

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.408/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 november 2005 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de retributies betreffende de taken toevertrouwd aan de Gewesten door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen", heeft op 6 december 2005 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. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er voornamelijk toe de retributies te bepalen die verschuldigd zijn voor de uitvoering van de officiële controles op schadelijke organismen en de controles en de uitreiking van het (fyto)sanitair plantenpaspoort voor aardappelpootgoed en bepaalde zaaizaden en voor de uitvoering van de officiële controles en controles op documenten inzake de aanwezigheid van schadelijke organismen vermeld in de fyto)sanitaire reglementeringen van derde landen. Deze controles zijn geregeld in de artikelen 10 en 20 van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen. Voor sommige van deze controles wordt verwezen naar retributies die reeds zijn bepaald in het koninklijk besluit van 25 oktober 1991 houdende vaststelling van de vergoedingen verschuldigd voor de keuring van zaaizaad en pootgoed voor land- en tuinbouw, alsmede van de vergoedingen verschuldigd voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de land-, tuin- en bosbouw, en in het koninklijk besluit van 18 januari 1999 tot vaststelling van de vergoedingen verschuldigd voor afgifte van fyto)sanitaire certificaten. Voorts wordt nog bepaald dat de retributies binnen dertig dagen (niet: binnen de dertig dagen) na voorlegging van de factuur moeten worden betaald.

.../...

De uitvoering van de zo-even vermelde controles, die normaal gezien moet worden verzekerd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV), werd bij overeenkomst toevertrouwd aan de administratie van het Vlaamse en het Waalse Gewest. Dit gebeurde ter uitvoering van artikel 17 van het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij, en overeenkomstig de nadere regels bepaald in het koninklijk besluit van 10 oktober 2003 houdende het toevertrouwen aan de Gewesten van de uitvoering van bepaalde taken die tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen behoren. In dat besluit wordt, conform artikel 17 van het samenwerkingsakkoord van 18 juni 2003, onder meer bepaald dat de retributies en vergoedingen betreffende de aan de gewesten toevertrouwde taken door deze worden geïnd volgens de modaliteiten (lees: nadere regels) vastgelegd door de partijen (artikel 9, § 2, eerste lid).

3.1. In het eerste lid van de aanhef wordt als rechtsgrond verwezen naar de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen. Volgens de gemachtigde ambtenaar gaat het meer bepaald om artikel 5 van die wet. Op grond van dat artikel bepaalt de Koning, voor de controles en de prestaties van het FAVV, na advies van het raadgevend comité bij die instelling, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag van de retributies opgelegd aan de operatoren, dit zijn de natuurlijke of rechtspersonen wier activiteiten onderworpen zijn aan de controle van het FAVV. Hoewel in artikel 5 van de wet van 9 december 2004 enkel gewag wordt gemaakt van "de controles en prestaties van het Agentschap", kan worden aanvaard dat, wanneer dat artikel wordt gelezen in samenhang met artikel 4, § 5, van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, de Koning eveneens retributies kan vaststellen met betrekking tot controles of prestaties die derden met toepassing van de laatstgenoemde bepaling voor het FAVV hebben verricht ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Omwille van de duidelijkheid - en bijgevolg de rechtszekerheid - verdient het evenwel aanbeveling artikel 5 van de wet van 9 december 2004 op dit punt te verduidelijken.

Om conform de rechtsgrond te zijn, moeten de in het ontworpen besluit bedoelde retributies evenwel werkelijk als zodanig kunnen worden beschouwd. Dit betekent dat het moet gaan om een vergoeding van een dienst die door de overheid wordt geleverd ten voordele van de bijdrageplichtige, individueel beschouwd, en dat het bedrag van de retributie evenredig moet zijn met de kostprijs van de door de overheid geleverde dienst ⁽²⁾.

De controles waarvoor het ontwerp retributies instelt, zijn controles die vereist zijn opdat de bijdrageplichtige zijn producten zou kunnen verhandelen op Belgisch grondgebied of binnen de Europese Gemeenschap, dan wel zou kunnen uitvoeren naar derde landen. Aldus lijkt te zijn voldaan aan de voorwaarde dat de retributies een tegenprestatie moeten zijn van een dienst geleverd door de overheid ten voordele van de bijdrageplichtige, individueel beschouwd.

Wat betreft het evenredigheidsvereiste moet worden opgemerkt dat de nota betreffende het ontwerp die is gericht aan de inspecteur van financiën, terzake geen enkele verantwoording bevat. Op dit punt dient derhalve een voorbehoud te worden gemaakt.

3.2. In de artikelen 5 en 6 van het ontwerp worden geen nieuwe retributies vastgesteld, maar wordt louter verwezen naar reeds bestaande retributies, zodat die artikelen strikt genomen niet in de ingeroepen rechtsgrond kunnen worden ingepast. Het in herinnering brengen van bestaande regelgeving is overigens overbodig, zodat die artikelen uit het ontwerp kunnen worden weggelaten.

Beoogt men evenwel het samenbrengen van alle retributies voor de aan de gewesten toevertrouwde taken van het FAVV in één enkel besluit, dan dienen de in de artikelen 5 en 6 bedoelde retributies opnieuw in het ontwerp te worden vastgesteld (waartoe artikel 5 van de wet van 9 december 2004 rechtsgrond biedt), en dienen de bepalingen waarnaar in die artikelen wordt verwezen, te worden opgeheven.

⁽²⁾ Zie o.m. advies 36.541/3 van 23 maart 2004 over een voorontwerp van wet "houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen", *Parl. St.*, Kamer, 2003-04, nr. 1228/1, met verwijzingen naar rechtspraak van het Arbitragehof.

3.3. Binnen de hem toegemeten tijd om advies te verlenen, heeft de Raad van State niet kunnen nagaan of de in het ontwerp bedoelde retributies niet geheel of gedeeltelijk hetzelfde voorwerp hebben als de retributies die werden ingevoerd op grond van andere wetten dan de wet van 9 december 2004 (waaronder de wetten die rechtsgrond bieden aan de koninklijke besluiten van 25 oktober 1991 en 18 januari 1999), of als de retributies bedoeld in het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen ⁽³⁾.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

In dezen is het voorliggende ontwerp op 27 juli 2004 besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid (ICL). Het blijkt echter niet dat die interministeriële conferentie zelf het dossier onderzocht heeft of dat de notulen van de permanente werkgroep door de interministeriële conferentie goedgekeurd zijn.

(3) Overigens kan de vraag gesteld worden of het niet logischer zou zijn de retributies bedoeld in het ontwerp onder te brengen in het koninklijk besluit van 10 november 2005. Dat ze vallen onder het toepassingsgebied van de overeenkomsten die met de gewesten zijn gesloten overeenkomstig het koninklijk besluit van 10 oktober 2003, vloeit immers uit dat laatste besluit en die overeenkomsten voort, en noopt niet tot het uitvaardigen van een afzonderlijk besluit.

Zolang de interministeriële conferentie zelf zich niet ingelaten heeft met het ontwerp, weze het door een goedkeuring van het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5°, niet voldaan ⁽⁴⁾.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Het opschrift van het ontwerp dient eventueel te worden aangepast in het licht van het gevolg dat aan opmerking 3.2 wordt gegeven.

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef dient specifiek te worden verwezen naar artikel 5 van de erin vermelde wet van 9 december 2004, dat rechtsgrond biedt aan het ontwerp (zie opmerking 3.1).

7. Het tweede tot het vierde lid van de aanhef kunnen vervallen. De erin vermelde besluiten worden immers niet gewijzigd bij het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, en hun vermelding is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van dat besluit.

8. Het huidige negende lid van de aanhef (dat het zesde lid wordt), zal moeten worden aangepast in het licht van hetgeen onder nr. 4 werd opgemerkt.

9. De tekst van het huidige tiende lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) dient als volgt te worden geredigeerd:

⁽⁴⁾ In de aanhef wordt verwezen naar de datum van 18 november 2004, maar het is niet duidelijk waaraan hiermee wordt gerefereerd.

"Gelet op advies 39.408/3 van de Raad van State, gegeven op 6 december 2005, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 3

10. In artikel 3 van het ontwerp wordt slechts de inhoud van de volgende artikelen aangekondigd. Dat artikel heeft derhalve geen normatieve inhoud en wordt dus beter weggelaten.

Artikelen 5 en 6

11. Er wordt met betrekking tot de artikelen 5 en 6 verwezen naar opmerking 3.2.

Artikel 8

12. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat er, behoudens wat betreft artikel 4, geen reden is om af te wijken van de normale termijn van inwerkingtreding.

Artikel 8 dient gelet hierop te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.408/3

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 16 novembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les rétributions relatives aux tâches confiées aux Régions par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire", a donné le 6 décembre 2005 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. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend principalement fixer les rétributions dues, d'une part, pour la réalisation des contrôles officiels des organismes nuisibles ainsi que du contrôle et de la délivrance du passeport phytosanitaire pour les plants de pommes de terre et pour certaines semences et, d'autre part, pour la réalisation des contrôles officiels et documentaires relatifs à la présence d'organismes nuisibles mentionnés dans les réglementations phytosanitaires des pays tiers. Ces contrôles sont régis par les articles 10 et 20 de l'arrêté royal du 10 août 2005 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux. Pour certains de ces contrôles, il est fait référence aux rétributions déjà prévues par l'arrêté royal du 25 octobre 1991 fixant les rétributions dues pour le contrôle des semences et des plants agricoles et horticoles, ainsi que des rétributions dues du chef de l'exercice de certaines professions dans l'agriculture, l'horticulture et la sylviculture et par l'arrêté royal du 18 janvier 1999 fixant les rétributions dues pour la délivrance de certificats phytosanitaires. Il est en outre précisé que les rétributions doivent être payées dans les trente jours de la présentation de la facture.

.../...

L'exécution des contrôles précités, qui sont normalement assurés par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (AFSCA), a été confiée par convention aux administrations régionales wallonne et flamande. Cette convention a été conclue en exécution de l'article 17 de l'accord de coopération du 18 juin 2003 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, et selon les modalités fixées par l'arrêté royal du 10 octobre 2003 confiant aux régions l'exécution de certaines tâches relevant de la compétence de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Conformément à l'article 17 de l'accord de coopération du 18 juin 2003, cet arrêté dispose notamment que les rétributions et redevances afférentes aux tâches confiées aux régions sont perçues par celles-ci selon les modalités fixées par les parties (article 9, § 2, alinéa 1^{er}).

3.1. Le premier alinéa du préambule indique que le fondement juridique se trouve dans la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Selon le fonctionnaire délégué, il s'agit plus précisément de l'article 5 de cette loi. Cet article prévoit qu'après avis du comité consultatif, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le montant des rétributions qui pour les contrôles et prestations de l'AFSCA sont imposées aux opérateurs, c'est-à-dire les personnes physiques ou morales dont les activités sont soumises au contrôle de l'AFSCA. Bien que l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 ne fasse mention que des "contrôles et prestations de l'Agence", la lecture conjointe de cet article et de l'article 4, § 5, de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, permet de considérer que le Roi peut également fixer des rétributions pour des contrôles ou prestations effectués pour l'AFSCA par des tiers en application de cette dernière disposition ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dans un souci de clarté - et dès lors de sécurité juridique - il est toutefois recommandé de préciser l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 sur ce point.

Afin de se conformer au fondement juridique, il faut cependant que les rétributions visées par l'arrêté en projet puissent réellement être considérées comme telles. Cela signifie qu'il doit s'agir de la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément et qu'il doit exister un rapport raisonnable entre la valeur du service fourni par l'autorité et la rétribution demandée ⁽²⁾.

Les contrôles pour lesquels le projet instaure une rétribution sont requis pour permettre au redevable de commercialiser ses produits sur le territoire belge ou dans la Communauté européenne, ou encore de les exporter vers des pays tiers. La condition selon laquelle les rétributions doivent être la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice d'un redevable considéré isolément semble ainsi remplie.

En ce qui concerne la condition relative à la proportionnalité, il faut observer que la note adressée à l'inspecteur des finances à propos du projet ne contient aucune justification à ce sujet. Dès lors, une réserve s'impose sur ce point.

3.2. Les articles 5 et 6 du projet ne fixent pas de nouvelle rétribution, mais se bornent à faire référence à des rétributions déjà existantes, de sorte que, strictement parlant, ces articles ne peuvent pas s'accorder avec le fondement juridique invoqué. Dès lors qu'il est, en outre, superflu de rappeler une réglementation existante, ces articles peuvent être omis du projet.

Toutefois, si l'intention est de regrouper en un arrêté unique toutes les rétributions afférentes aux tâches de l'AFSCA confiées aux régions, il y a lieu de fixer à nouveau dans le projet les rétributions visées aux articles 5 et 6 (l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 procure un fondement juridique à cette fin) et d'abroger les dispositions auxquelles ces articles font référence.

⁽²⁾ Voir notamment l'avis 36.541/3 du 23 mars 2004 sur un avant-projet de loi "relatif au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire", *Doc. parl.*, Chambre, 2003-04, n° 1228/1, et les références à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage.

3.3. Dans le délai qui lui a été imparti pour donner un avis, le Conseil d'État n'a pas pu vérifier si les rétributions visées par le projet n'ont pas totalement ou partiellement le même objet que les rétributions instaurées sur la base d'autres lois que celle du 9 décembre 2004 (parmi lesquelles les lois procurant un fondement juridique aux arrêtés royaux des 25 octobre 1991 et 18 janvier 1999), ou que les rétributions prévues par l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux rétributions visées à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire ⁽³⁾.

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. Selon l'article 6, § 3bis, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux concernés et l'autorité fédérale sont tenus de se concerter pour "les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation vaut pour les mesures en projet.

En l'occurrence, le présent projet a été examiné le 27 juillet 2004 par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de politique agricole (CIPA). Il n'apparaît toutefois pas que cette conférence interministérielle a examiné elle-même le dossier ou qu'elle a approuvé le procès-verbal du groupe de travail permanent.

Tant que la conférence interministérielle n'aura pas elle-même examiné le projet, fût-ce en approuvant le procès-verbal du groupe de travail permanent, il ne sera pas satisfait à la prescription de l'article 6, § 3bis, 5°, précité ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ En outre, on peut se demander s'il ne serait pas plus logique de faire figurer dans l'arrêté royal du 10 novembre 2005 les rétributions visées par le projet. Le fait qu'elles entrent dans le champ d'application des conventions conclues avec les régions conformément à l'arrêté royal du 10 octobre 2003 découle en effet de ce dernier arrêté et de ces conventions et ne requiert pas l'adoption d'un arrêté distinct.

⁽⁴⁾ On n'aperçoit pas à quoi fait référence la date du 18 novembre 2004 qui est mentionnée dans le préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. L'intitulé du projet sera éventuellement adapté en fonction de la suite réservée à l'observation 3.2.

Préambule

6. Le premier alinéa du préambule doit faire référence en particulier à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 y mentionnée, qui procure un fondement juridique au projet (voir l'observation 3.1).

7. Les alinéas 2 à 4 du préambule peuvent être omis. En effet, l'arrêté dont le projet est à l'examen, ne les modifie pas et leur mention n'est pas davantage nécessaire à une bonne compréhension de cet arrêté.

8. Il faudra adapter l'actuel neuvième alinéa du préambule (qui devient le sixième alinéa) compte tenu des observations formulées au point 4.

9. Le texte de l'actuel dixième alinéa du préambule (qui devient le septième) sera rédigé comme suit:

"Vu l'avis 39.408/3 du Conseil d'État, donné le 6 décembre 2005, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 3

10. L'article 3 du projet se borne à annoncer le contenu des articles suivants. Cet article étant dépourvu de contenu normatif, il est préférable de l'omettre.

.../...

Articles 5 et 6

11. En ce qui concerne les articles 5 et 6, il est renvoyé à l'observation 3.2.

Article 8

12. De l'accord du fonctionnaire délégué, exception faite de l'article 4, aucune raison ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur.

Il s'impose dès lors d'adapter l'article 8 en conséquence.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	conseiller d'État, président,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT