



KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 22e April 1953 door de Minister van Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vaststelling van de vergoedingen aan de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwproducten verschuldigd door de uitvoerders van zekere land- en tuinbouwproducten", heeft de 31e Juli 1953 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 22 avril 1953, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les rétributions dues à l'Office national des débouchés agricoles et horticoles par les exportateurs de certains produits agricoles et horticoles", a donné le 31 juillet 1953 l'avis suivant :

Volgens zijn titel strekt het ontwerp er toe, de vergoedingen vast te stellen, welke de uitvoerders van zekere land- en tuinbouwproducten aan de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwproducten verschuldigd zijn. Deze vergoedingen zouden aan de Dienst moeten betaald worden bij de afgifte van de uitvoervergunningen dezer producten, en een beloning vormen voor de dienstverrichtingen waarmee het ontwerp, waarover de Raad van State heden advies heeft uitgebracht onder nr L.3555/2, de Dienst belast, dit is het onderzoek van de vergunningaanvragen.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt anderdeels dat, indien een uitvoervergunning wegens omstandigheden onafhankelijk van de wil van de exporteur niet of slechts gedeeltelijk wordt gebruikt, het mogelijk zal zijn de vergoedingen geheel of gedeeltelijk terug te betalen.

De verrichting waarvoor het ontwerp de Dienst wil belonen, is dus niet de contrôle op de producten bij de uitvoer, maar een bemiddeling bij de afgifte der vergunningen.

Om te kunnen uitmaken of het ontwerp al dan niet een grondslag vindt in de wet, dient men na te gaan waarop de betaling die aldus van de exporteurs wordt geëist in feite neerkomt. Zoals aangetoond bij het onderzoek van het ontwerp waarbij de Dienst gelast wordt de vergunningaanvragen te onderzoeken, valt deze taak buiten het kader van de opdrachten die de wet van 27 December 1938 aan de Dienst uitdrukkelijk geeft. Het doel van de wet van 30 Juni 1931 en van het besluit van de Regent van 15 December 1944 is niet, de afzet van land- en tuinbouwproducten te bevorderen, maar wel

.../...

de Regering middelen aan de hand te doen om door controle op in- en uitvoer invloed te hebben op de algemene economie van het land. Dit doel heeft niets gemeens met het idee van enig dienstbetoon, onder andere aan de exporteurs. Het is dus met de aard van de vergunning niet overeen te brengen, de bedragen die voor de toekenning daarvan worden geheven, als iets anders te beschouwen dan als belastingen en, meer bepaald, als vergunningsbelastingen.

Wanneer artikel 4 van de wet van 27 December 1938 daarentegen bepaalt : "onder de voorwaarden door de Minister van Landbouw vastgesteld kan de Dienst vergoedingen ontvangen om geheel of gedeeltelijk zijn kosten en uitgaven te dekken", kan dat artikel niets anders op het oog hebben gehad dan beloning van de diensten welke de Dienst mocht te verrichten hebben in het kader van de taak die de wet hem uitdrukkelijk heeft opgedragen. Onder die diensten zullen er ongetwijfeld zijn, waarop het voor de exporteurs een verplichting, en niet een loutere mogelijkheid zal zijn een beroep te doen. Zulks is het geval wanneer een reglement de uitvoer afhankelijk stelt van het vervullen van bepaalde voorwaarden. Deze verplichting wordt dan evenwel alleen opgelegd met het oog op de uitbreiding van de afzet van land- en tuinbouwproducten, zodat de bedragen die de Dienst int om na te gaan of die voorwaarden vervuld zijn, als vergoedingen kunnen worden beschouwd.

Het door het ontwerp voorgeschreven recht zal echter verschuldigd zijn wegens de afgifte van een

.../...

uitvoervergunning en niet wegens de verificatie van de voorwaarden die voor de uitvoer van bepaalde producten zijn gesteld; het is derhalve een belasting en niet een vergoeding.

Krachtens de wet van 27 December 1938 mag de Dienst alleen vergoedingen ontvangen. De artikelen 110 en 113 van de Grondwet, die bepalen dat belastingen alleen kunnen geheven worden ten behoeve van het Rijk, de provincies en de gemeenten, verhinderen trouwens dat deze wet wordt uitgelegd als een machtiging tot het heffen van een vergunningsbelasting ten behoeve van een openbare instelling, zoals de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwproducten.

Anderzijds weze opgemerkt, dat de Regering wel een vergunningsbelasting kan instellen maar zulks krachtens de wet van 30 Juni 1931 alleen kan doen bij een koninklijk besluit, dat in ministerraad is overlegd en aan de wetgevende kamers ter bekrachtiging is onderworpen. De wet van 27 December 1938 is van die regel niet afgeweken.

Om al deze redenen is de Raad van State van advies, dat het ontwerp geen rechtsgrond heeft. Hij vestigt er echter de aandacht van de Regering op, dat de Minister van Landbouw het recht heeft om de Nationale Dienst voor afzet van land- en tuinbouwproducten te machtigen tot het heffen van vergoedingen wegens diensten door deze Dienst aan de exporteurs bewezen wanneer hij aan de grens moet nagaan of de voorwaarden, gesteld in de reglementering voor elk product, zijn vervuld.

.../...

Tegen artikel 4 van het ontwerp is niets in te brengen, vermits het bepalingen opheft die, om dezelfde redenen als de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp, rechtsgrond missen.

Le projet a pour objet, suivant son intitulé, de fixer les rétributions dues à l'Office national des débouchés agricoles et horticoles par les exportateurs de certains produits agricoles et horticoles. Ces rétributions devraient être payées à l'Office à l'occasion de la délivrance des licences d'exportation de ces produits. Elles constitueraient la rémunération des prestations dont l'Office est chargé par le projet sur lequel le Conseil d'Etat a émis son avis ce jour sous le n°L.3555/2, et qui consistent à instruire les demandes de licence.

L'article 2 du projet prévoit, d'autre part, la possibilité de rembourser en tout ou en partie les rétributions lorsqu'une licence d'exportation n'est pas utilisée ou n'est utilisée qu'en partie pour des raisons indépendantes de la volonté de l'exportateur.

L'opération dont le projet entend rémunérer l'Office est donc, non pas le contrôle des produits au moment de leur exportation, mais une intervention dans la délivrance des licences.

Afin de pouvoir établir si le projet trouve ou non un fondement dans la loi, il importe de déterminer la nature véritable du paiement ainsi exigé des exportateurs. Comme on l'a vu lors de l'examen du projet chargeant l'Office de l'instruction des demandes de licences, cette mission n'entre pas dans le cadre de celles que la loi du 27 décembre 1938 a expressément confiées à l'Office. Le but de la loi du 30 juin 1931 et de l'arrêté du Régent du 15 décembre 1944 n'est pas de promouvoir les débouchés agricoles et horticoles, mais de donner au Gouvernement des moyens d'agir sur

l'économie générale du pays par le contrôle des importations et des exportations. Un tel but est étranger à l'idée de tout service à rendre notamment aux exportateurs. La nature de la licence fait, dès lors, obstacle à ce que les sommes qui sont perçues à raison de son octroi puissent être considérées autrement que comme des impôts, et plus précisément comme des taxes de licence.

Au contraire, lorsque l'article 4 de la loi du 27 décembre 1938 prévoit que "sous les conditions qui seront arrêtées par le Ministre de l'Agriculture, l'Office peut recevoir des rétributions destinées à le couvrir, en tout ou en partie, de ses frais et débours", il ne peut avoir en vue que la rétribution des services que l'Office pourrait être appelé à rendre dans le cadre de la mission que la loi lui a formellement attribuée. Sans doute, parmi ces services, s'en trouvera-t-il certains auxquels les exportateurs ont l'obligation, et non la simple faculté, de recourir. C'est le cas lorsqu'un règlement subordonne l'exportation à la réunion de certaines conditions. Mais l'obligation ainsi imposée ne l'est qu'en vue du développement des débouchés agricoles et horticoles, de sorte que les sommes perçues par l'Office pour la vérification de ces conditions peuvent être considérées comme des rétributions.

Or, le droit prévu par le projet sera dû à raison de la délivrance d'une licence d'exportation et non à raison de la vérification des conditions mises à l'exportation de certains produits; il constitue dès lors un impôt et non une rétribution.

La loi du 27 décembre 1938 n'autorise l'Office qu'à recevoir des rétributions. Les articles 110 et 113 de la Constitution, qui ne prévoient d'impôts qu'au profit de l'Etat, des provinces et des communes, font d'ailleurs obstacle à ce que cette loi soit interprétée comme autorisant la perception d'une taxe de licence au profit d'un établissement public, tel que l'Office national des débouchés agricoles et horticoles.

Il y a lieu d'observer, d'autre part, que si le Gouvernement a le pouvoir d'instituer une taxe de licence, il ne peut le faire, en vertu de la loi du 30 juin 1931, que par arrêté royal délibéré en conseil des ministres soumis à la ratification des chambres législatives. La loi du 27 décembre 1938 n'a pas dérogé à cette règle.

Partant de ces considérations, le Conseil d'Etat est d'avis que le projet manque de fondement légal. Il attire toutefois l'attention du Gouvernement sur la faculté que le Ministre de l'Agriculture a d'autoriser l'Office national des débouchés agricoles et horticoles à percevoir des rétributions pour les services rendus par cet Office aux exportateurs lorsqu'il est invité à vérifier à la frontière les conditions fixées par la réglementation propre à chaque produit.

L'article 4 du projet n'est pas critiquable puisqu'il abroge des dispositions qui, pour les mêmes motifs que les articles 1er à 3 du projet, sont dénuées de fondement légal.

De kamer was samengesteld uit La chambre était composée de

de Heren	: F.LEPAGE,	raadsheer van State,	voorzitter
Messieurs	:	conseiller d'Etat,	président
	J.COYETTE,	raadsheren van State,	
	K.MEES,	conseillers d'Etat,	
	A .BERNARD,	bijzitters van de	
		afdeling wetgeving,	
	Ch.VAN REMPEINGHEN,	assesseurs de la	
		section de législation,	
	R.VANHAECLE,	adjunct-griffier,	griffier
		greffier adjoint,	greffier.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,
(get.) R.VANHAECLE. (get.) F.LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister
expédition délivrée à H. le Ministre
van Landbouw.
de l'Agriculture.

De 1953. Le 1953.

Voor de Griffier van de Raad van Pour le Greffier du Conseil
State, d'Etat,
De Adjunct-Griffier, Le Greffier adjoint,