



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.415/3
van 27 november 2012

avis 52.415/3
du 27 novembre 2012

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
10 november 2005 betreffende
heffingen bepaald bij artikel 4
van de wet van
9 december 2004 betreffende
de financiering van het
Federaal Agentschap voor de
Veiligheid van de
Voedselketen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
10 novembre 2005 relatif aux
contributions visées à
l'article 4 de la loi du
9 décembre 2004 relative au
financement de l'Agence
fédérale pour la Sécurité de la
Chaîne alimentaire'

Op 22 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2012.

*

Le 22 novembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Agriculture à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 10 novembre 2005 relatif aux contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 27 novembre 2012. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Bruno SEUTIN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 novembre 2012.

*

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het koninklijk besluit van 10 november 2005 ‘betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ op een aantal punten te wijzigen.

De wijzigingen hebben meer bepaald betrekking op de definities opgenomen in artikel 1 van het te wijzigen besluit (zie artikel 1 van het ontwerp), het bedrag van de heffing (artikelen 2 tot 4¹), het invoegen van de regel dat de heffingen verschuldigd zijn ongeacht de duur tijdens welke de activiteit in de loop van het jaar werd beoefend (artikel 5) en het vervangen van de bijlagen bij het koninklijk besluit van 10 november 2005 (artikel 6). De nieuwe regels treden in werking vanaf begin volgend jaar (artikel 7).

2. Het koninklijk besluit van 10 november 2005 is tot stand gekomen op grond van de machtiging aan de Koning die vervat is in artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004. Die bepaling luidt:

“De Koning bepaalt, na advies van het raadgevend comité, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad het bedrag van de heffingen bedoeld in artikel 3, § 1, 2° evenals de termijnen en nadere regels van hun inning.”

Artikel 7 van de wet van 9 december 2004 bepaalt dat de aldus genomen koninklijke besluiten van rechtswege opgeheven zijn met terugwerkende kracht tot de datum van hun inwerkingtreding wanneer ze niet door de wetgever werden bekrachtigd binnen achttien maanden volgend op hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Het koninklijk besluit van 10 november 2005 – met uitzondering van zijn artikel 14 – is daarom met ingang van de dag van zijn inwerkingtreding bekrachtigd bij artikel 158 van de wet van 20 juli 2006 ‘houdende diverse bepalingen’.

Naderhand onderging het koninklijk besluit van 10 november 2005 nog tal van wijzigingen, doch niet meer met toepassing van de procedure waarin artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004 voorziet, doch bij formele wet. Het gaat om de wetten van 20 juli 2006², 27 december 2006³, 21 december 2007⁴, 22 december 2008⁵, 23 december 2009⁶ en 29 maart 2012⁷. Afgezien van enkele artikelen of onderdelen van artikelen, is nagenoeg het hele koninklijk besluit van 10 november 2005 aldus direct bij wet vervangen of gewijzigd. Met uitzondering van zijn artikel 1, hebben alle bepalingen van het om advies voorgelegde besluit betrekking op dergelijke bij wet vastgestelde bepalingen van het koninklijk besluit van 10 november 2005.

¹ Bedoeld is het eerste artikel 4. De op dat artikel volgende artikelen “3”, “4” en “5” dienen te worden vernummerd tot de artikelen 5, 6 en 7. Ze worden hierna ook als zodanig aangeduid.

² Wet van 20 juli 2006 ‘houdende diverse bepalingen’, artikelen 153 tot 157.

³ Wet van 27 december 2006 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, artikel 274.

⁴ Wet van 21 december 2007 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, artikel 32 en 34.

⁵ Programmawet van 22 december 2008, artikelen 226 tot 240.

⁶ Programmawet van 23 december 2009, artikelen 196 tot 199.

⁷ Wet van 29 maart 2012 ‘houdende diverse bepalingen (I)’, artikelen 13 en 14.

3. Het teruggrijpen naar de machtiging aan de Koning, voorzien in artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004, om het bedrag van de heffingen ten laste van de operatoren, de termijnen en de nadere regels van hun inning vast te stellen, houdt een ernstig risico van onwettigheid in, en dit om twee redenen.

3.1. In de eerste plaats is het zeer de vraag of de Koning op grond van de hem toegekende bevoegdheid gemachtigd is om direct bij wet vastgestelde bepalingen van het betrokken koninklijk besluit te wijzigen.

Bij artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004 wordt de Koning gemachtigd om in beginsel de vermelde elementen bij besluit vast te stellen, op voorwaarde dat de aldus tot stand gebrachte regeling tijdig door de wetgever wordt bekrachtigd, zoals artikel 7 van de wet het voorschrijft. Dit laat de Koning in principe ook toe om een aldus bij wet bekrachtigde regeling naderhand door middel van een opnieuw te bekrachtigen besluit te wijzigen. Of de Koning echter, gebruik makend van deze machtiging, kan raken aan direct bij wet vastgestelde regels, valt sterk te betwijfelen gelet op het ontbreken van een expliciete machtiging daartoe.

In dit verband dient overigens de aandacht gevestigd te worden op artikel 6 van de wet van 9 december 2004 en op artikel 33 van de wet van 21 december 2007.

Artikel 6, § 1, van de wet van 9 december 2004 bevatte een expliciete machtiging aan de Koning om, “binnen de beperkingen opgelegd aan de uitvoering van de artikelen 4 en 5”, de bepalingen van een reeks wetten “op te heffen, aan te vullen, te wijzigen, te vervangen en te coördineren”. De tweede paragraaf van hetzelfde artikel bepaalt echter dat die machtiging aan de Koning verviel twee jaar na de inwerkingtreding van de wet.

Artikel 32 van de wet van 21 december 2007 wijzigde een aantal coëfficiënten in bijlage 8 van het koninklijk besluit van 10 november 2005. Artikel 33, eerste lid, 1°, van dezelfde wet machtigde de Koning om, vóór 1 juli 2008, bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de bij artikel 32 gewijzigde coëfficiënten binnen zekere grenzen te verhogen. Het tweede lid van hetzelfde artikel bepaalde dat het koninklijk besluit genomen krachtens het eerste lid, 1°, ophoudt uitwerking te hebben indien het niet bij wet is bekrachtigd binnen twaalf maanden na de datum van zijn inwerkingtreding.

Ook uit de voormelde regelingen kan worden afgeleid dat het niet de bedoeling van de wetgever was om met artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004 de Koning in het algemeen te machtigen om te raken aan direct bij wet vastgestelde regels.

3.2. Doch zelfs als zou kunnen worden aangenomen dat de machtiging opgenomen in artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004 de Koning in principe toelaat om te raken aan wettelijke bepalingen en meer bepaald aan alle bepalingen die thans zijn opgenomen in het koninklijk besluit van 10 november 2005, is het zeer de vraag of thans nog een beroep kan worden gedaan op van die machtiging.

De geregelde aangelegenheid betreft belastingen en dat is krachtens artikel 170, § 1, van de Grondwet een aan de wetgever voorbehouden aangelegenheid. Alhoewel elke

delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting, aldus in beginsel ongrondwettig is, heeft het Grondwettelijk Hof in wel bepaalde omstandigheden aanvaard dat de wetgever de Koning machtigt om de essentiële elementen vast te stellen. Dat is met name het geval wanneer de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet zou in staat stellen om met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. Voorwaarde is echter 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.⁸

De afdeling Wetgeving achtte, gelet op de in de memorie van toelichting gegeven verantwoording (nl. de noodzaak om over de technische uitwerking van de in de wet vervatte principes vooraf overleg te plegen met de betrokken sectoren, en om gedurende een beperkte periode de mogelijkheid te behouden om de genomen besluiten snel bij te sturen), de in de wet van 9 december 2004 vervatte delegaties van bevoegdheid in verband met de heffingen in overeenstemming met de Grondwet.⁹

De machtiging vervat in artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004 dient echter grondwetsconform te worden gelezen. Er kan slechts een beroep worden op gedaan zolang de noodzaak daartoe blijft bestaan en dus zolang wetgever niet in de mogelijkheid is om de regels zelf tijdig vast te stellen. De afwijking van het wettigheidsbeginsel inzake belastingen dient immers de uitzondering te blijven.

Of de wetgever thans niet meer tijdig kan optreden, valt sterk te betwifelen. De talrijke wijzigingen aan het koninklijk besluit van 10 november 2005 zijn immers bij formele wet doorgevoerd. Daarenboven heeft de wetgever in artikel 33 van de wet van 21 december 2007 een nieuwe, beperkte, machtiging ingeschreven. Indien de wetgever op dat moment van oordeel was geweest dat de Koning verder een beroep kan doen op de mogelijkheid hem geboden door artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004, dan had hij die nieuwe machtiging niet moeten geven.

4. Uit hetgeen voorafgaat moge blijken dat het verder gebruik maken van de – formeel weliswaar nog steeds bestaande – machtiging vervat in artikel 4, § 1, eerste lid, van de wet van 9 december 2004 grote risico's inhoudt.

⁸ Zie bv. GwH 17 juli 2003, nr. 100/2003, B.11.2. Uit een aantal arresten van het Grondwettelijk Hof kan ook de voorwaarde worden afgeleid dat de betrokken besluiten geacht dienen te worden nooit uitwerking te hebben gehad als ze niet bij wet worden bekrachtigd (zie Grondwettelijk Hof 1 december 2004, nr. 195/2004, B.16.3; zie ook Grondwettelijk Hof 18 februari 1998, nr. 18/98, B.9; Grondwettelijk Hof 21 maart 2000, nr. 32/2000, B.7.7 en Grondwettelijk Hof 30 april 2003, nr. 53/2003, B.3.4).

⁹ *Parl.St.* Kamer, nr. 51-1228/001, 22.

In de gegeven omstandigheden raadt de Raad van State, afdeling Wetgeving, dan ook aan om de wijzigingen bij formele wet door te voeren, in plaats van door middel van een naderhand te bekrachtigen koninklijk besluit. Gelet op deze conclusie ziet de Raad van State af van een verder onderzoek.

*

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier sur un certain nombre de points l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'.

Les modifications portent plus particulièrement sur les définitions inscrites à l'article 1^{er} de l'arrêté à modifier (voir article 1^{er} du projet), le montant de la contribution (articles 2 à 4 ¹), l'insertion de la règle selon laquelle les contributions sont dues quelle que soit la durée durant laquelle l'activité a été exercée au cours de l'année (article 5) et le remplacement des annexes de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 (article 6). Les nouvelles règles entrent en vigueur au début de l'année prochaine (article 7).

2. L'arrêté royal du 10 novembre 2005 a été pris sur la base du pouvoir que le Roi tire de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004. Cette disposition est rédigée comme suit :

« Le Roi, après avis du comité consultatif, détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres le montant des contributions visées à l'article 3, § 1^{er}, 2^o, ainsi que les délais et modalités de leur perception ».

L'article 7 de la loi du 9 décembre 2004 énonce que les arrêtés royaux ainsi pris 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 les dix-huit mois de leur publication au Moniteur belge. C'est pourquoi l'arrêté royal du 10 novembre 2005 – à l'exception de son article 14 – est confirmé à partir du jour de son entrée en vigueur par l'article 158 de la loi du 20 juillet 2006 'portant des dispositions diverses'.

Par la suite, l'arrêté royal du 10 novembre 2005 a encore fait l'objet de nombreuses modifications, non plus en application de la procédure prévue à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004, mais par une loi formelle. Il s'agit des lois des 20 juillet 2006 ², 27 décembre 2006 ³, 21 décembre 2007 ⁴, 22 décembre 2008 ⁵, 23 décembre 2009 ⁶ et 29 mars 2012 ⁷. Abstraction faite de quelques articles ou division

¹ Est visé le premier article 4. Il y a lieu de modifier la numérotation des articles « 3 », « 4 » et « 5 » qui suivent cet article en articles 5, 6 et 7. Ils sont également désignés en tant que tels ci-après.

² Loi du 20 juillet 2006 'portant des dispositions diverses', articles 153 à 157.

³ Loi du 27 décembre 2006 'portant des dispositions diverses (I)', article 274.

⁴ Loi du 21 décembre 2007 'portant des dispositions diverses (I)', articles 32 et 34.

⁵ Loi-programme du 22 décembre 2008, articles 226 à 240.

⁶ Loi-programme du 23 décembre 2009, articles 196 à 199.

d'articles, c'est la quasi-totalité de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 qui a ainsi été remplacée ou modifiée directement par la loi. Toutes les dispositions de l'arrêté soumis pour avis, à l'exception de son article 1^{er}, portent sur pareilles dispositions de l'arrêté royal du 10 novembre 2005, fixées par la loi.

3. Le recours à l'habilitation donnée au Roi, inscrite à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004, pour fixer le montant des contributions à charge des opérateurs, les délais et les modalités de leur perception, comporte un sérieux risque d'illégalité, et ce pour deux raisons.

3.1. En premier lieu, il est fort douteux que le Roi, sur la base du pouvoir qui lui est attribué, soit habilité à modifier des dispositions de l'arrêté royal concerné qui sont fixées directement par la loi.

L'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 habilite le Roi, en principe, à fixer les éléments y mentionnés par arrêté, à condition que les règles ainsi élaborées soient confirmées à temps par le législateur, comme le prescrit l'article 7 de la loi. En principe, ce procédé permet également au Roi de modifier ultérieurement une mesure ainsi confirmée par une loi en prenant un arrêté qui doit de nouveau être confirmé. Toutefois, il est fort douteux que le Roi, usant de cette délégation, puisse toucher à des règles fixées directement par une loi, eu égard à l'absence d'une autorisation explicite à cet effet.

À cet égard, il convient d'ailleurs d'attirer l'attention sur l'article 6 de la loi du 9 décembre 2004 et sur l'article 33 de la loi du 21 décembre 2007.

L'article 6, § 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 comportait une habilitation explicite permettant au Roi, « dans les limites de l'exécution des articles 4 et 5, [d']abroger, compléter, modifier, remplacer et coordonner » les dispositions d'une série de lois. Toutefois, le paragraphe 2 du même article dispose que cette habilitation conférée au Roi expirait deux ans après l'entrée en vigueur de la loi.

L'article 32 de la loi du 21 décembre 2007 a modifié plusieurs coefficients à l'annexe 8 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005. L'article 33, alinéa 1^{er}, 1^o, de la même loi habilitait le Roi à augmenter dans certaines limites, avant le 1^{er} juillet 2008, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, les coefficients modifiés par l'article 32. L'alinéa 2 du même article énonçait que l'arrêté royal pris en vertu de l'alinéa 1^{er}, 1^o, cesse de produire ses effets s'il n'est pas confirmé par la loi dans les douze mois après la date de son entrée en vigueur.

On peut également inférer des dispositions précitées que la volonté du législateur n'était pas d'habiliter d'une manière générale le Roi, en vertu de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004, à toucher directement à des règles fixées par la loi.

3.2. Toutefois, même si on pouvait admettre que l'habilitation prévue à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004, permet en principe au Roi de toucher à des dispositions légales et plus particulièrement à toutes les dispositions figurant actuellement dans

⁷ Loi du 29 mars 2012 'portant des dispositions diverses (I)', articles 13 et 14.

l'arrêté royal du 10 novembre 2005, on peut se demander si on peut encore à présent recourir à cette habilitation.

La matière réglée concerne des impôts et l'article 170, § 1^{er}, de la Constitution réserve cette matière au législateur. Même si toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est donc en principe, inconstitutionnelle, la Cour constitutionnelle a admis dans des circonstances bien déterminées que le législateur habilite le Roi à déterminer les éléments essentiels. Tel est notamment le cas 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 est toutefois requis à cet effet que cette habilitation soit explicite et sans équivoque et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation⁸.

Eu égard à la justification donnée dans l'exposé des motifs (à savoir la nécessité de soumettre l'exécution technique des principes contenus dans la loi à la concertation préalable des secteurs concernés et de conserver durant une période limitée la possibilité de corriger rapidement les arrêtés), la section de législation a estimé que les délégations de compétences relatives aux impôts, contenues dans la loi du 9 décembre 2004, sont conformes à la Constitution⁹.

Toutefois, l'habilitation inscrite à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 doit être lue conformément à la Constitution. On ne peut y recourir que tant que la nécessité existe toujours à cet effet et, par conséquent, que tant que le législateur se trouve dans l'impossibilité de fixer lui-même les règles en temps utile. En effet, la dérogation au principe de légalité en matière d'impôts doit rester l'exception.

Il n'est pas du tout certain que le législateur ne puisse plus agir actuellement en temps utile. En effet, les nombreuses modifications apportées à l'arrêté royal du 10 novembre 2005 sont intervenues à la faveur d'une loi formelle. En outre, le législateur a inscrit une nouvelle habilitation, limitée, à l'article 33 de la loi du 21 décembre 2007. Si le législateur avait estimé à l'époque que le Roi peut continuer à recourir à la possibilité que lui offre l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004, il n'aurait pas dû accorder cette nouvelle habilitation.

4. Il résulte de ce qui précède que le recours ultérieur à l'habilitation – certes formellement toujours existante – inscrite à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 comporte de sérieux risques.

⁸ Voir par exemple C.C., 17 juillet 2003, n° 100/2003, B.11.2. La condition que les arrêtés concernés doivent être réputés n'avoir jamais produit leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par une loi peut également être déduite de plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle (voir Cour constitutionnelle, 1^{er} décembre 2004, n° 195/2004, B.16.3; voir également Cour constitutionnelle, 18 février 1998, n° 18/98, B.9; Cour constitutionnelle, 21 mars 2000, n° 32/2000, B.7.7 et Cour constitutionnelle, 30 avril 2003, n° 53/2003, B.3.4).

⁹ *Doc. parl.*, Chambre, n° 51-1228/001, 22.

Dans les circonstances données, le Conseil d'État, section de législation, recommande dès lors d'apporter les modifications par une loi formelle, et non par un arrêté royal à confirmer ultérieurement. Compte tenu de cette conclusion, le Conseil d'État renonce à poursuivre l'examen du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT