KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.758/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 juli 2002 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een amendement bij het ontwerp van programmawet (Parl. St., Kamer, nr. 50-1823/1) betreffende de "Financiering bijzondere opdrachten in het kader van de bewaking van de voedselveiligheid", heeft op 4 juli 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.758/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 1er juillet 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un amendement au projet de loi-programme (Doc. Parl., Chambre, n° 50-1823/1) concernant le "Financement de missions particulières dans le cadre de la surveillance de denrées alimentaires", a donné le 4 juillet 2002 l'avis suivant :

1. 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.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt :

"- après de longues négociations, un accord politique est survenu, permettant de mettre sur pied un système structurel de financement pour les tests ESB. Ce système permettra de mettre fin au préfinancement des tests, assumé par l'Etat depuis le 1er janvier 2002. Par ailleurs, ce système respecte les diverses notifications au Conseil des Ministres et du Conclave budgétaire, qui prévoient que le financement ne peut être à charge du budget de l'Etat, ni à charge du secteur agricole;

- la mise sur pied du système structurel nécessite un amendement à la loi-programme. Le projet de loi-programme a déjà été déposé au Président de la Chambre et est en passe d'être voté par les parlementaires".

*

* *

2. Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET AMENDEMENT

3. Momenteel prefinanciert de Staat de (door een Europese verordening verplicht gestelde) BSE-tests. Het voor advies voorgelegde amendement beoogt deze BSE-tests en andere door het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen (hierna : FAVV) uitgevoerde bijzondere opdrachten te laten financieren door een retributie geheven ten laste van de exploitanten van de voedingssector.

Het ontworpen artikel van de programmawet voert het principe van de retributie in. Het wordt voorts aan de Koning overgelaten om, bij een in Ministerraad overlegd besluit, invulling te geven aan de meer concrete bestanddelen van de retributieregeling.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Artikel 8, derde lid, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen bepaalt dat het Wetenschappelijk Comité bij het FAVV een verplicht advies uitbrengt over o.m. alle wetsontwerpen betreffende materies waarvoor het FAVV bevoegd is.

Er blijkt niet dat het advies van het Wetenschappelijk Comité over het amendement gevraagd is. Aan de voornoemde verplichting moet dus nog voldaan worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. De vraag rijst of de in het amendement bedoelde heffing terecht wordt gekwalificeerd als een retributie (in de zin van artikel 173 van de Grondwet), dan wel of ze moet worden aangemerkt als een belasting (in de zin van artikel 170 van de Grondwet).

Volgens de rechtspraak kan van een retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet enkel sprake zijn als de heffing zich voordoet als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige individueel beschouwd. Een heffing die niet de betaling vormt van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de afzonderlijk beschouwde heffingplichtige is geen retributie, doch een belasting [(1)]. Bovendien moet de heffing, wil zij als een retributie kunnen worden gekwalificeerd, een louter vergoedend karakter hebben, wat impliceert dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen, enerzijds, de kostprijs van de verstrekte

---

(1) Arbitragehof, 13 september 1995, nr. 64/95, overw. B.13; 21 december 1995, nr. 87/95, overw. B.3.4; 12 juni 1997, nr. 34/97, overw. B.7.4.

dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie [2]. Bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en het kenmerk van een "belasting" verkrijgen. Het is trouwens meer bepaald dat vergoedend karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie die verantwoorden dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht kan worden opgedragen.

5.1. Noch de tekst zelf van het amendement, noch de verantwoording bieden voldoende elementen om tot een gefundeerde conclusie te kunnen komen omtrent de kwalificatie van de beoogde heffingen.

De tekst hanteert weliswaar de term "retributie". Voorts wekt het voorbeeld van de BSE-test de indruk dat de bedoelde retributies in de eerste plaats zijn opgevat als een vergoeding voor een bepaalde dienst die het FAVV levert aan de heffingplichtige en niet als een bijdrage in de algemene werkingskosten van het FAVV.

Daartegenover staat dat slechts op zeer vage wijze wordt aangegeven in welke gevallen (voor welke prestaties van de overheid) die retributies verschuldigd zijn. Het amendement is immers ruimer dan de BSE-test en heeft betrekking op "bijzondere opdrachten" uitgevoerd door het FAVV, "in het kader van de bewaking van de veiligheid van de voedingsmiddelen", doch zonder nadere precisering van de aard van die opdrachten. Bovendien voorziet het amendement in de mogelijkheid om de retributie "door te rekenen", waarmee allicht bedoeld wordt dat de financiële last afgewenteld kan worden op de consument.

Gelet op die laatste vaststellingen, is het dus niet uitgesloten dat de bedoelde heffingen als een belasting moeten worden aangemerkt. Bij gebrek aan nadere relevante gegevens is het de Raad van State niet mogelijk zich in de ene of de andere zin uit te spreken.

---

[2] Arbitragehof, 21 december 1995, nr. 87/95, overw. B.3.4.

5.2. Voorzover aangetoond zou worden dat het in casu werkelijk gaat om retributies in de zin van artikel 173 van de Grondwet, moet erop worden gewezen dat, om te voldoen aan het in de voornoemde grondwetsbepaling vervatte legaliteitsbeginsel, in de wet zelf op zijn minst de gevallen moeten worden bepaald waarin de heffing verschuldigd is. Het begrip "bijzondere opdrachten" is daarbij - zoals reeds gezegd - onvoldoende precies. De ontworpen bepaling zou op zijn minst een verwijzing moeten bevatten naar de ene of de andere bevoegdheid van het FAVV, zoals bepaald in artikel 4, § 3, van de voornoemde wet van 4 februari 2000 [(3)].

5.3. Als niet is voldaan aan de voorwaarden om de beoogde heffingen te kunnen aanmerken als retributies [(4)], moeten ze worden geacht belastingen te zijn en moeten de artikelen 170, 171 en 172 van de Grondwet in acht genomen worden. Dat impliceert dat de wetgever zelf niet alleen de belastingsplicht moet opleggen, doch ook de hoofdbestanddelen ervan moet regelen en inzonderheid de grondslag van de belasting, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen moet bepalen.

Een machtiging aan de Koning op die punten is in beginsel niet geoorloofd.

Dit zou slechts anders zijn indien de wetgever de bedoeling zou hebben om aan de Koning zogenaamde bijzondere machten te verlenen. Opdat het toekennen van zulke machten verenigbaar zou zijn met de Grondwet, zou dan wel aangegeven moeten worden welke dwingende redenen er zijn om een beroep te doen op het systeem van de

---

(3) Zoals door de gemachtigde van de regering is verduidelijkt, kadert de opdracht van het FAVV i.v.m. de BSE-tests in de bevoegdheid inzake de keuring van de voedselproducten en hun grondstoffen, bedoeld in artikel 4, § 3, 1°, van de wet van 4 februari 2000.

(4) Als m.a.w. niet is aangetoond dat die heffingen de betaling vormen van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van afzonderlijk beschouwde heffingplichtingen of dat er een redelijke verhouding is tussen de kostprijs van de verstrekte dienst en het bedrag van de heffing.

.../...

bijzondere machten [5]. Zulke redenen worden echter niet aangevoerd, en ze blijken ook niet uit de aan de Raad van State voorgelegde gegevens.

6. De heffing wordt opgelegd aan de exploitanten van de voedingssector.

Het is de Raad van State niet duidelijk welke verantwoording gegeven kan worden voor het feit dat de exploitanten van die sector wèl, en die van de agrarische sector niet aan de heffing onderworpen worden. Opdat het verschil in behandeling tussen de beide categorieën van exploitanten verenigbaar zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, dient het verantwoord te kunnen worden. Het verdient aanbeveling om die verantwoording in de loop van de parlementaire bespreking van het amendement te verschaffen.

---

[5] Arbitragehof, 21 maart 2000, nr. 32/2000, overw. B.7.6 tot B.7.8.
In dat geval zou de machtiging aan de Koning bovendien in de tijd beperkt moeten worden en zou voorzien moeten worden in een regeling waarbij de door de Koning getroffen maatregelen binnen een relatief korte termijn na hun bekendmaking door de wetgevende macht zullen worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging. Er zou ten slotte bepaald moeten worden dat die besluiten, wanneer zij niet binnen de gestelde termijn zijn bekrachtigd door de wetgever, geacht moeten worden nooit uitwerkng te hebben gehad (Arbitragehof, 18 februari 1998, nr. 18/98, overw. B.7 tot B.9).

1. 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 comme suit :

"- après de longues négociations, un accord politique est survenu, permettant de mettre sur pied un système structurel de financement pour les tests ESB. Ce système permettra de mettre fin au préfinancement des tests, assumé par l'Etat depuis le 1er janvier 2002. Par ailleurs, ce système respecte les diverses notifications au Conseil des Ministres et du Conclave budgétaire, qui prévoient que le financement ne peut être à charge du budget de l'Etat, ni à charge du secteur agricole;

- la mise sur pied du système structurel nécessite un amendement à la loi-programme. Le projet de loi-programme a déjà été déposé au Président de la Chambre et est en passe d'être voté par les parlementaires".

*
* *

2. Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*
* *

PORTEE DE L'AMENDEMENT

3. Actuellement, l'Etat préfinance les tests ESB (qu'un règlement européen a rendus obligatoires). L'amendement soumis pour avis vise à assurer le financement de ces tests ESB et d'autres missions particulières effectuées par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (dénommée ci-après : AFSC) par une rétribution perçue à charge des exploitants du secteur alimentaire.

L'article en projet de la loi-programme instaure le principe de la rétribution. Par ailleurs, il laisse au Roi le soin de préciser, par arrêté délibéré en conseil des ministres, les aspects plus concrets du régime de la rétribution.

.../...

FORMALITES PRELIMINAIRES

4. L'article 8, alinéa 3, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire dispose que le Comité scientifique auprès de l'AFSC émet obligatoirement un avis, notamment, sur tous les projets de loi relatifs aux matières relevant de la compétence de l'AFSC.

Manifestement, le Comité scientifique n'a pas été consulté sur l'amendement. Il doit donc encore être satisfait à l'obligation précitée.

EXAMEN DU TEXTE

5. La question se pose de savoir si le prélèvement visé dans l'amendement peut être qualifié à juste titre de rétribution (au sens de l'article 173 de la Constitution) ou bien s'il y a lieu de le considérer comme un impôt (au sens de l'article 170 de la Constitution).

Selon la jurisprudence, il ne peut être question d'une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution que si le prélèvement se présente comme la rémunération pécuniaire d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré en tant qu'individu. Un prélèvement qui ne constitue pas le paiement d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément n'est pas une rétribution, mais un impôt [(1)] . En outre, pour être qualifié de rétribution, le prélèvement doit avoir un caractère purement rémunératoire, ce qui implique qu'il doit exister une proportion raisonnable entre la valeur du service fourni, d'une part, et le montant de la rétribution exigée, d'autre part [(2)]. A défaut d'une telle proportion, la rétribution perdrait son caractère rémunératoire et prendrait un caractère "fiscal". C'est notamment ce caractère rémunératoire et l'exigence de la proportion raisonnable entre le service fourni et la rétribution exigée qui justifient que la fixation du montant de la rétribution puisse être confiée au pouvoir exécutif.

---

(1) Cour d'arbitrage, 13 septembre 1995, n° 64/95, cons. B.13; 21 décembre 1995, n° 87/95, cons. B.3.4; 12 juin 1997, n° 34/97, cons. B.7.4.

(2) Cour d'arbitrage, 21 décembre 1995, n° 87/95, cons. B.3.4.

5.1. Ni le texte même de l'amendement ni la justification ne procurent suffisamment d'éléments permettant de tirer une conclusion fondée quant à la qualification des prélèvements envisagés.

Le texte utilise certes le terme "rétribution". Par ailleurs, l'exemple du test ESB donne à penser que les rétributions visées se conçoivent au premier chef comme la rémunération d'un service déterminé que l'AFSC fournit au redevable, mais non comme une participation dans les frais généraux de fonctionnement de l'AFSC.

Or, le texte n'indique que de manière très vague dans quels cas (pour quelles prestations de l'autorité) ces rétributions sont dues. En effet, l'amendement ne se limite pas au test ESB mais concerne des "missions particulières" effectuées par l'AFSC, "dans le cadre de la surveillance de denrées alimentaires", sans que toutefois la nature de ces missions soit précisée. En outre, l'amendement prévoit la possibilité de "répercuter" la rétribution, terme par lequel il faut sans doute entendre que la charge financière peut être imputée au consommateur.

Eu égard à ces dernières constatations, il n'est donc pas exclu que les prélèvements visés doivent être considérés comme un impôt. Faute d'éléments pertinents plus précis, le Conseil d'Etat se trouve dans l'impossibilité de se prononcer dans l'un ou l'autre sens.

5.2. Dans la mesure où il serait démontré qu'en l'espèce il s'agit réellement de rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution, il est à noter que, pour se conformer au principe de légalité inscrit dans la disposition constitutionnelle précitée, il s'impose à tout le moins de préciser dans la loi même les cas dans lesquels le prélèvement est dû. A cet égard, la notion de "missions particulières" n'est pas suffisamment précise, comme il a été indiqué ci-dessus. La disposition en projet devrait à tout le moins faire référence à l'une ou l'autre des compétences de l'AFSC, visées à l'article 4, § 3, de la loi précitée du 4 février 2000 [(3)].

---

(3) Ainsi que l'a précisé le délégué du gouvernement, la mission de l'AFSC en ce qui concerne les tests ESB s'inscrit dans la compétence en matière d'expertise des produits alimentaires et de leurs matières premières, visée à l'article 4, § 3, 1°, de la loi du 4 février 2000.

5.3. Si les conditions pour pouvoir considérer les prélèvements envisagés comme des rétributions ne sont pas remplies [4], il y a lieu de regarder ces dernières comme des impôts et de se conformer aux articles 170, 171 et 172 de la Constitution. Cela implique que le législateur même est tenu non seulement d'imposer l'obligation fiscale, mais également d'en régler les éléments essentiels, notamment l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition et les exonérations éventuelles.

En principe, il n'est pas permis de déléguer de tels pouvoirs au Roi.

La situation ne serait différente que si le législateur avait l'intention d'octroyer au Roi des pouvoirs dits spéciaux. Pour que l'octroi de tels pouvoirs soit compatible avec la Constitution, il y aurait lieu d'indiquer les motifs impérieux de nature à justifier le recours au système des pouvoirs spéciaux [5]. De tels motifs ne sont toutefois pas invoqués et ne se déduisent pas non plus des éléments soumis au Conseil d'Etat.

6. Le prélèvement est imposé aux exploitants du secteur alimentaire.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment il pourrait se justifier que les exploitants de ce secteur sont soumis au prélèvement, tandis que ceux du secteur agricole ne le sont pas. Afin que la différence de traitement entre les deux catégories d'exploitants soit compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, il faut pouvoir la motiver. Il est recommandé de fournir cette motivation au cours de la discussion de l'amendement au Parlement.

---

(4) S'il n'est pas démontré, en d'autres termes, que ces prélèvements constituent le paiement d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément ou qu'il existe une proportion raisonnable entre la valeur du service fourni et le montant de la redevance.

(5) Cour d'arbitrage, 21 mars 2000, n° 32/2000, cons. B.7.6. à B.7.8. Dans ce cas, la délégation au Roi devrait en outre être limitée dans le temps et il faudrait prévoir que les mesures prises par le Roi seront examinées par le pouvoir législatif, dans un délai relativement court après leur publication, en vue de leur confirmation. Enfin, il faudrait indiquer que lorsque ces arrêtés ne sont pas confirmés par le législateur dans le délai imparti, ils doivent être considérés comme n'ayant jamais produit leurs effets (Cour d'arbitrage, 18 février 1998, n° 18/98, cons. B.7 à B.9).

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	W. DEROOVER,	eerste voorzitter, premier président,
	P. LEMMENS, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

La chambre était composée de

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

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

DE EERSTE VOORZITTER - LE PREMIER PRÉSIDENT,

W. DEROOVER