

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 51.413/3  
VAN 5 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 16 mei 2012 door de Minister van Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende vaststelling van het tarief van de ontledingen uitgevoerd door de laboratoria van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen', 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004 ‘houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, bepaalt de Koning, voor de controles en prestaties van het Agentschap, na advies van het raadgevend comité, bij een besluit vastgelegd na overleg in de Ministerraad, het bedrag van de retributies bedoeld in artikel 3, § 1, 3°, en 12°, van dezelfde wet, evenals de termijnen en nadere regels van hun inning.

Ter uitvoering van deze bepaling wordt de minister tot wiens bevoegdheid de veiligheid van de voedselketen behoort, bij artikel 3, § 2, van 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’, gemachtigd om de kostprijs van de laboratoriumanalyses uitgevoerd door de laboratoria van het Agentschap vast te stellen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de kostprijs te bepalen van de laboratoriumanalyses die worden uitgevoerd door de laboratoria van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (artikel 1 van het ontwerp, alsook de bijlage bij het ontwerp). Indien een operator dringend om de uitslag van een analyse verzoekt, wordt deze kostprijs met 50 procent verhoogd (artikel 2 van het ontwerp). Het ontwerp bevat tevens een regeling voor de bepaling van de kostprijs van analyses die niet voorkomen in de bijlage bij het ontworpen besluit (artikel 3 van het ontwerp).

3.1. In zijn advies 37.958/3 van 11 januari 2005 over het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 10 november 2005 heeft de Raad van State geen opmerkingen geformuleerd omtrent de wettigheid van de bepaling die artikel 3, § 2, van dat besluit is geworden. Het ontwerp van ministerieel besluit dat thans voor advies wordt voorgelegd, betreft de eerste uitvoering van de voornoemde bepaling. De Raad van State moet thans bijgevolg een nieuw onderzoek wijden aan deze bepaling, teneinde na te gaan of ze rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen regeling. Naar aanleiding van dit onderzoek meent de Raad van State een nieuw standpunt te moeten innemen omtrent de wettigheid van de aangehaalde bepaling.

3.2. Overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet moet de wetgever bij het invoeren van een retributie in elk geval de gevallen bepalen waarin ze verschuldigd is, alsook de heffingplichtigen en de eventuele vrijstellingen. Het vaststellen van het bedrag van een retributie kan in het licht van dit gematigde legaliteitsbeginsel worden overgelaten aan de Koning. Dit impliceert evenwel nog niet dat het vaststellen van dit bedrag, zelfs voor een deel van de retributie die verschuldigd is door de operatoren, namelijk de kostprijs van de laboratoriumanalyses, zonder meer kan worden opgedragen aan de minister bevoegd voor de veiligheid van de voedselketen. Het kan immers sterk worden betwijfeld of een dergelijke delegatie wel beperkt is tot een uitvoeringsmaatregel van bijkomstige of detailmatige aard, zoals nochtans vereist is voor de delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een minister.

Deze vaststelling klemmt des te meer nu bij artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004 de beraadslaging in Ministerraad wordt voorgeschreven voor de koninklijke besluiten waarbij de bedragen van de betrokken retributies worden bepaald. Hieruit blijkt dat de wetgever zelf een aanzienlijk belang heeft toegeschreven aan de vaststelling van deze bedragen, hetgeen enkel de conclusie versterkt dat de vaststelling van een deel van die bedragen niet zonder meer kan worden opgedragen aan de betrokken minister.

Het valt allerm minst uit te sluiten dat, in geval van een betwisting in rechte met betrekking tot het ontworpen besluit of een individuele beslissing die erop gesteund is, de gewone rechter of de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tot het inzicht komt dat het ontworpen besluit om de zo-even geschetste redenen voor onwettig moet worden gehouden, met alle gevolgen van dien.

3.3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, geeft de stellers van het ontwerp dan ook ter overweging om de ontworpen regeling om te werken tot een ontwerp van koninklijk besluit, dat dan best kan worden opgevat als een wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2005.<sup>1</sup> In dat geval moet dat ontwerp vanzelfsprekend ook worden onderworpen aan de beraadslaging in de Ministerraad, zoals wordt voorgeschreven bij artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004.

4. Opdat het ontwerp ook effectief rechtsgrond vindt in de genoemde bepalingen, is vereist dat de vastgestelde bijdragen beantwoorden aan de kenmerken van een retributie. Een retributie dient met name een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingplichtige, individueel beschouwd, en er moet een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de

---

<sup>1</sup> Van die gelegenheid kan dan gebruik worden gemaakt om de delegatie aan de minister in artikel 3, § 2, van dat besluit te schrappen.

gevorderde retributie. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

Uit het verslag van de vergadering van het Raadgevend Comité van het Agentschap van 28 september 2011, alsook uit het advies van de Inspectie van Financiën van 9 november 2011 blijkt dat de tarieven, bedoeld in de bijlage bij het ontworpen besluit, werden vastgelegd, hetzij op basis van de geraamde kostprijs (waarbij rekening wordt gehouden met de kosten voor gebouwen, administratieve kosten, waaronder kosten voor personeel, en specifieke analysekosten), hetzij op basis van de marktprijzen die door andere laboratoria worden gehanteerd, hetzij in overleg met de betrokken sectoren.

De vaststelling van tarieven op grond van de geraamde kostprijs beantwoordt in beginsel aan de genoemde kenmerken. De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt evenwel niet over de vereiste feitelijke kennis om na te gaan of is voldaan aan het vereiste van een redelijke verhouding tussen de waarde van de bewezen dienst en de gevorderde retributie. Hij moet dan ook op dat punt een voorbehoud maken. De vaststelling van tarieven van de retributies op grond van de marktprijzen van andere laboratoria of in overleg met de betrokken sectoren, is eveneens slechts aanvaardbaar voor zover deze tarieven berekend zijn in verhouding tot de waarde van de bewezen dienst.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef moet worden verwezen naar artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004.

6. Indien het ontworpen besluit wordt omgewerkt tot een ontwerp van koninklijk besluit, moet het tweede lid van de aanhef worden weggelaten.

### Artikel 1

7. Het is niet duidelijk wat in artikel 1, tweede lid, wordt bedoeld met “gekoppelde analyses”. Dit moet worden gepreciseerd.

### Artikel 3

8. Evenmin is duidelijk wat in artikel 3 wordt bedoeld met de zinsnede “en dit volgens de berekeningsmethode voor de bepaling van de kosten die in de bijlage voorkomen”. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Dans cet (...) article, on vise effectivement les prix calculés (...) sur base des coûts réels. La méthode de calcul est fixée dans un modèle, sous forme de fichier excel, qui tient compte des différents coûts liés à une analyse: frais des bâtiments, frais administratifs, frais par analyse, ...”.

Ook voor analyses die niet voorkomen in de bijlage moet de wijze van berekening van de kosten worden geregeld in de ontworpen bepaling, minstens voor wat betreft de algemene wijze van berekening van de kosten voor deze analyses. De technische details van deze berekeningswijze kunnen dan worden opgenomen in een bijlage bij het ontworpen besluit.

9. De Nederlandse tekst van het eerste zinsdeel van artikel 3 moet als volgt worden geredigeerd: “De kosten van de analyses die niet voorkomen in de bijlage van dit besluit *worden bepaald op basis van de werkingskosten verbonden aan deze analyses (...)*”.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                                     |
|----------|---------------------|-------------------------------------|
| de Heren | J. SMETS,           | staatsraad, voorzitter,             |
|          | B. SEUTIN,          |                                     |
|          | J. VAN NIEUWENHOVE, | staatsraden,                        |
|          | J. VELAERS,         | assessor van de afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | G. VERBERCKMOES,    | griffier.                           |

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 51.413/3  
DU 5 JUIN 2012

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 16 mai 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant fixation du tarif des analyses effectuées par les laboratoires de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', a donné l'avis suivant :

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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. Selon l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', le Roi, après avis du comité consultatif, détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pour les contrôles et prestations de l'Agence, le montant des rétributions visées à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 12<sup>o</sup> de la même loi ainsi que les délais et modalités de leur perception.

En exécution de cette disposition, le ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions, est autorisé, par l'article 3, § 2, de 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' à déterminer le coût des analyses de laboratoires effectuées par les laboratoires de l'Agence.

Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de fixer le coût des analyses de laboratoire, effectuées par les laboratoires de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la chaîne alimentaire (article 1<sup>er</sup> du projet, ainsi que l'annexe du projet). Si un opérateur demande le résultat d'une analyse en urgence, ce coût est majoré de 50 pour cent (article 2 du projet). Le projet contient en outre une disposition fixant le coût des analyses qui ne figurent pas dans l'annexe de l'arrêté en projet (article 3 du projet).

3.1. Dans son avis 37.958/3 du 11 janvier 2005 sur le projet devenu l'arrêté royal du 10 novembre 2005, le Conseil d'État n'a formulé aucune observation sur la légalité de la disposition qui est devenue l'article 3, § 2, de cet arrêté. Le projet d'arrêté ministériel actuellement soumis pour avis pourvoit pour la première fois à l'exécution de la disposition précitée. À présent, le Conseil d'État se doit dès lors de réexaminer cette disposition afin de vérifier si elle peut procurer un fondement juridique à la mesure en projet. Consécutivement à cet examen, le Conseil d'État estime devoir adopter un nouveau point de vue sur la légalité de la disposition précitée.

3.2. Conformément à l'article 173 de la Constitution, lorsqu'il instaure une rétribution, le législateur doit en tout état de cause déterminer les cas où elle est due de même que les personnes qui en sont redevables et les éventuelles exemptions. Au regard de ce principe de

légalité modéré, le soin de fixer le montant d'une rétribution peut être laissé au Roi. Il n'en résulte toutefois pas que la fixation de ce montant puisse être confiée sans plus, même pour une partie de la rétribution due par les opérateurs, à savoir le coût des analyses de laboratoire, au ministre qui a la sécurité de la chaîne alimentaire dans ses attributions. Il est en effet fort douteux que pareille délégation se limite à une mesure d'exécution de nature secondaire ou de détail, comme le requiert pourtant la délégation de pouvoirs réglementaires à un ministre.

Cette constatation est d'autant plus pertinente que l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 9 décembre 2004 prescrit la délibération en Conseil des ministres pour les arrêtés royaux fixant les montants des rétributions concernées. Il en résulte que le législateur même a accordé une importance considérable à la fixation de ces montants, ce qui ne fait que renforcer la conclusion que la détermination d'une partie de ces montants ne peut purement et simplement être confiée au ministre concerné.

Il n'est pas du tout exclu qu'en cas de contestation en justice en ce qui concerne l'arrêté en projet ou une décision individuelle fondée sur celui-ci, le juge ordinaire ou la section du contentieux administratif du Conseil d'État arrive à la conclusion que l'arrêté en projet doit être considéré comme irrégulier pour les motifs précités, avec toutes les conséquences qui en découlent.

3.3. Le Conseil d'État, section de législation, suggère dès lors aux auteurs du projet d'examiner s'il ne faut pas remanier la mesure en projet en un projet d'arrêté royal, qui s'analysera de préférence comme une modification de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 <sup>1</sup>. Dans ce cas, il va de soi que ce projet devra encore être soumis à la délibération en Conseil des ministres, prescrite par l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 9 décembre 2004.

4. Afin que le projet puisse également tirer effectivement un fondement juridique des dispositions précitées, il est requis que les contributions fixées répondent aux caractéristiques d'une redevance. Une redevance doit notamment constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et il doit exister une proportion raisonnable entre, d'une part, la valeur du service fourni et, d'autre part, la redevance exigée. À défaut de pareille proportion, la redevance perd son caractère rémunérateur pour revêtir un caractère fiscal.

Il ressort du rapport de la réunion du Comité consultatif de l'Agence du 28 septembre 2011, de même que de l'avis de l'Inspection des Finances du 9 novembre 2011 que les tarifs, visés dans l'annexe de l'arrêté en projet, ont été fixés, soit en fonction du coût estimé

---

<sup>1</sup> On pourra alors saisir cette occasion pour supprimer la délégation au ministre figurant à l'article 3, § 2, de cet arrêté.

(qui tient compte des frais des bâtiments, des frais administratifs, dont les frais de personnel, et des frais d'analyses spécifiques), soit en fonction des prix du marché pratiqués par les autres laboratoires, soit en concertation avec les secteurs concernés.

La fixation des tarifs en fonction du coût estimé répond en principe aux caractéristiques précitées. Le Conseil d'État, section de législation, n'a cependant pas connaissance des éléments de faits nécessaires lui permettant de vérifier si l'exigence d'une proportion raisonnable entre la valeur du service fourni et la redevance exigée est remplie. Il se doit dès lors d'émettre une réserve sur ce point. La fixation des tarifs des rétributions en fonction des prix du marché pratiqués par d'autres laboratoires ou en concertation avec les secteurs concernés n'est en outre admissible que pour autant que ces tarifs soient calculés proportionnellement à la valeur du service fourni.

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

5. Le premier alinéa du préambule doit faire référence à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 9 décembre 2004.

6. Si l'arrêté en projet est remanié en projet d'arrêté royal, le deuxième alinéa du préambule sera omis.

### Article 1<sup>er</sup>

7. On n'aperçoit pas ce que signifient les mots « analyses couplées » à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2. Il y a lieu de le préciser.

### Article 3

8. On n'aperçoit pas non plus le sens du segment de phrase à l'article 3 « et ce conformément à la méthode de calcul appliquée pour l'établissement des coûts des analyses qui figurent en annexe ». À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Dans cet (...) article, on vise effectivement les prix calculés (...) sur base des coûts réels. La méthode de calcul est fixée dans un modèle, sous forme de fichier excel, qui tient compte des différents coûts liés à une analyse: frais des bâtiments, frais administratifs, frais par analyse, ... ».

Le mode de calcul des coûts des analyses qui ne figurent pas dans l'annexe doit également être réglé dans la disposition en projet, au moins ce qui concerne le mode général du calcul de ces coûts. Les détails techniques de ce mode de calcul peuvent figurer dans une annexe de l'arrêté en projet.

9. Le texte néerlandais du premier segment de phrase de l'article 3 doit être rédigé comme suit : « De kosten van de analyses die niet voorkomen in de bijlage van dit besluit worden *bepaald op basis van de werkingskosten verbonden aan deze analyses* (...) ».

-----

La chambre était composée de

|           |                     |                                         |
|-----------|---------------------|-----------------------------------------|
| Messieurs | J. SMETS,           | conseiller d'État, président,           |
|           | B. SEUTIN,          |                                         |
|           | J. VAN NIEUWENHOVE, | conseillers d'État,                     |
|           | J. VELAERS,         | assesseur de la section de législation, |
| Madame    | G. VERBERCKMOES,    | greffier.                               |

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

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. VAN NIEUWENHOVE.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

J. SMETS