

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.368/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 december 2003 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de financiering van de opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën bij dieren", heeft op 15 januari 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Artikel 7, eerste lid, van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel, hersteld bij de wet van 30 december 2001, machtigt de Koning om heffingen op te leggen aan zgn. operatoren, ter financiering van het laboratoriumonderzoek voor het opsporen bij slachtdieren van een door hem aangewezen overdraagbare ziekte.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt de uitvoering van deze bepaling door aan exploitanten van slachthuizen een "retributie" en een "gezondheidsbijdrage" op te leggen (artikel 2 van het ontwerp). Met beide bijdragen wordt de financiering beoogd van de BSE-testen op runderen. De gezondheidsbijdrage is evenwel ook verschuldigd voor andere dieren dan runderen en is geconcipieerd als een solidariteitsmechanisme.

De twee bijdragen worden geïndexeerd (artikel 3, § 1).

Op voorstel van de ministers bevoegd voor de volksgezondheid en voor de financiën kan, bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, het bedrag van de voornoemde rechten verlaagd worden, in functie van de globale kost van de BSE-testen (artikel 3, § 2).

.../...

Voorts bevat het ontwerp bepalingen met betrekking tot de aangifte, de facturatie en de betaling van de bijdragen, alsook de controle en de sancties (artikelen 4 tot 8 en 10). Tevens wordt bepaald dat de bijdragen steeds moeten worden doorgerekend aan de koper van het vlees, behalve in het geval van particuliere slachtingen (artikel 9).

2.2. Overeenkomstig artikel 7, derde lid, van de voornoemde wet van 5 september 1952 dient het ontworpen besluit door de wetgever bekrachtigd te worden.

VORMVEREISTEN

3. Het ontwerp werd genotificeerd aan de Europese Commissie als ontworpen steunmaatregel in de zin van artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag.

Het standpunt van de Commissie over dit ontwerp is nog niet bekend.

In de gegeven omstandigheden heeft de Raad van State het onderzoek naar de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het EG-recht niet betrokken in zijn onderzoek.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Paragraaf 2 van dit artikel bepaalt dat, op voorstel van de ministers bevoegd voor de volksgezondheid en voor de financiën, bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, het bedrag van de rechten, bedoeld in artikel 2 van het ontwerp, verlaagd kan worden in functie van de globale kost van de BSE-testen.

De gemachtigde ambtenaar heeft verduidelijkt dat paragraaf 2 tot doel heeft het bedrag van de retributie en van de gezondheidsbijdrage later aan te passen aan een eventuele daling van de kostprijs van de BSE-testen. Bovendien werden deze testen tot nog toe "geprefinancierd" door het Belgisch Interventie- en Restitutiebureau. De bedragen worden thans iets hoger gesteld dan de werkelijke kostprijs om die prefinanciering te kunnen terugbetalen. Van zodra dit gebeurd is, kunnen de bedragen worden aangepast.

De ontworpen bepaling heeft tot gevolg dat de Koning het bedrag van de heffingen, vastgesteld bij het ontworpen besluit, dat (na de bekrachtiging door de wetgever) kracht van wet zal hebben, zal kunnen verminderen. Voor aldus te nemen koninklijke besluiten wordt niet in een bekrachtiging door de wetgever voorzien.

In zoverre die regeling van toepassing is op de gezondheidsbijdrage, komt ze erop neer dat de Koning gemachtigd wordt om een belasting te verminderen. Artikel 172, tweede lid, van de Grondwet behoudt een dergelijke beslissing echter voor aan democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen, te dezen de federale wetgevende kamers. Die grondwettelijke waarborg houdt in dat alleen bij wet kan worden afgeweken van de essentiële bestanddelen van een belasting, waartoe o.m. het bedrag van de rechten gerekend moet worden.

Opdat de ontworpen delegatie van bevoegdheid aan de Koning verenigbaar zou zijn met artikel 172 van de Grondwet, zou in artikel 3, § 2, op een duidelijke wijze bepaald moeten worden in welke mate een vermindering van de "kosten van de opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën bij dieren" (artikel 2, inleidende zin, van het ontwerp) leidt tot een vermindering van het bedrag van de rechten.

Indien de stellers van het ontwerp geen regeling kunnen uitwerken die zelf reeds de criteria voor de toe te stane vermindering bevat, dient van artikel 3, § 2, te worden afgezien. Het zal dan toekomen aan de wetgever, of aan de Koning, onder voorbehoud van bekrachtiging door de wetgever⁽¹⁾, om desgevallend de bedragen van de rechten te verminderen.

⁽¹⁾Met toepassing van artikel 7, derde lid, van de wet van 5 september 1952.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.368/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 24 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au financement du dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles chez les animaux", a donné le 15 janvier 2004 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. L'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes, rétabli par la loi du 30 décembre 2001, habilite le Roi à percevoir des droits auprès des "opérateurs" en vue du financement de l'examen de laboratoire pour la recherche chez les animaux de boucherie d'une maladie transmissible qu'il désigne.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend mettre en oeuvre cette disposition en imposant aux exploitants d'abattoirs une "rétribution" ainsi qu'une "cotisation de santé" (article 2 du projet). Ces deux montants visent à financer les tests ESB sur les bovins. La cotisation de santé est toutefois due également pour d'autres animaux que les bovins et est conçue comme un mécanisme de solidarité.

Les deux montants sont indexés (article 3, § 1^{er}).

Sur la proposition des ministres ayant la santé publique et les finances dans leurs attributions, le montant des droits visés peut, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, être diminué en fonction du coût global des tests ESB (article 3, § 2).

En outre, le projet comprend des dispositions concernant la déclaration, la facturation et le paiement des cotisations ainsi que le contrôle et les sanctions (articles 4 à 8 et 10). Il prévoit également que les cotisations doivent toujours être répercutées sur l'acheteur des viandes, sauf en cas d'abattages particuliers (article 9).

.../...

2.2. Conformément à l'article 7, alinéa 3, de la loi précitée du 5 septembre 1952, l'arrêté en projet doit être confirmé par le législateur.

FORMALITÉS

3. Le projet a été notifié à la Commission européenne à titre de projet de mesure d'aide au sens de l'article 88, paragraphe 3, du Traité CE.

La position de la Commission sur ce projet n'est pas encore connue.

Dans ces circonstances, l'examen du Conseil d'État ne comportera pas de volet consacré à la compatibilité de la réglementation en projet avec le droit européen.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. Le paragraphe 2 de cet article dispose que, sur la proposition des ministres ayant la santé publique et les finances dans leurs attributions, et par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, le montant des droits prévu à l'article 2 du projet, peut être diminué en fonction du coût global des tests ESB.

Le fonctionnaire délégué a précisé que le paragraphe 2 a pour but de permettre une adaptation ultérieure du montant de la rétribution et de la cotisation de santé à une réduction éventuelle du prix de revient des tests ESB. En outre, ces tests ont été jusqu'à présent "préfinancés" par le Bureau d'intervention et de restitution belge. Actuellement, les montants fixés dépassent légèrement le prix de revient réel afin de pouvoir rembourser ce préfinancement. Une fois ce remboursement terminé, les montants pourront être ajustés.

La disposition en projet implique que le Roi pourra diminuer le montant des prélèvements, fixé par l'arrêté en projet, lequel (après confirmation par le législateur) aura force de loi. Les arrêtés royaux qui devront ainsi être pris ne devront pas être confirmés par le législateur.

Dans la mesure où cette réglementation s'applique à la cotisation de santé, elle implique que le Roi est habilité à réduire un impôt. L'article 172, alinéa 2, de la Constitution réserve toutefois une telle décision à des assemblées délibérantes élues démocratiquement, en l'espèce aux chambres législatives fédérales. Cette garantie constitutionnelle implique que seule une loi peut déroger aux éléments essentiels d'un impôt, au rang desquels il convient de compter, notamment, le montant des droits.

Pour que la délégation de pouvoir au Roi, en projet, soit compatible avec l'article 172 de la Constitution, l'article 3, § 2, devrait préciser dans quelle mesure une diminution des "frais du dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles chez les animaux" (article 2, phrase introductive, du projet) entraîne une réduction du montant des droits.

Si les auteurs du projet ne sont pas en mesure d'élaborer une réglementation où les critères de la diminution à autoriser seraient déjà prévus, il conviendra d'omettre l'article 3, § 2. Il appartiendra alors au législateur, ou au Roi, sous réserve d'une confirmation par le législateur ⁽¹⁾, de diminuer le cas échéant les montants des droits.

⁽¹⁾ En application de l'article 7, alinéa 3, de la loi du 5 septembre 1952.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT