KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.729/3
VAN 13 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 december 2008 door de Minister van Volksgezondheid en de Minister van Landbouw verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 februari 2005 tot vaststelling van de verplichte bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, sector zuivel", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 5, 1/, van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten bepaalt dat het in het opschrift van die wet vermelde begrotingsfonds onder meer wordt gestijfd door de verplichte bijdragen, opgelegd door de Koning met toepassing van artikel 6, § 1, van dezelfde wet, ten laste van de natuurlijke en rechtspersonen die dierlijke producten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen.

Luidens artikel 6, § 1, van de genoemde wet bepaalt de Koning, na advies van de Raad van het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (hierna: het fonds), onder meer het bedrag van de verplichte bijdragen bedoeld in artikel 5, 1/, van die wet. De verplichte bijdragen kunnen worden vastgesteld volgens de sanitaire risico's verbonden aan de ondernemingen. Zij kunnen eveneens worden geheven voor elke onderneming die onder meer dierlijke producten verkoopt of verhandelt. In dat geval kunnen zij forfaitair worden vastgesteld of in verhouding tot de omvang van de onderneming.

Op grond van artikel 6, § 3, van de wet van 23 maart 1998 kan de Koning, indien de verplichte bijdrage wordt geïnd bij personen die onder meer dierlijke producten verkopen of verhandelen, na advies van de Raad van het fonds, bepalen dat de verplichte bijdrage geheel of gedeeltelijk wordt doorberekend naar de producenten en kan Hij de wijze van doorberekening bepalen.

Op grond van de genoemde bepalingen werd het koninklijk besluit van 18 februari 2005 tot vaststelling van de verplichte bijdragen verschuldigd aan het

Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, sector zuivel, uitgevaardigd. Dat koninklijk besluit werd bekrachtigd bij de wet van 27 december 2005.

Het ontworpen besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 februari 2005. Meer bepaald wordt het bedrag van de bijdrage opgesplitst in een bijdrage verschuldigd door de kopers [1] en een bijdrage verschuldigd door de producenten, en wordt de bijdrage verschuldigd door de kopers verminderd. De kopers houden de verplichte bijdrage ten laste van de producenten in.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 5, 1/, en 6, §§ 1 en 3, van de wet van 23 maart 1998.

Gelet op de machtiging die aan de Koning wordt verleend om de in artikel 5, 1/, van de wet van 23 maart 1998 genoemde bijdragen vast te stellen, moet worden aangenomen dat het bekrachtigde koninklijk besluit van 18 februari 2005 bij koninklijk besluit kan worden gewijzigd. Overeenkomstig artikel 6, § 2, van dezelfde wet moet het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, wel door de wetgever bekrachtigd worden in het jaar volgend op dat van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, bij ontstentenis waarvan het van rechtswege wordt "opgeheven met terugwerkende kracht tot op de dag van [zijn] inwerkingtreding".

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

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

---

(1) Voor het begrip "koper" wordt in artikel 1, 3/, van het koninklijk besluit van 18 februari 2005 verwezen naar het koninklijk besluit van 7 maart 1994 betreffende de erkenning van melkinrichtingen en kopers (zie artikel 1, 5, van dat laatste besluit).

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

In casu is het voorliggende ontwerp besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid op 20 september 2007, en heeft daarna het verslag van die werkgroep het voorwerp uitgemaakt van een louter schriftelijke procedure tussen de betrokken ministers, waarbij wordt uitgegaan van een stilzwijgende instemming van de betrokken overheden, zoals blijkt uit de brieven van de federale Minister van Landbouw van 21 november 2007.

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat in zulk een procedure niet is voorzien in het protocol van 6 juli 2005 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen. In zulk een procedure is wel voorzien in de huishoudelijke reglementen van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en van de permanente werkgroep van die Conferentie. De bestaande rechtsonzekerheid omtrent het verloop van de onderscheiden samenwerkingsprocedures kan slechts worden weggenomen door een optreden van de bijzondere wetgever.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, verwijze men in het eerste lid van de aanhef naar de artikelen 5, 1/, en 6, §§ 1 en 3, van de wet van 23 maart 1998.

6. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het overleg met de gewestregeringen.

Artikel 2

7. Gelet op de retroactiviteit, die toelaatbaar is, dient in artikel 2 te worden geschreven "heeft uitwerking met ingang van" in plaats van "treedt in werking op".

Artikel 3

8. Aangezien in een uitvoeringsbepaling met de vermelding van de bevoegde minister(s) wordt verwezen naar de functie als zodanig, en niet naar de huidige titularis(sen) van de functie, schrijve men in de Franse tekst van artikel 3 "Le ministre" en "le ministre" in plaats van "La ministre" en "la ministre", "chargés" in plaats van "chargées" en "chacun" in plaats van "chacune".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.729/3
DU 13 JANVIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique et la Ministre d'Agriculture, le 22 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 18 février 2005 fixant les cotisations obligatoires à payer au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, secteur lait", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 5, 1/, de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux dispose que le Fonds budgétaire mentionné dans l'intitulé de cette loi est notamment alimenté par les cotisations obligatoires, imposées par le Roi en application de l'article 6, § 1er, de cette même loi, à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des produits animaux.

Selon l'article 6, § 1er, de la loi précitée, après avis du Conseil du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après: le fonds), le Roi détermine entre autres le montant des cotisations obligatoires visées à l'article 5, 1/, de cette loi. Les cotisations obligatoires peuvent être fixées en fonction des risques sanitaires liés aux entreprises. Elles peuvent aussi être prélevées pour chaque entreprise qui vend ou commercialise notamment des produits animaux. Dans ce cas, elles peuvent être fixées forfaitairement ou proportionnellement à l'importance de l'entreprise.

Conformément à l'article 6, § 3, de la loi du 23 mars 1998, si la cotisation obligatoire est perçue à charge de personnes qui vendent ou commercialisent notamment des produits animaux, le Roi peut déterminer, après avis du Conseil du Fonds, que la cotisation obligatoire est répercutée totalement ou partiellement vers les producteurs et il peut déterminer les modalités de cette répercussion.

C'est sur la base des dispositions précitées que l'arrêté royal du 18 février 2005 fixant les cotisations obligatoires à payer au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, secteur lait, a été adopté. Cet arrêté royal a été confirmé par la loi du 27 décembre 2005.

L'arrêté en projet a pour objet de modifier l'arrêté royal du 18 février 2005. Plus précisément, le montant de la cotisation est scindé en une cotisation due par les acheteurs [1] et une cotisation due par les producteurs, et le montant dont doivent s'acquitter les acheteurs est revu à la baisse. Les acheteurs retiennent la cotisation obligatoire à charge des producteurs.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 5, 1/, et 6, §§ 1er et 3, de la loi du 23 mars 1998.

Compte tenu de l'habilitation donnée au Roi pour fixer les cotisations visées à l'article 5, 1/, de la loi du 23 mars 1998, il faut considérer que l'arrêté royal confirmé du 18 février 2005 peut être modifié par arrêté royal. Conformément à l'article 6, § 2, de cette même loi, l'arrêté royal en projet doit être confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au Moniteur belge, sous peine d'être "abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de (son) entrée en vigueur".

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. L'article 6, § 3*bis*, 5/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles impose aux gouvernements régionaux concernés et à l'autorité fédérale de se concerter au sujet des "mesures qui ont une incidence sur la politique agricole".

Cette obligation de concertation s'applique aux mesures en projet.

---

(1) Pour la notion d'"acheteur", il est fait référence dans l'article 1er, 3/, de l'arrêté royal du 18 février 2005 à l'arrêté royal du 7 mars 1994 relatif à l'agrément des établissements laitiers et des acheteurs (voir l'article 1er, 5/, de ce dernier arrêté).

En l'espèce, le présent projet a été examiné par le groupe de travail permanent de la Conférence interministérielle de la politique agricole le 20 septembre 2007 et le rapport de ce groupe de travail a ensuite fait l'objet d'une simple procédure écrite entre les ministres concernés, partant de l'hypothèse de l'accord tacite des gouvernements régionaux concernés, ainsi qu'il ressort des courriers du Ministre fédéral de l'Agriculture du 21 novembre 2007.

On notera toutefois que le protocole du 6 juillet 2005 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions ne prévoit pas une telle procédure. Elle est en revanche prévue par les règlements d'ordre intérieur de la Conférence interministérielle de la politique agricole et du groupe de travail permanent de celle-ci. Seule une intervention du législateur spécial peut dissiper l'incertitude juridique relative au déroulement des différentes procédures de coopération.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Conformément à l'observation formulée concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet, on fera référence, au premier alinéa du préambule, aux articles 5, 1*/*, et 6, §§ 1er et 3, de la loi du 23 mars 1998.

6. Il y a lieu d'ajouter un alinéa au préambule qui mentionnera la concertation avec les gouvernements des régions.

Article 2

7. Compte tenu de la rétroactivité, qui est admissible, il y a lieu d'écrire à l'article 2 "produit ses effets le" au lieu de "entre en vigueur le".

Article 3

8. Dès lors que dans une formule exécutoire, le mot "ministre(s)" fait référence à la fonction et non au(x) titulaire(s) actuel(s) de cette fonction, on écrira dans le texte français de l'article 3 "Le ministre" et "le ministre" au lieu de "La ministre" et "la ministre", "chargés" au lieu de "chargées" et "chacun" au lieu de "chacune".

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	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,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS