinéa du préambule.

Article 7

Cet article sera rédigé ainsi qu'il suit :

"Art. 7. Notre ministre qui a l'agriculture dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté.".

De vakantiekamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

A. BEIRLAEN,

M. VAN DAMME,

D. ALBRECHT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre des vacations était composée de

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraad,
conseiller d'Etat,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

A. BEIRLAEN