

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.125/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 mei 2007 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 januari 2004 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten", heeft op 5 juni 2007 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.

*
* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdende met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 14 januari 2004 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten te wijzigen.

Met die wijzigingen wordt beoogd de jaarlijkse bijdrage die per erkenning van een bestrijdingsmiddel voor landbouwkundig gebruik of per toelating voor parallelinvoer van een dergelijk bestrijdingsmiddel moet worden betaald, te differentiëren naargelang het gaat om producten bestemd voor beroepsgebruik, dan wel om producten bestemd voor amateurgebruik. Daarbij wordt ook aan iedere houder van een erkenning de verplichting opgelegd om aan de bevoegde dienst mee te delen of zijn product bestemd is voor amateur- of beroepsgebruik of voor beide gebruiken.

.../...

4. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit gezocht in artikel 82 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977, in de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, en in artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

4.1. De rechtsgrond voor het merendeel van de ontworpen bepalingen wordt in beginsel geboden door artikel 20*bis* van de wet van 21 december 1998.

Voor het ontworpen artikel 2*bis*, § 2*bis*, zesde lid, van het voornoemde koninklijk besluit van 14 januari 2004 kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 8, tweede lid, van de wet van 21 december 1998.

4.2. Artikel 82 van de wet van 24 december 1976 biedt geen specifieke rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Ook de wet van 27 december 1990 biedt geen rechtsgrond.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De ontworpen bijdrage dient te worden aangemerkt als een belasting.

5.1. Uit de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet kan worden afgeleid dat geen enkele belasting kan worden geheven en dat geen enkele vrijstelling van belasting kan worden verleend zonder instemming van de belastingplichtigen, uitgedrukt door hun vertegenwoordigers. Daaruit volgt dat de fiscale aangelegenheid een bevoegdheid is die door de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden en dat elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig is.

De niet-inachtneming van die bepalingen impliceert bovendien een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij houdt immers een niet te verantwoorden verschil in behandeling in tussen twee categorieën van belastingplichtigen: degenen die de waarborg genieten dat niemand kan worden onderworpen aan een belasting indien daartoe niet is beslist door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering en degenen aan wie die grondwettelijke waarborg wordt onttrokken.

Wanneer de wetgever zich evenwel in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet ertoe zou in staat stellen met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, kan worden aanvaard dat hij de Koning ertoe machtigt zulks te doen op voorwaarde dat die machtiging uitdrukkelijk en ondubbelzinnig is en dat de door de Koning genomen maatregelen door de wetgevende macht worden onderzocht binnen een relatief korte termijn, vastgesteld in de machtigingswet ¹.

5.2. Artikel 20*bis*, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 bevat zo een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige machtiging aan de Koning om retributies en bijdragen op te leggen ter financiering van de opdrachten van de administratie of van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen die voortvloeien uit de toepassing van een aantal artikelen van de wet van 21 december 1998 en van de verordeningen vermeld in de bijlage bij de wet.

Het derde lid van dat artikel 20*bis* bepaalt dat de koninklijke besluiten waarbij de in het eerste lid bedoelde bijdragen worden opgelegd, van rechtswege en met terugwerkende kracht tot op de datum van hun inwerkingtreding worden opgeheven wanneer ze door de wetgever niet worden bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Opdat de Koning te dezen gebruik kan maken van de bij het genoemde artikel 20*bis*, eerste lid, verleende machtiging, dienen er dan ook uitzonderlijke omstandigheden aanwezig te zijn die het gebruik van die machtiging verantwoorden.

De Raad van State, afdeling wetgeving, beschikt evenwel over onvoldoende feitelijke gegevens die hem moeten toelaten hierover te oordelen. De stellers van het ontwerp zullen dan ook *in concreto* dienen na te gaan of die omstandigheden voorhanden zijn. Alleen in dat geval kan de ontworpen regeling doorgang vinden.

6. Zoals hiervoor is opgemerkt (opmerking 3), wordt met de ontworpen wijziging beoogd de jaarlijkse bijdrage die per erkenning van een bestrijdingsmiddel voor landbouwkundig gebruik of per toelating voor parallelvoer van een dergelijk

⁽¹⁾ Zie bijv. Arbitragehof, nr. 88/2004, 19 mei 2004, B.7.1 en B.7.2.

bestrijdingsmiddel moet worden betaald, te differentiëren naargelang het gaat om producten bestemd voor beroepsgebruik, dan wel om producten bestemd voor amateurgebruik.

Het is de Raad van State niet duidelijk waarop dit onderscheid berust, noch bijgevolg of het ten aanzien van het grondwettelijke beginsel van de gelijkheid en de niet-discriminatie verantwoord kan worden.

Hierover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"On pourrait en effet se demander si ce montant de cotisation différentielle ne risquerait pas de provoquer une sorte de concurrence déloyale. Mais il se fait que ces produits (amateurs et professionnels) s'adresseront à des publics différents. Par conséquent, il n'y aura pas de concurrence entre ces 2 types de produits. Par exemple, un produit amateur sera présenté sous forme d'emballage plus petit; ce qui est plus facile à manipuler pour l'utilisateur amateur mais tout à fait inadapté pour un professionnel. De plus, les cultures que permettront de traiter les 2 types de produits sont la plupart du temps différentes. Enfin, les utilisateurs amateurs ne pourront pas avoir accès aux produits professionnels. Ces dispositions sont apportées via un projet d'AR modifiant l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole. Ce projet d'AR est actuellement soumis aux 4 Conseils, comme requis par la loi du 21/12/1998. Toutes ces justifications montrent qu'il s'agira bien de 2 marchés différents (un marché amateur et un marché professionnel)."

De Raad van State dient vast te stellen dat de redenen die dat verschil in behandeling moeten verantwoorden, niet pertinent zijn.

In die omstandigheden kan de Raad van State niet anders dan op dit punt een voorbehoud te maken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 4.2), dienen het eerste en het tweede lid van de aanhef te worden weggelaten.

.../...

8. In het derde lid van de aanhef dient ook te worden verwezen naar artikel 8 van de aldaar vermelde wet van 21 december 1998.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.125/3

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 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 14 janvier 2004 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits", a donné le 5 juin 2007 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.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend modifier l'arrêté royal du 14 janvier 2004 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits.

Ces modifications ont pour but de moduler la cotisation annuelle due par agréation ou par autorisation d'importation parallèle d'un pesticide à usage agricole selon qu'il s'agit de produits destinés à un usage professionnel ou amateur. En outre, l'obligation est faite à tout détenteur d'agréation de notifier au service compétent si son produit est destiné à un usage amateur ou professionnel ou les deux.

.../...

4. Selon le préambule, l'arrêté en projet puise son fondement juridique dans l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977, dans la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, et dans l'article 20*bis* de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes [de] produits ayant pour but la promotion de modes [de production] et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

4.1. La plupart des dispositions en projet trouvent en principe leur fondement juridique dans l'article 20*bis* de la loi du 21 décembre 1998.

L'article 2*bis*, § 2*bis*, alinéa 6, en projet, de l'arrêté royal précité du 14 janvier 2004 peut trouver un fondement juridique dans l'article 8, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1998.

4.2. L'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 ne procure pas de fondement juridique spécifique à l'arrêté en projet, pas plus que la loi du 27 décembre 1990.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Il y a lieu de considérer la cotisation en projet comme un impôt.

5.1. Il se déduit de l'article 170, § 1^{er}, et de l'article 172, alinéa 2, de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé et qu'aucune exemption d'impôt ne peut être accordée sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables exprimé par leurs représentants. Il s'ensuit que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi et que toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Le non-respect de ces dispositions est, en outre, constitutif d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il implique en effet une différence de traitement injustifiable entre deux catégories de contribuables: ceux qui bénéficient de la garantie en vertu de laquelle personne ne peut être soumis à un impôt si celui-ci n'a pas été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue et ceux qui sont privés de cette garantie constitutionnelle.

Toutefois, lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général, il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette délégation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation ¹.

5.2. L'article 20*bis*, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 contient une telle délégation explicite et sans équivoque permettant au Roi d'imposer des rétributions et des cotisations afin de financer des missions de l'administration ou de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire qui résultent de l'application d'un certain nombre d'articles de la loi du 21 décembre 1998 et des règlements mentionnés en annexe de la loi.

L'alinéa 3 de cet article 20*bis* dispose que les arrêtés royaux imposant les cotisations visées à l'alinéa 1^{er}, sont abrogés de plein droit avec effet rétroactif à la date de leur entrée en vigueur lorsqu'ils n'ont pas été confirmés par le législateur dans l'année qui suit celle de leur publication au Moniteur belge.

Dès lors, pour que le Roi puisse faire usage de l'habilitation que Lui donne l'article 20*bis*, alinéa 1^{er}, précité, il faut qu'il y ait des circonstances exceptionnelles justifiant le recours à cette habilitation.

Le Conseil d'État, section de législation, ne dispose toutefois pas d'éléments de fait suffisants qui lui permettraient d'en juger. Dès lors, les auteurs du projet vérifieront concrètement si ces circonstances sont réunies. C'est dans ce cas seulement que les dispositions en projet pourront être adoptées.

6. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus (observation 3), la modification en projet entend moduler la cotisation annuelle due par agréation ou par autorisation d'importation parallèle d'un pesticide à usage agricole selon qu'il s'agit de produits destinés à un usage professionnel ou amateur.

⁽¹⁾ Voir, par exemple, Cour d'arbitrage, n/ 88/2004, 19 mai 2004, B.7.1 et B.7.2.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas le fondement de cette distinction ni, partant, si elle peut se justifier au regard du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Invité à apporter des précisions, le délégué a déclaré ce qui suit:

"On pourrait en effet se demander si ce montant de cotisation différentielle ne risquerait pas de provoquer une sorte de concurrence déloyale. Mais il se fait que ces produits (amateurs et professionnels) s'adresseront à des publics différents. Par conséquent, il n'y aura pas de concurrence entre ces 2 types de produits. Par exemple, un produit amateur sera présenté sous forme d'emballage plus petit; ce qui est plus facile à manipuler pour l'utilisateur amateur mais tout à fait inadapté pour un professionnel. De plus, les cultures que permettront de traiter les 2 types de produits sont la plupart du temps différentes. Enfin, les utilisateurs amateurs ne pourront pas avoir accès aux produits professionnels. Ces dispositions sont apportées via un projet d'AR modifiant l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole. Ce projet d'AR est actuellement soumis aux 4 Conseils, comme requis par la loi du 21/12/1998. Toutes ces justifications montrent qu'il s'agira bien de 2 marchés différents (un marché amateur et un marché professionnel)."

Le Conseil d'État se doit de constater que les motifs invoqués pour justifier cette différence de traitement, ne sont pas pertinents.

Dans ces circonstances, le Conseil d'État ne peut qu'émettre des réserves sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

7. Conformément à l'observation formulée à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 4.2), on supprimera les deux premiers alinéas du préambule.

8. Au troisième alinéa du préambule, on fera également référence à l'article 8 de la loi du 21 décembre 1998 qui y est mentionnée.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, 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 Mme K BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT