

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.738/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 oktober 2004 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de door de operators die deelnemen aan de voedselketen in de sector aardappelen verschuldigde bijdragen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 26 oktober 2004 en 3 november 2004, op laatstvermelde datum 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe aan de operatoren die deelnemen aan de voedselketen in de sector aardappelen, met uitzondering van de handelaars, een "bijdrage" op te leggen welke moet worden gestort aan het Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten. De beoogde bijdrage is bestemd voor de financiering van "controle(s) in het kader van een monitoring of ... gerichte controles ..., uitgevoerd of gedelegeerd door het (Federaal) Agentschap (voor de Veiligheid van de Voedselketen) ... (alook voor de financiering) van de kosten verbonden aan sommige controles uitgevoerd op aardappelen in het kader van de autocontrole" (artikel 2, inleidende zin, van het ontwerp).

Het ontwerp bepaalt het bedrag van de bijdrage dat door iedere categorie van operatoren is verschuldigd (artikel 2) en voorziet in de aanpassing van de bedoelde bedragen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen (artikel 3). Voorts bepaalt het ontwerp dat, met het oog op de berekening van de bijdragen, bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) aangifte moet worden gedaan van de beplante oppervlakte of de behandelde hoeveelheid aardappelen (artikel 4), en regelt het de gevolgen van de niet-tijdige betaling van de bijdragen (artikel 5).

RECHTSGROND

3. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling gezocht in artikel 4, 1° en 5°, van de wet van 17 maart 1993

.../...

betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten, vervangen bij de programmawet van 22 december 2003.

Die bepalingen luiden als volgt:

"Met uitzondering van de inkomsten verbonden aan de controleopdrachten van het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen, wordt het Fonds gestijfd door:

- 1° bijdragen opgelegd door de Koning met toepassing van artikel 5, eerste lid, ten laste van natuurlijke personen en rechtspersonen die planten of plantaardige producten voortbrengen, verhandelen, vervoeren, bewerken, verwerken, invoeren of uitvoeren;
- ...
- 5° verhogingen en intresten van de bijdragen bedoeld sub 1°, alsmede de intresten van de betalingen bedoeld sub 2°;
- ...".

Artikel 5, eerste lid, van de wet van 17 maart 1993 draagt de Koning op, na advies van de Raad van het Fonds, het bedrag van de bijdragen te bepalen, evenals de regels voor de inning ervan, en de gevolgen te regelen van het niet-betalen of het laattijdig betalen van de bijdragen.

Die bepalingen machtigen de Koning weliswaar om, ten bate van het Fonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten, bijdragen op te leggen aan de marktdeelnemers in o.m. de aardappelsector. Uit de inleidende zin van het geciteerde artikel 4, zoals het werd gewijzigd bij de programmawet van 22 december 2003, blijkt evenwel dat die machtiging aan de Koning niet geldt voor bijdragen die betrekking hebben op controleopdrachten van het FAVV ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Reeds bij de programmawet (I) van 24 december 2002 werden overigens, in de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, de bepalingen betreffende het Fonds voor de productie en de bescherming van planten en plantaardige producten in die zin aangepast dat aan dat Fonds geen ontvangsten konden worden toegewezen die verband houden met door het FAVV verrichte controles (zie artikel 304, 3°, van die programmawet).

Het voorliggende ontwerpbesluit heeft onmiskenbaar betrekking op controleopdrachten van het FAVV: dat blijkt duidelijk uit artikel 2 van het ontwerp waarin sprake is van controles "uitgevoerd of gedelegeerd door het Agentschap", en het werd bovendien uitdrukkelijk bevestigd door de gemachtigde van de regering. De artikelen 4 en 5 van de wet van 17 maart 1993 kunnen bijgevolg geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling.

De gemachtigde van de regering heeft in dit verband gewezen op het wetsontwerp betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen dat in plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers is aangenomen ⁽²⁾. Artikel 3, § 1, 2° en 3°, gecombineerd met de artikelen 4 en 5 van die ontworpen wet, voorziet in de mogelijkheid om heffingen als bedoeld in het ontwerpbesluit op te leggen aan de operatoren. Wanneer dat ontwerp wet zal zijn geworden, kunnen de voornoemde bepalingen ervan rechtsgrond bieden voor een regeling als die vervat in het ontwerpbesluit, met dien verstande dat de bedoelde bijdragen aan het FAVV zullen moeten worden betaald. Het ontwerpbesluit zal dan moeten worden omgewerkt om het in overeenstemming te brengen met de nieuwe wetsbepalingen die er rechtsgrond voor bieden.

⁽²⁾ *Parl. St.*, Kamer, 2003-04, nr. 51-1228/5.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.738/3

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 15 octobre 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les contributions dues par les opérateurs participant à la chaîne alimentaire dans le secteur pommes de terre", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 26 octobre 2004 et 3 novembre 2004, a donné, à cette dernière date, 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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend imposer aux opérateurs participant à la chaîne alimentaire dans le secteur des pommes de terre, à l'exception des commerçants, une "contribution" devant être versée au Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux. Cette contribution est destinée au financement de "contrôles dans le cadre d'un monitoring ou (de contrôles) orientés ..., exécutés ou délégués par l'Agence (fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire) ... (ainsi qu'au financement) des coûts liés à certains contrôles exécutés sur des pommes de terre dans le cadre de l'autocontrôle" (article 2, phrase introductive, du projet).

Le projet fixe le montant de la contribution due par chaque catégorie d'opérateurs (article 2) et prévoit d'adapter ces montants à l'indice des prix à la consommation (article 3). Il dispose en outre que, pour le calcul des contributions, il faut déclarer à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après: AFSCA) la superficie de pommes de terre plantée ou la quantité de pommes de terre traitée (article 4) et il règle les conséquences du paiement tardif des contributions (article 5).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le premier alinéa du préambule du projet, les règles en projet cherchent leur fondement juridique dans l'article 4, 1° et 5°, de la loi du 17 mars 1993 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux, remplacé par la loi-programme du 22 décembre 2003.

Ces dispositions s'énoncent comme suit:

"À l'exception des recettes liées aux missions de contrôle de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, le Fonds est alimenté par:

1° les cotisations imposées par le Roi en application de l'article 5, alinéa 1^{er}, à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, commercialisent, transportent, traitent, transforment, importent ou exportent des végétaux ou des produits végétaux;

...

5° des augmentations et des intérêts des cotisations visées sub 1°, ainsi que les intérêts des paiements visés sub 2°;

...".

.../...

L'article 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 17 mars 1993 charge le Roi de déterminer, après avis du Conseil du Fonds, le montant des cotisations et les modalités de leur perception, ainsi que les conséquences de leur non-paiement ou de leur paiement tardif.

Ces dispositions habilitent le Roi, il est vrai, à imposer des cotisations, notamment aux opérateurs du secteur des pommes de terre, au profit du Fonds pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux. Il ressort toutefois de la phrase introductive de l'article 4, cité, modifié par la loi-programme du 22 décembre 2003, que cette délégation au Roi ne vaut pas pour les cotisations concernant les missions de contrôle de l'AFSCA ⁽³⁾.

Le présent projet d'arrêté concerne incontestablement les missions de contrôle de l'AFSCA, comme en atteste clairement l'article 2 du projet où il est question de contrôles "exécutés ou délégués par l'Agence", ce qui a en outre été formellement confirmé par le délégué du gouvernement. Les articles 4 et 5 de la loi du 17 mars 1993 ne peuvent dès lors pas procurer de fondement juridique aux dispositions en projet.

Le délégué du gouvernement a attiré l'attention, à cet égard, sur le projet de loi relatif au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, qui a été adopté en séance plénière de la Chambre des représentants ⁽⁴⁾. L'article 3, § 1^{er}, 2° et 3°, combiné avec les articles 4 et 5 de cette loi en projet, prévoit la possibilité d'imposer aux opérateurs des contributions telles que celles visées dans le projet d'arrêté. Lorsque ce projet sera devenu loi, ses dispositions précitées pourront procurer un fondement juridique à un règlement tel que celui prévu dans le projet d'arrêté, étant entendu que les cotisations visées devront être payées à l'AFSCA. Dans ce cas, il faudra remanier l'arrêté en projet pour le mettre en concordance avec les nouvelles dispositions législatives qui lui procureront un fondement juridique.

⁽³⁾ Au demeurant, la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 a déjà adapté les dispositions de la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, concernant le Fonds pour la production et la protection des végétaux et produits végétaux, en ce sens qu'aucune recette relative aux contrôles effectués par l'AFSCA ne pouvait être affectée à ce Fonds (voir article 304, 3°, de cette loi-programme).

⁽⁴⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 2003-04, n° 51-1228/5.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. R. VANDER ELSTRAETEN, premier auditeur chef de section f.f.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER