

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.107/1/V
VAN 25 AUGUSTUS 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 30 juli 2009 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1999 betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten vastgesteld volgens de sanitaire risico's verbonden aan bedrijven waar varkens gehouden worden", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND

1. 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 personen en rechtspersonen die dieren of 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, 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 dieren verkoopt of verhandelt. In dat geval kunnen zij forfaitair worden vastgesteld of in verhouding tot de omvang van de onderneming.

Op grond van de genoemde bepalingen werd het koninklijk besluit van 21 december 1999 betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten vastgesteld volgens de sanitaire risico's verbonden aan bedrijven waar varkens gehouden worden, uitgevaardigd.

Het ontworpen besluit strekt tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1999. Meer bepaald wordt het bedrag van de bijdragen voor het begrotingsjaar 2009 verminderd met 80% en voor het begrotingsjaar 2010 met 40%.

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 5, 1/, en 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998. Zie evenwel de algemene opmerking.

ALGEMENE OPMERKING

3. Naar luid van artikel 6, § 2, van de voornoemde wet van 23 maart 1998 moeten de besluiten die op grond van artikel 6, § 1, worden genomen, bekrachtigd worden "in het jaar volgend op dat van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad".

Volgens de gegevens waarover de Raad van State beschikt, is het bovengenoemde koninklijk besluit van 21 december 1999 niet bekrachtigd binnen de voorgeschreven termijn ¹. Overeenkomstig artikel 6, § 2, van de wet van 23 maart 1998 is het koninklijk besluit van 21 december 1999 aldus van rechtswege opgeheven met terugwerkende kracht tot op de dag van zijn inwerkingtreding. Strikt beschouwd kon het betrokken besluit ook niet gewijzigd worden.

Een koninklijk besluit dat van rechtswege is vervallen, kan niet gewijzigd worden. Toch werd het koninklijk besluit van 21 december 1999 gewijzigd bij een koninklijk besluit van 31 oktober 2005 ², dat tijdig werd bekrachtigd ³. De wetgever heeft bijgevolg aan de door het laatstgenoemde besluit aangebrachte wijzigingen kracht van wet verleend, ook al hadden de bepalingen waarin die wijzigingen werden aangebracht, geen juridische geldingskracht.

Het gevolg is dat het koninklijk besluit van 21 december 1999 geacht moet worden te zijn vervallen, behalve voor wat betreft de bepalingen die werden gewijzigd bij

(¹) De Raad van State heeft weliswaar op 10 juli 2001 het advies 31.808/3 gegeven over een voorontwerp van wet dat de bekrachtiging van het betrokken besluit beoogde, maar dat voorontwerp is volgens de gegevens waarover de Raad van State beschikt, nooit wet geworden.

(²) Koninklijk besluit van 31 oktober 2005 tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 december 1999 betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de Gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten vastgesteld volgens de sanitaire risico's verbonden aan bedrijven waar varkens gehouden worden.

(³) Door artikel 161 van de wet van 20 juli 2006 houdende diverse bepalingen.

het koninklijk besluit van 31 oktober 2005, en dan nog alleen vanaf de datum van inwerkingtreding van het laatstgenoemde besluit.

4. Het ontwerp voegt in het koninklijk besluit van 21 december 1999 twee nieuwe bepalingen in. Deze bepalingen houden afwijkingen in van de regeling van de artikelen 2 en 3 van het laatstgenoemde besluit. Aangezien deze beide artikelen werden vervangen bij het bekrachtigde koninklijk besluit van 31 oktober 2005 en bijgevolg voor rechtsgeldig en zelfs rechtskrachtig moeten worden gehouden, is ook de ontworpen regeling op zich beschouwd werkzaam. Het ontwerp kan als zodanig dan ook doorgang vinden.

Overeenkomstig artikel 6, § 2, van de voornoemde wet van 23 maart 1998 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.

5. Desalniettemin verdient het aanbeveling om de zo-even geschetste juridische lacune zo snel mogelijk op te vullen, bijvoorbeeld door een nieuw koninklijk besluit uit te vaardigen met terugwerkende kracht tot de datum van inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 21 december 1999. Opdat die terugwerkende kracht aanvaardbaar zou zijn, moet een dergelijk besluit dan wel de betrokken regeling precies weergeven, ook vanuit historisch opzicht. Zo zal de regeling bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 21 december 1999 achtereenvolgens moeten worden geformuleerd voor de regeling die is voorafgegaan aan de wijziging door het koninklijk besluit van 31 oktober 2005, voor de regeling die daarop is gevolgd en ten slotte voor de regeling die door het ontworpen besluit wordt ingevoegd voor de jaren 2009 en 2010. Elke regeling moet voor de juiste periode van toepassing worden verklaard.

Vanzelfsprekend moet een dergelijk koninklijk besluit, dat de vervallen, geldende en ontworpen regelingen in één tekst onderbrengt, tijdig bekrachtigd te worden door de wetgever overeenkomstig artikel 6, § 2, van de voornoemde wet van 23 maart 1998.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op de resultaten van het onderzoek van de rechtsgrond, verwijze men in het eerste lid van de aanhef naar de artikelen 5, 1/, en 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998 .

Artikelen 1 en 2

7. De Raad van State beschikt niet over de vereiste gegevens om te beoordelen of de aanpassing van de bijdragen voor de jaren 2009 en 2010 in overeenstemming is met het gelijkheidsbeginsel, met name voor wat betreft de vraag of er geen ongelijke behandeling is van de betrokken bedrijven naargelang het aantal varkens dat ze hielden vóór 2009, in 2009 en in 2010.

Artikel 3

8. De gemachtigde geeft volgende toelichting bij de terugwerkende kracht die de betrokken bepaling aan de ontworpen regeling verleent:

"De verplichte bijdragen hebben betrekking op een bijdragejaar dat voor de sectoren runderen en varkens overeenkomt met een kalenderjaar. De bijdragen voor elk (aanslag)jaar worden geïnd (gefactureerd) in de tweede helft van dat jaar (concreet is dit in de maand november 2009 voor de runderen en in oktober 2009 voor de varkenssector voor het aanslagjaar 2009 (of bijdragejaar 2009).

Om de verlaging van de verplichte bijdragen voor het jaar 2009 te laten ingaan (samenvallen) vanaf het begin van het aanslagjaar wordt als datum van uitwerking 1 januari van 2009 genomen. (...)

Deze besluiten (ru en va) betreffen een vermindering van verplichte bijdragen met 80% in 2009 en met 40% in 2010. Gelet op de zeer moeilijke toestand waarin de landbouwsector zich momenteel bevindt ga ik ervan uit dat een dergelijke vermindering van de verplichte bijdragen, de verworven rechten van de landbouwers niet schaadt (wel integendeel)."

Gelet op de vermindering van de bijdragen voor 2009 en op het feit dat de inning van de bijdragen nog plaats moet vinden, kan worden ingestemd met de terugwerkende kracht tot 1 januari 2009.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad, voorzitter,
	B. THYS, P. BARRA,	staatsraden,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

J. VAN NIEUWENHOVE

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.107/1/V
DU 25 AOÛT 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 30 juillet 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1999 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire de la Santé et de la qualité des animaux et des produits animaux fixées d'après les risques sanitaires liés aux exploitations où sont détenus des porcs", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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

1. 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, § 1^{er}, de cette même loi, à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux.

Selon l'article 6, § 1^{er}, de la loi précitée, après avis du Conseil du Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, 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 animaux. Dans ce cas, elles peuvent être fixées forfaitairement ou proportionnellement à l'importance de l'entreprise.

C'est sur la base des dispositions précitées que l'arrêté royal du 21 décembre 1999 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux fixées d'après les risques sanitaires liés aux exploitations où sont détenus des porcs, a été adopté.

L'arrêté en projet a pour objet de modifier l'arrêté royal du 21 décembre 1999. Plus précisément, le montant des cotisations est diminué de 80 % pour l'année budgétaire 2009 et de 40 % pour l'année budgétaire 2010.

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 5, 1/, et 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998. Voir toutefois l'observation générale.

.../...

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Selon l'article 6, § 2, de la loi précitée du 23 mars 1998, les arrêtés adoptés en vertu de l'article 6, § 1^{er}, doivent être confirmés "dans l'année qui suit celle de leur publication au Moniteur belge".

Suivant les données dont dispose le Conseil d'État, l'arrêté royal précité du 21 décembre 1999 n'a pas été confirmé dans le délai prescrit ¹. Conformément à l'article 6, § 2, de la loi du 23 mars 1998, l'arrêté royal du 21 décembre 1999 est donc abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur. Au sens strict, l'arrêté concerné ne pouvait pas non plus être modifié.

Un arrêté royal devenu caduc de plein droit ne peut pas être modifié. Or, l'arrêté royal du 21 décembre 1999 a été modifié par un arrêté royal du 31 octobre 2005 ², confirmé dans les délais ³. En conséquence, le législateur a conféré force de loi aux modifications apportées par le dernier arrêté cité, même si les dispositions qui ont fait l'objet de ces modifications étaient dépourvues de validité juridique.

Il en résulte que l'arrêté royal du 21 décembre 1999 doit être réputé caduc, sauf en ce qui concerne les dispositions modifiées par l'arrêté royal du 31 octobre 2005, et encore uniquement à partir de la date d'entrée en vigueur de ce dernier arrêté.

(1) Si le Conseil d'État a donné le 10 juillet 2001 l'avis 31.808/3 sur un avant-projet de loi qui entendait confirmer l'arrêté concerné, il ressort toutefois des éléments dont dispose le Conseil d'État que cet avant-projet n'est jamais devenu loi.

(2) Arrêté royal du 31 octobre 2005 modifiant l'arrêté royal du 21 décembre 1999 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire de la Santé et de la qualité des animaux et des produits animaux fixées d'après les risques sanitaires liés aux exploitations où sont détenus des porcs.

(3) Par l'article 161 de la loi du 20 juillet 2006 portant des dispositions diverses.

4. Le projet insère dans l'arrêté royal du 21 décembre 1999 deux nouvelles dispositions, qui dérogent aux articles 2 et 3 de cet arrêté. Dès lors que l'arrêté royal confirmé du 31 octobre 2005 a remplacé ces deux articles, qui doivent par conséquent être considérés comme ayant valeur, voire force juridique, les dispositions en projet sont en soi également opérantes. En conséquence, le projet peut être adopté en tant que tel.

Conformément à l'article 6, § 2, de la loi précitée du 23 mars 1998, l'arrêté dont le projet est à l'examen doit être toutefois 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.

5. Il est néanmoins recommandé de combler dans les plus brefs délais la lacune juridique précitée, par exemple en adoptant un nouvel arrêté royal rétroagissant à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 21 décembre 1999. Pour que cette rétroactivité soit admissible, pareil arrêté doit cependant reproduire exactement les dispositions concernées, même du point de vue historique. Ainsi, les règles énoncées aux articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 1999 devront l'être successivement pour le régime qui a précédé la modification par l'arrêté royal du 31 octobre 2005, pour celui qui y a fait suite et enfin, pour celui que l'arrêté en projet prévoit pour les années 2009 et 2010. Chaque règle doit être rendue applicable pour la période exacte.

Il va de soi qu'un tel arrêté royal, qui réunit en un seul texte les règles caduques, en vigueur et en projet, devra être confirmé dans les délais par le législateur, conformément à l'article 6, § 2, de la loi précitée du 23 mars 1998.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Vu les conclusions de l'examen du fondement juridique, on visera au premier alinéa du préambule les articles 5, 1/, et 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998.

.../...

Articles 1^{er} et 2

7. Le Conseil d'État ne dispose pas des éléments nécessaires pour apprécier si l'adaptation des cotisations pour les années 2009 et 2010 est conforme au principe d'égalité, notamment pour ce qui concerne la question de savoir si les entreprises concernées ne font pas l'objet d'une différence de traitement, en fonction du nombre de porcs qu'elles ont détenus avant 2009, en 2009 et en 2010.

Article 3

8. En ce qui concerne la rétroactivité que la disposition concernée confère au texte en projet, le délégué a donné les précisions suivantes :

"De verplichte bijdragen hebben betrekking op een bijdragejaar dat voor de sectoren runderen en varkens overeenkomt met een kalenderjaar. De bijdragen voor elk (aanslag)jaar worden geïnd (gefactureerd) in de tweede helft van dat jaar (concreet is dit in de maand november 2009 voor de runderen en in oktober 2009 voor de varkenssector voor het aanslagjaar 2009 (of bijdragejaar 2009)).

Om de verlaging van de verplichte bijdragen voor het jaar 2009 te laten ingaan (samenvallen) vanaf het begin van het aanslagjaar wordt als datum van uitwerking 1 januari van 2009 genomen. (...)

Deze besluiten (ru en va) betreffen een vermindering van verplichte bijdragen met 80% in 2009 en met 40% in 2010. Gelet op de zeer moeilijke toestand waarin de landbouwsector zich momenteel bevindt ga ik ervan uit dat een dergelijke vermindering van de verplichte bijdragen, de verworven rechten van de landbouwers niet schaadt (wel integendeel)."

Vu la diminution des cotisations pour 2009 et le fait que celles-ci doivent encore être perçues, la rétroactivité au 1^{er} janvier 2009 est admissible.

La chambre était composée de

Messieurs	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseiller d'État, président,
	B. THYS, P. BARRA,	conseillers d'État,
Madame	A. BECKERS,	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. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

J. VAN NIEUWENHOVE