



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.120/3
van 20 mei 2014

avis 56.120/3
du 20 mai 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
13 november 2011 tot
vaststelling van de retributies
en bijdragen verschuldigd aan
het Begrotingsfonds voor de
grondstoffen en de producten'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
13 novembre 2011 fixant les
rétributions et cotisations dues
au Fonds budgétaire des
matières premières et des
produits'

Op 23 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, 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 20 mei 2014.

*

Le 23 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 13 mai 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Lieven DENYS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, 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 20 mai 2014.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. 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 VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt vooral tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 'tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten'. De ontworpen wijzigingen hebben in hoofdzaak betrekking op de volgende aangelegenheden:

- bepaalde retributies worden verhoogd (zie de artikelen 1, 1°, a), 2, 1°, 3° en 4°, en 3, 1°, a) tot d), van het ontwerp);

- er worden nieuwe retributies vastgesteld (zie de artikelen 2, 2°, en 3, 1°, e), van het ontwerp) en bestaande retributies afgeschaft (zie artikel 1, 2°, van het ontwerp), terwijl ook een nieuwe vrijstelling van retributie wordt ingevoerd (artikel 3, 2°, van het ontwerp).

RECHTSGROND

4. Voor het ontworpen besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 10, eerste en vierde lid, van de wet van 24 januari 1977 'betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten' (wat betreft de artikelen 1, 2, 4 en 5 van het ontwerp) en in artikel 4bis, § 1, van de wet van 28 juli 1981 'houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973, alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979' (wat betreft artikel 3 van het ontwerp).

5. Voor artikel 5 van het ontwerp, dat ertoe strekt artikel 4/1, “6°” (lees: “tweede lid, 6°”), van het koninklijk besluit van 13 augustus 1990 ‘betreffende het fabriceren en het in de handel brengen van produkten op basis van tabak en soortgelijke produkten’, te vervangen, dient rechtsgrond te worden gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 11, § 1, van het koninklijk besluit van 13 november 2011. Met die laatste bepaling, die kracht van wet heeft gelet op de bekrachtiging van het betrokken koninklijk besluit bij artikel 30 van de programmawet (I) van 29 maart 2012, is de retributie ingevoerd waarvoor in de ontworpen bepaling de bewijsregeling van de betaling ervan wordt geregeld.

Voor zover in de ontworpen bepaling ook wordt gesteld dat de retributie niet terugvorderbaar is, is er evenwel geen rechtsgrond. Dit is immers een element van het verschuldigd zijn van de retributie, dat zoals de retributie zelf bij wet zal moeten worden geregeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. In het opschrift wordt enkel melding gemaakt van de wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011, terwijl dat niet het enige besluit is dat wordt gewijzigd. Het opschrift zal in dit opzicht gecorrigeerd moeten worden.

Aanhef

7. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 5

8. In plaats van naar “artikel 4/1”, dient meer precies te worden verwezen naar “artikel 4/1, tweede lid” van het koninklijk besluit van 13 augustus 1990.

9. In de Nederlandse tekst van het ontworpen besluit dient het volledige opschrift van het koninklijk besluit van 13 augustus 1990 te worden weergegeven.

10. Gelet op het ontbreken van een rechtsgrond ervoor (zie *sub* 5), zal in de ontworpen bepaling de zin “Deze retributie is niet terugvorderbaar.” geschrapt dienen te worden.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

*

OBSERVATION PRÉALABLE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, 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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a essentiellement pour objet la modification de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits'. Les modifications en projet se rapportent essentiellement aux matières suivantes :

- certaines rétributions sont majorées (voir les articles 1^{er}, 1^o, a), 2, 1^o, 3^o et 4^o, et 3, 1^o, a) à d), du projet) ;

- de nouvelles rétributions sont fixées (voir les articles 2, 2^o, et 3, 1^o, e), du projet) et des rétributions existantes sont supprimées (voir l'article 1^{er}, 2^o, du projet), tandis que, par ailleurs, une nouvelle dispense de rétribution est instaurée (article 3, 2^o, du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. L'arrêté en projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 10, alinéas 1^{er} et 4, de la loi du 24 janvier 1977 'relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits' (pour ce qui est des articles 1^{er}, 2, 4 et 5 du projet) et dans l'article 4bis, § 1^{er}, de la loi du 28 juillet 1981 'portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et des Annexes, faites à Washington le 3 mars 1973, ainsi que l'Amendement à la Convention, adopté à Bonn le 22 juin 1979' (pour ce qui est de l'article 3 du projet).

5. En ce qui concerne l'article 5 du projet, qui vise à remplacer l'article 4/1, « 6^o » (lire: « alinéa 2, 6^o »), de l'arrêté royal du 13 août 1990 'relatif à la fabrication et à la mise dans le commerce de produits à base de tabac et de produits similaires', il convient de rechercher un

fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution (article 108 de la Constitution), combiné à l'article 11, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 13 novembre 2011. Cette dernière disposition, qui a force de loi eu égard à la confirmation de l'arrêté royal concerné par l'article 30 de la loi-programme (I) du 29 mars 2012, instaure la rétribution dont la mesure en projet règle la preuve de paiement.

La disposition en projet est toutefois dépourvue de fondement juridique dans la mesure où elle indique également que la rétribution n'est pas recouvrable. Il s'agit en effet d'un élément de la déduction de la rétribution, lequel devra, à l'instar de la rétribution même, être réglé par la loi.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. L'intitulé fait seulement état de la modification de l'arrêté royal du 13 novembre 2011, alors que ce n'est pas le seul arrêté qui est modifié. L'intitulé devra être corrigé en ce sens.

Préambule

7. Le préambule doit être mis en conformité avec l'observation qui a été formulée ci-dessus quant au fondement juridique de l'arrêté en projet.

Article 5

8. Au lieu de viser l'« article 4/1 », il conviendra de faire plus précisément référence à l'« article 4/1, alinéa 2, » de l'arrêté royal du 13 août 1990.

9. On reproduira l'intitulé complet de l'arrêté royal du 13 août 1990 dans le texte néerlandais de l'arrêté en projet.

10. On omettra dans la disposition en projet la phrase « Cette rétribution est irrécouvrable. » eu égard à l'absence de fondement juridique (voir le point 5).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT