

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.162/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.162/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 september 2002 door de Minister van Consumenten-zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen", heeft op 24 september 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 20 septembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des Matières premières", a donné le 24 septembre 2002 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.

Te dezen wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

- "- de retributies en bijdragen in de sector van de grondstoffen, vastgesteld bij het (...) koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998, zo spoedig mogelijk moeten worden geïnd om het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen te stijven, om de continuïteit en de doelmatigheid van het controlebeleid te verzekeren, inzonderheid door het financieren van de toezichtsmaatregelen op de besmettingen in diervoeders in het kader van het CONSUM programma en om de gelijkheid van behandeling van fabrikanten en operatoren met betrekking tot de bijdragen in de sector van de grondstoffen te verwezenlijken;
- de ontvangsten voortvloeiend uit het (...) koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 moeten worden geïnd ten laatste voor het einde van het jaar 2002 om de begroting van het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen in evenwicht te brengen".

*

* *

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

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Artikel 82, eerste lid, van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977 bepaalt dat de Koning een verplichte bijdrage kan opleggen ten laste van natuurlijke en rechtspersonen die landbouwbestrijdingsmiddelen, grondstoffen of gemedicineerde diervoeders voortbrengen of verhandelen. Deze bijdrage dient gestort te worden aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen.

.../...

Het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen, geeft uitvoering aan voornoemde wetsbepaling.

Bij koninklijk besluit van 23 oktober 2001 is het voornoemde koninklijk besluit van 19 augustus 1998 op een aantal punten gewijzigd. Aldus is o.m. een paragraaf 6 toegevoegd aan artikel 3, waarbij aan de fabrikanten en operatoren in de sector dierenvoeding een verplichte jaarlijkse bijdrage wordt opgelegd, ten bedrage van 1,5 pro duizend van het omzetcijfer van het vorige boekjaar.

Het omzetcijfer moet aan het bestuur medegedeeld worden door middel van een verklaring op erewoord. De verklaring moest in 2001 vóór 1 november 2001 worden ingediend, en moet vanaf 2002 vóór 1 juli van ieder jaar worden ingediend. De bijdrage diende in 2001 gestort te worden vóór 15 november 2001, en dient vanaf 2002 vóór 1 september van ieder jaar te worden gestort.

2. Tegen het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 zijn bij de Raad van State, afdeling administratie, beroepen tot nietigverklaring ingesteld, die thans nog aanhangig zijn. In afwachting van de uitspraak van de Raad van State, is de uitvoering van het besluit, op verzoek van een aantal fabrikanten en operatoren, geschorst door de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel, bij beschikking van 9 januari 2002.

De genoemde beschikking zal, blijkens de bewoordingen ervan, "ophouden uitwerking te hebben indien het Koninklijk Besluit van 23 oktober 2001 door de wetgever wordt bekrachtigd in het jaar volgend op 31 oktober 2001, doch met uitzondering van de tenuitvoerlegging van het besluit gedurende de periode voorafgaand aan de uitvoerbaarheid van deze bekrachtigingswet".

3. Tegelijk met het voorliggende ontwerp is aan de Raad van State een voorontwerp van wet voorgelegd, tot bekrachtiging van "sommige bepalingen" van het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 ⁽¹⁾.

Over dat ontwerp geeft de Raad van State heden advies 34.161/3.

⁽¹⁾ Het gaat om de bekrachtiging van de bepalingen "betreffende de bijdragen".

Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de bepalingen van het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 in verband met de termijnen voor het indienen van de verklaring en het storten van de bijdrage, voor wat betreft de bijdragen 2001 (omzetcijfer 2000) en 2002 (omzetcijfer 2001), te wijzigen. De verklaringen moeten ingediend worden respectievelijk vóór 1 november 2002 en 1 december 2002, en de bijdragen moeten voor de twee jaren gestort worden vóór 31 december 2002 (artikel 1).

De aldus toegekende verlenging van de termijnen geldt niet voor de fabrikanten en operatoren die hun verklaringen reeds hebben ingediend en hun bijdragen reeds hebben gestort (artikel 2, eerste lid).

De bepalingen van het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 die niet worden gewijzigd bij het ontworpen besluit, worden van toepassing verklaard op de fabrikanten en operatoren (artikel 2, tweede lid).

ALGEMENE OPMERKING

Luidens artikel 2, tweede lid, van het ontwerp "(zijn) de bepalingen van het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen, die niet werden gewijzigd bij artikel 1, 1° en 4°, van dit besluit, ... van toepassing op de fabrikanten en operatoren bedoeld bij dit besluit".

De draagwijdte van dat artikel 2, tweede lid, is geenszins duidelijk. Hierover ondervraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende toelichting verschaft :

- "1. Alhoewel de beschikking in kort geding het ganse K.B. van 23.10.2001 voorlopig heeft geschorst inter partes, wordt alleen art. 4 van het K.B. van 23.10.2001 niet nageleefd door een deel van de fabrikanten en operatoren. Artikel 4 van het K.B. van 23.10.2001 voegt een artikel 3 § 6 toe aan het K.B. van 19.8.1998 met een verplichte bijdrage. Het ontwerp K.B. beperkt zich dan ook tot artikel 3 § 6 van het K.B. van 19.8.1998.

.../...

2. Artikel 4 van het K.B. van 23.10.2001 of artikel 3 § 6 van het K.B. van 19.8.1998 werd en wordt nageleefd door een deel van de fabrikanten en operatoren. Voor hen is geen wijziging van de reglementering nodig.
3. Het ontwerp is nodig voor de fabrikanten die artikel 4 van het K.B. van 23.10.2001 of art. 3 § 6 van het K.B. van 19.8.1998 niet naleven en die zich daarvoor kunnen beroepen op de beschikking in kort geding van 9 januari 2002 waarbij voorlopig de uitvoering van het K.B. van 23.10.2001 werd geschorst. Voor deze fabrikanten en operatoren worden nieuwe specifieke termijnen ingevoerd voor het indienen van verklaringen voor het storten van de bijdragen 2001 en 2002 en wordt uitdrukkelijk bepaald dat de overige bepalingen van het K.B. van 23.10.2001 van toepassing zijn. Het verlenen van nieuwe termijnen voor het indienen van de verklaringen en voor het storten van de verplichte bijdragen geldt enkel voor de verplichte bijdragen 2001 en 2002. Het is inderdaad niet voldoende om deze nieuwe termijnen te verlenen. Het is ook nodig om uitdrukkelijk de bepalingen betreffende de verplichte bijdragen (de omschrijving van de personen die de verplichte bijdrage verschuldigd zijn, de omschrijving van het bedrag van de verplichte bijdrage, de omschrijving van de omzet, de omschrijving van de verklaring, de certificatie van de verklaring en de indiening, de omschrijving van de werkwijze indien geen verklaring wordt ingediend ...) van toepassing te maken aangezien die werden geschorst inter partes door de beschikking in kort geding.
4. Hetzelfde resultaat zou bekomen worden indien artikel 2, 2° (lees : artikel 2, tweede lid), van het ontwerp zou geschrapt worden en in artikel 1 van het ontwerp artikel 3, § 6 zou herhaald worden met integratie van de nieuwe bepalingen met nieuwe termijnen".

Het blijkt dus kennelijk de bedoeling te zijn om de toepasselijkheid van het koninklijk besluit van 23 oktober 2001 te bevestigen, met name ten aanzien van de fabrikanten en operatoren die het voordeel van de schorsing van de uitvoering van dat besluit hebben verkregen. Voor die fabrikanten wordt enkel in een verlenging van de termijnen voorzien.

Het komt de Raad van State voor dat de ontworpen regeling aldus afbreuk doet aan het gezag van gewijsde, verbonden aan de beschikking van de Voorzitter van de Rechtbank van Eerste Aanleg te Brussel. Er wordt immers voorzien in de toepassing (en dus de uitvoerbaarheid) van de bijdrageregeling vervat in artikel 3, § 6, van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998, ingevoerd bij artikel 4 van het koninklijk besluit van 23 oktober 2001, nog voordat een bekrachtigingswet is aangenomen.

.../...

Zolang het voorontwerp van bekrachtigingswet geen wet is geworden, dient de uitvoerende macht zich te houden aan het verbod om de bijdrageregeling toe te passen op de fabrikanten en operatoren die de schorsing van de uitvoering ervan hebben verkregen.

Tot aan die bekrachtiging, moet het ontworpen koninklijk besluit dus als voorbarig beschouwd worden.

Die conclusie ontslaat de Raad van State ervan om de inhoud van het ontwerp nader te onderzoeken.

Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 par la circonstance que

- "- de retributies en bijdragen in de sector van de grondstoffen, vastgesteld bij het (...) koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998, zo spoedig mogelijk moeten worden geïnd om het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen te stijven en om de continuïteit en de doelmatigheid van het controlebeleid te verzekeren, inzonderheid door het financieren van de toezichtsmaatregelen op de besmettingen in diervoeders in het kader van het CONSUM programma en om de gelijkheid van behandeling van fabrikanten en operatoren met betrekking tot de bijdragen in de sector van de grondstoffen te verwezenlijken;
- de ontvangsten voortvloeiend uit het (...) koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 augustus 1998 moeten worden geïnd ten laatste voor het einde van het jaar 2002 om de begroting van het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen in evenwicht te brengen".

*

* *

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

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. L'article 82, alinéa 1^{er}, de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977 dispose que le Roi peut imposer une cotisation obligatoire à charge des personnes physiques ou morales qui produisent ou commercialisent des pesticides à usage agricole, des matières premières ou des aliments médicamenteux pour animaux. Cette cotisation doit être versée au Fonds budgétaire des matières premières.

.../...

L'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières pourvoit à l'exécution de la disposition législative précitée.

L'arrêté royal du 23 octobre 2001 a apporté certaines modifications à l'arrêté royal du 19 août 1998 précité. Ainsi a-t-il notamment ajouté un paragraphe 6 à l'article 3, qui impose aux fabricants et aux opérateurs du secteur de l'alimentation des animaux une cotisation annuelle obligatoire d'un montant équivalant à 1,5 pour mille du chiffre d'affaires réalisé au cours de l'exercice comptable précédent.

Le chiffre d'affaires doit être communiqué à l'administration par la voie d'une déclaration sur l'honneur. En 2001, la déclaration devait être transmise avant le 1^{er} novembre 2001 et, à partir de 2002, doit l'être avant le 1^{er} juillet de chaque année. En 2001, la cotisation devait être versée avant le 15 novembre 2001 et, à partir de 2002, elle doit l'être avant le 1^{er} septembre de chaque année.

2. Le Conseil d'Etat, section d'administration, a été saisi de recours en annulation, toujours en instance, contre l'arrêté royal du 23 octobre 2001. En attendant que le Conseil d'Etat statue, le Président du Tribunal de première instance de Bruxelles a, à la demande d'un certain nombre de fabricants et d'opérateurs, suspendu l'exécution de l'arrêté précité par ordonnance du 9 janvier 2002.

Cette ordonnance prévoit de cesser ses effets si le législateur confirme l'arrêté royal du 23 octobre 2001 dans le courant de l'année suivant le 31 octobre 2001, sauf en ce qui concerne toutefois l'exécution de l'arrêté durant la période où cette loi de confirmation n'aura pas encore force exécutoire.

3. Un projet de loi portant confirmation de "certaines dispositions" de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 ⁽¹⁾ a été soumis au Conseil d'Etat parallèlement au projet présentement examiné.

⁽¹⁾ Il s'agit de la confirmation des dispositions "relatives aux cotisations".

Le Conseil d'Etat émet, ce jour, l'avis 34.161/3 sur ledit projet.

Le présent projet d'arrêté royal entend modifier les dispositions de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 quant aux délais de dépôt de la déclaration et de versement de la cotisation, pour ce qui concerne les cotisations 2001 (chiffre d'affaires 2000) et 2002 (chiffre d'affaires 2001). Les déclarations doivent être déposées respectivement avant le 1^{er} novembre 2002 et le 1^{er} décembre 2002, les cotisations devant quant à elles être versées, pour les deux années, avant le 31 décembre 2002 (article 1^{er}).

La prolongation des délais ainsi accordée ne s'applique pas aux fabricants ni aux opérateurs qui ont déjà déposé leurs déclarations et versé leurs cotisations (article 2, alinéa 1^{er}).

Les dispositions de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 non modifiées par l'arrêté en projet sont déclarées applicables aux fabricants et aux opérateurs (article 2, alinéa 2).

OBSERVATION GENERALE

Aux termes de l'article 2, alinéa 2, du projet, "les dispositions de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 modifiant l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des Matières premières, qui n'ont pas été modifiées par l'article 1^{er}, 1^o et 4^o, du présent arrêté, sont applicables aux fabricants et opérateurs visés par le présent arrêté".

On aperçoit mal la portée de cet article 2, alinéa 2. Interrogé à ce propos, le fonctionnaire délégué a fourni les éclaircissements suivants :

- "1. Alhoewel de beschikking in kort geding het ganse K.B. van 23.10.2001 voorlopig heeft geschorst inter partes, wordt alleen art. 4 van het K.B. van 23.10.2001 niet nageleefd door een deel van de fabrikanten en operatoren. Artikel 4 van het K.B. van 23.10.2001 voegt een artikel 3 § 6 toe aan het K.B. van 19.8.1998 met een verplichte bijdrage. Het ontwerp K.B. beperkt zich dan ook tot artikel 3 § 6 van het K.B. van 19.8.1998.

.../...

2. Artikel 4 van het K.B. van 23.10.2001 of artikel 3 § 6 van het K.B. van 19.8.1998 werd en wordt nageleefd door een deel van de fabrikanten en operatoren. Voor hen is geen wijziging van de reglementering nodig.
3. Het ontwerp is nodig voor de fabrikanten die artikel 4 van het K.B. van 23.10.2001 of art. 3 § 6 van het K.B. van 19.8.1998 niet naleven en die zich daarvoor kunnen beroepen op de beschikking in kort geding van 9 januari 2002 waarbij voorlopig de uitvoering van het K.B. van 23.10.2001 werd geschorst. Voor deze fabrikanten en operatoren worden nieuwe specifieke termijnen ingevoerd voor het indienen van verklaringen voor het storten van de bijdragen 2001 en 2002 en wordt uitdrukkelijk bepaald dat de overige bepalingen van het K.B. van 23.10.2001 van toepassing zijn. Het verlenen van nieuwe termijnen voor het indienen van de verklaringen en voor het storten van de verplichte bijdragen geldt enkel voor de verplichte bijdragen 2001 en 2002. Het is inderdaad niet voldoende om deze nieuwe termijnen te verlenen. Het is ook nodig om uitdrukkelijk de bepalingen betreffende de verplichte bijdragen (de omschrijving van de personen die de verplichte bijdrage verschuldigd zijn, de omschrijving van het bedrag van de verplichte bijdrage, de omschrijving van de omzet, de omschrijving van de verklaring, de certificatie van de verklaring en de indiening, de omschrijving van de werkwijze indien geen verklaring wordt ingediend ...) van toepassing te maken aangezien die werden geschorst inter partes door de beschikking in kort geding.
4. Hetzelfde resultaat zou bekomen worden indien artikel 2, 2° (lees : artikel 2, tweede lid), van het ontwerp zou geschrapt worden en in artikel 1 van het ontwerp artikel 3, § 6 zou herhaald worden met integratie van de nieuwe bepalingen met nieuwe termijnen".

A l'évidence, l'intention consiste donc à confirmer l'applicabilité de l'arrêté royal du 23 octobre 2001, plus précisément à l'égard des fabricants et opérateurs ayant obtenu l'avantage de la suspension de son exécution. En ce qui concerne ces fabricants, seule une prolongation des délais est prévue.

Le Conseil d'Etat estime que les règles en projet méconnaissent dès lors l'autorité de la chose jugée qui s'attache à l'ordonnance du Président du Tribunal de première instance de Bruxelles. Elles prévoient en effet l'application (et, partant, la force exécutoire) du régime de cotisation prévu à l'article 3, § 6, de l'arrêté royal du 19 août 1998, introduit par l'article 4 de l'arrêté royal du 23 octobre 2001, avant même qu'une loi de confirmation eût été adoptée.

Tant que l'avant-projet de loi de confirmation ne sera pas devenu loi, le

.../...

pouvoir exécutif devra respecter l'interdiction d'appliquer le régime de cotisation aux fabricants et aux opérateurs qui ont obtenu la suspension de son exécution.

L'arrêté royal en projet doit dès lors être considéré comme prématuré jusqu'à ce que cette confirmation intervienne.

Une telle conclusion dispense le Conseil d'Etat de procéder à un examen plus approfondi des dispositions du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
J. VELAERS,

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

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. 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, 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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER