

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.384/3
VAN 18 OKTOBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 29 september 2011 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de retributies inzake identificatie en registratie van dieren’, 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 beperkt tot 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.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de verenigingen, erkend met toepassing van hoofdstuk II van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987, en waaraan taken betreffende de identificatie en de registratie van dieren worden toevertrouwd, te belasten met de inning van de retributies voor de identificatie en de registratie van de dieren die ten laste komen van de eigenaar of de verantwoordelijke van het dier (artikel 1). De verantwoordelijke of de houder dient aan de vereniging een retributie te betalen die overeenstemt met de kostprijs van de prestatie, waarbij de kostprijs de bedragen die worden vermeld in de bijlagen niet mag overschrijden (artikel 3). De verenigingen moeten de berekening van de kostprijs van deze prestaties vóór 1 december van elk jaar voorleggen aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: het Agentschap) (artikel 4).

Daarnaast voorziet het ontwerp in de opheffing van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997¹, van het ministerieel besluit van 21 november 1997² en van hoofdstuk VII van het koninklijk besluit van 3 juni 2007³ (artikelen 5 en 6). Er wordt voorzien in een overgangsregeling voor de verschuldigde retributies die betrekking hebben op de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 8).

4. Volgens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit geboden door artikel 17 van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987. Krachtens die bepaling kan de Koning onder meer het tarief bepalen van de retributies voor de identificatie en registratie van de dieren, die ten laste komen van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier, en kan hij de verenigingen, erkend met toepassing van artikel 3 van die wet, of andere hiertoe door de minister erkende organismen aanwijzen als begunstigden van deze retributies en hen belasten met de inning ervan.

4.1. De vraag rijst of het op grond van het genoemde artikel 17 mogelijk is de verenigingen het bedrag van de retributie zelf te laten bepalen.

Zoals de ontworpen regeling is geconcipieerd, moet elke vereniging jaarlijks de kostprijs van elke door haar te leveren prestatie berekenen en wordt op basis hiervan het tarief van elke retributie vastgesteld⁴. Wel mag het tarief van elke retributie niet hoger zijn dan het overeenstemmende maximumbedrag dat in de bijlagen bij het te nemen besluit is vastgesteld⁵. Ook dient de berekening van de kostprijs van elke prestatie jaarlijks vóór 1 december ter controle aan het Agentschap te worden voorgelegd.

Hoewel begrip kan worden opgebracht voor de ontworpen regeling, moet worden vastgesteld dat deze niet kan worden ingepast in de rechtsgrond. Artikel 17 van de

¹ Koninklijk besluit van 8 augustus 1997 'betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen'.

² Ministerieel besluit van 21 november 1997 'houdende de uitvoering van artikel 34 van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen'.

³ Koninklijk besluit van 3 juni 2007 'betreffende de identificatie en de registratie van schapen, geiten en hertachtigen'.

⁴ Zie het ontworpen artikel 3, § 1, 6°, van het koninklijk besluit van 26 november 2006 'houdende voorwaarden voor de erkenning van de verenigingen voor de bestrijding van dierenziekten en het hun toevertrouwen van taken die tot de bevoegdheid van het Agentschap behoren' (artikel 4 van het ontwerp).

⁵ Zie artikel 3, § 1, van het ontwerp.

dierengezondheidswet draagt aan de Koning op om het tarief te bepalen van de retributies voor de identificatie en registratie van de dieren. De Koning kan deze bevoegdheid niet subdelegeren aan privaatrechtelijke verenigingen die zijn erkend met toepassing van artikel 3 van die wet.

Voor dit aspect van de ontworpen regeling is er dus geen rechtsgrond.

4.2.1. Zoals artikel 1 is geredigeerd, komt de retributie “ten laste [...] van de eigenaar of de verantwoordelijke van het dier”.

Luidens artikel 3, § 1, moet “de verantwoordelijke” aan de vereniging die de in de bijlagen I en II vermelde prestaties heeft geleverd de retributie betalen die overeenstemt met de kostprijs van deze prestatie. In artikel 3, § 2, wordt evenwel bepaald dat “de houder” die in eenzelfde inrichting een combinatie van een beslag van schapen, geiten of hertachtigen houdt, de verschuldigde retributie dient te betalen.

Gevraagd waarom in het ene geval de retributie moet worden betaald door de verantwoordelijke en in het andere geval door de houder, terwijl in artikel 1 bepaald wordt dat de retributie ten laste komt van de eigenaar of de verantwoordelijke van het dier, heeft de gemachtigde onder meer het volgende geantwoord:

“In onze veterinaire regelgevingen spreken wij (niet-tegenstaande de definitie in [artikel 1, 8, van] de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 [: “Verantwoordelijke: de eigenaar of de houder die gewoonlijk over dieren een onmiddellijk beheer en toezicht uitoefent”]) enkel en alleen over een verantwoordelijke (houder) van dieren.

[...]

De verantwoordelijke is diegene die dagelijks de dieren verzorgt, die als eerste een ziekte kan vaststellen (meldplicht), die de identificatie van de (nieuwgeboren) dieren uitvoert, die waakt over hun welzijn, enzovoort. Ondanks de vermelding in de definitie, spreken we ons in onze regelgeving nooit uit over de (economische) eigenaar van de dieren.”

Verder heeft de gemachtigde erop gewezen dat de houder en de eigenaar niet altijd dezelfde persoon hoeven te zijn.

4.2.2. Luidens artikel 17 van de dierengezondheidswet kan de Koning het tarief bepalen van de retributies voor de identificatie en registratie van de dieren die “ten laste komen van de eigenaar of verantwoordelijke van het dier”⁶.

⁶ In artikel 1, 8, van de dierengezondheidswet wordt het begrip “verantwoordelijke” gedefinieerd als “de eigenaar of de houder die gewoonlijk over dieren een onmiddellijk beheer en toezicht uitoefent.

Ervan uitgaande dat een retributie een vergoeding is van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd⁷, kan een retributie, opdat zij haar karakter van retributie zou kunnen behouden, maar ten laste komen van degene die het voordeel effectief heeft genoten.

Hieruit volgt dat voor elke retributie waarin het ontwerp voorziet een rechtsgrond slechts voorhanden kan zijn, indien de retributie ten laste komt van diegene het voordeel heeft genoten van de prestatie van de vereniging waaraan taken betreffend de identificatie en de registratie van dieren is toevertrouwd⁸. De stellers van het ontwerp zullen dan ook voor elk geval moeten nagaan of aan deze voorwaarde is voldaan.

⁷ Zie onder meer Grondwettelijk Hof, nr. 44/2010, 29 april 2010, B.3; Grondwettelijk Hof, nr. 115/2011, 23 juni 2011, B.10.3.

⁸ De Raad van State is er zich wel van bewust dat de ontworpen regeling op dit punt een gevolg is van een tegenstrijdigheid die is vervat in de dierengezondheidswet, door enerzijds, in artikel 17 van diezelfde wet te voorzien in een retributie ten laste van “de eigenaar of verantwoordelijke van het dier” en, anderzijds, in artikel 1, 8, van die wet het begrip “verantwoordelijke” te omschrijven als “de eigenaar of de houder die gewoonlijk over dieren een onmiddellijk beheer en toezicht uitoefent”. De wetgever zou er goed aan doen deze tegenstrijdigheid met een wetgevend initiatief te verhelpen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw N. VAN LEUVEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

Avis 50.384/3
DU 18 OCTOBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de l'Agriculture, le 29 septembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux rétributions concernant l'identification et l'enregistrement des animaux', a donné l'avis suivant :

1. 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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et 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 sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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 des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à charger les associations, agréées en application du chapitre II de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux et auxquelles les tâches relatives à l'identification et l'enregistrement des animaux sont confiées, de la perception des rétributions pour l'identification et l'enregistrement des animaux à la charge du propriétaire ou du responsable de l'animal (article 1^{er}). Le responsable ou le détenteur doit payer à l'association une rétribution qui correspond au coût de cette prestation, le coût ne pouvant pas dépasser les montants mentionnés dans les annexes (article 3). Les associations doivent présenter le calcul du coût de ces prestations avant le 1^{er} décembre de chaque année à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : l'Agence) (article 4).

En outre, le projet prévoit l'abrogation de l'arrêté royal du 8 août 1997¹, de l'arrêté ministériel du 21 novembre 1997² et du chapitre VII de l'arrêté royal du

¹ Arrêté royal du 8 août 1997 'relatif à l'identification, à l'enregistrement et aux modalités d'application de l'épidémio-surveillance des bovins'.

² Arrêté ministériel du 21 novembre 1997 'portant exécution de l'article 34 de l'arrêté royal du 8 août 1997 relatif à l'identification, à l'enregistrement et aux modalités d'application de l'épidémio-surveillance des bovins'.

3 juin 2007 ³(articles 5 et 6). Une disposition transitoire est prévue pour les rétributions dues qui se rapportent à la période qui précède l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé (article 8).

4. Selon le préambule, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique à l'article 17 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux. Cette disposition prévoit que le Roi peut notamment déterminer le tarif des redevances pour l'identification et l'enregistrement des animaux, qui sont à la charge du propriétaire ou du responsable de l'animal et Il peut désigner les associations, agréées en application de l'article 3 de cette loi, ou d'autres organismes, agréés par le ministre, comme bénéficiaires de ces redevances et les charger de leur perception.

4.1. La question se pose de savoir s'il est possible, sur la base de l'article 17 cité, que les associations déterminent elles-mêmes le montant de la rétribution.

Dans sa formulation actuelle, le régime en projet prévoit que chaque association doit calculer annuellement le coût de chaque prestation qu'elle doit fournir et le tarif de chaque rétribution est déterminé sur cette base ⁴. Le tarif de chaque rétribution ne peut cependant pas excéder le montant maximal correspondant fixé dans les annexes de l'arrêté envisagé ⁵. En outre, le calcul du coût de chaque prestation doit être présenté chaque année avant le 1^{er} décembre pour contrôle à l'Agence.

Même si le régime en projet peut se comprendre, il y a lieu de constater qu'il ne peut se concilier avec le fondement juridique. L'article 17 de la loi relative à la santé des animaux charge le Roi de déterminer le tarif des redevances pour l'identification et l'enregistrement des animaux. Le Roi ne peut pas accorder de subdélégation de ce pouvoir à des associations de droit privé, agréées en application de l'article 3 de cette loi.

Cet aspect du régime en projet est donc dépourvu de fondement juridique.

4.2.1. Dans la formulation actuelle de l'article 1^{er}, la rétribution est « à la charge du propriétaire ou du responsable de l'animal ».

³ Arrêté royal du 3 juin 2007 'relatif à l'identification et à l'enregistrement des ovins, des caprins et des cervidés'.

⁴ Voir l'article 3, § 1^{er}, 6°, en projet, de l'arrêté royal du 26 novembre 2006 'fixant les conditions d'agrément des associations de lutte contre les maladies des animaux et leur confiant des tâches relevant de la compétence de l'Agence' (article 4 du projet).

⁵ Voir l'article 3, § 1^{er}, du projet.

Selon l'article 3, § 1^{er}, « le responsable » doit payer à l'association qui a fourni les prestations mentionnées dans les annexes I et II, la rétribution qui correspond au coût de cette prestation. L'article 3, § 2, dispose toutefois que « le détenteur » qui détient une combinaison d'un troupeau d'ovins, de caprins et/ou de cervidés dans un même établissement, doit payer la rétribution due.

Interrogé sur le point de savoir pour quelle raison la rétribution doit être payée par le responsable et, dans un autre cas, par le détenteur, alors que l'article 1^{er} prévoit que la rétribution est à la charge du propriétaire ou du responsable de l'animal, le délégué a répondu notamment ce qui suit :

« In onze veterinaire regelgevingen spreken wij (niet-tegenstaande de definitie in [artikel 1, 8, van] de diergezondheidswet van 24 maart 1987 [: “Verantwoordelijke: de eigenaar of de houder die gewoonlijk over dieren een onmiddellijk beheer en toezicht uitoefent”]) enkel en alleen over een verantwoordelijke (houder) van dieren.

[...]

De verantwoordelijke is diegene die dagelijks de dieren verzorgt, die als eerste een ziekte kan vaststellen (meldplicht), die de identificatie van de (nieuwgeboren) dieren uitvoert, die waakt over hun welzijn, enzovoort. Ondanks de vermelding in de definitie, spreken we ons in onze regelgeving nooit uit over de (economische) eigenaar van de dieren. »

Par ailleurs, le délégué a souligné que le détenteur et le propriétaire ne doivent pas toujours être la même personne.

4.2.2. Selon l'article 17 de la loi relative à la santé des animaux, le Roi peut déterminer le tarif des rétributions pour l'identification et l'enregistrement des animaux qui « sont à la charge du propriétaire ou (...) [du] responsable de l'animal » ⁶.

Étant donné qu'une rétribution est une rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément ⁷, elle ne peut, pour pouvoir conserver son caractère de rétribution, qu'être à la charge de celui qui en a effectivement bénéficié de ce service.

Il s'ensuit que chaque rétribution prévue par le projet ne peut avoir de fondement juridique que si la rétribution est à la charge de celui qui a bénéficié de la prestation de

⁶ L'article 1^{er}, 8, de la loi relative à la santé des animaux définit la notion de « responsable » comme « le propriétaire ou le détenteur qui exerce une gestion et une surveillance habituelles et directes sur des animaux ».

⁷ Voir notamment Cour constitutionnelle, n° 44/2010, 29 avril 2010, B.3 ; Cour constitutionnelle, n° 115/2011, 23 juin 2011, B.10.3.

l'association à laquelle ont été confiées des tâches d'identification et d'enregistrement des animaux⁸. Les auteurs du projet devront dès lors examiner pour chaque cas si cette condition est remplie.

⁸ Le Conseil d'État conçoit cependant que le régime en projet résulte sur ce point d'une contradiction contenue dans la loi relative à la santé des animaux, en ce que, d'une part, elle prévoit à l'article 17 une rétribution à la charge « du propriétaire ou du responsable de l'animal » et, d'autre part, elle définit à l'article 1^{er}, 8, la notion de « responsable » comme « le propriétaire ou le détenteur qui exerce une gestion et une surveillance habituelles et directes sur des animaux ». Le législateur gagnerait à remédier à cette contradiction par une initiative législative.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Madame N. VAN LEUVEN, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS