



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.639/3
van 1 oktober 2014

avis 56.639/3
du 1^{er} octobre 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit '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'

un projet d'arrêté royal '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'

Op 2 september 2014 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 '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'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 september 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 oktober 2014.

*

Le 2 septembre 2014, 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 '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'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 23 septembre 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} octobre 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 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 verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de hoogte van het bedrag te bepalen van de verplichte bijdrage die, per fokvarken respectievelijk vleesvarken, aan de verantwoordelijke van een bedrijf wordt opgelegd naargelang er al dan niet biggen van het bedrijf worden afgevoerd (artikelen 2 en 3), evenals de wijze van berekening van het te betalen bedrag (artikel 4). Voorts wordt met het ontwerp beoogd te bepalen dat het bedrag jaarlijks aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (hierna: het Fonds) moet worden gestort, wordt de wijze van inning geregeld, worden de gevolgen bij niet-betaling vastgesteld en wordt in de mogelijkheid voorzien om bij het Fonds een bezwaarschrift in te dienen (artikelen 5 tot 7).

Artikel 8 van het ontwerp schrijft voor dat overtredingen van de bepalingen van het te nemen besluit worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig hetgeen is bepaald in 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’.¹

Artikel 9 van het ontwerp strekt ertoe het koninklijk besluit van 27 september 2009 ‘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’ op te heffen.

¹ Met de wet van 23 maart 1998 wordt een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten opgericht. Het Fonds wordt onder meer gestijfd door verplichte bijdragen ten laste van natuurlijke en rechtspersonen die dieren of dierlijke producten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen (artikel 5, 1°, van de wet van 23 maart 1998).

Met artikel 10 van het ontwerp wordt beoogd het te nemen besluit in werking te doen treden op 1 januari 2015.

RECHTSGROND

4.1.1. Het bedrag van de verplichte bijdragen is momenteel vastgelegd in artikel 24, 6°, van de Programmawet (I) van 29 maart 2012 (hierna: Programmawet), en dit voor de periode vanaf 1 januari 2011 “tot de datum waarop de Koning de *bedragen* bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998 vastgesteld zal hebben”.

4.1.2. In de memorie van toelichting bij de bepalingen van het ontwerp van wet die hebben geleid tot de artikelen 23 tot 28 van de Programmawet wordt wat volgt vooropgesteld:²

“Er wordt niet ingegaan op de aanbeveling van de Raad van State om artikel 27, 6° (artikel 22, 6° van het ontwerp³) aan te passen door de delegatie aan de Koning te laten wegvallen voor toekomstige bijdragen. Het wordt evenmin opportuun geacht om de artikelen 5 en 6 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 te wijzigen.

Het Fonds is sinds zijn oprichting gebaseerd op de principes van medefinanciering, medeverantwoordelijkheid en medebeslissing van de sector. Er wordt de voorkeur gegeven aan de procedure van de delegatie te behouden om dat (sic) deze toelaat om op een soepele manier en met inspraak van de sector zelf de bijdragen te laten vaststellen. Deze procedure is conform de bepalingen van de wet van 23 maart 1998. Ze werd reeds herhaaldelijk aan de Raad van State voorgelegd en wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om tijdig en gepast te reageren op onvoorziene omstandigheden.

Volgens het Grondwettelijk Hof zijn delegaties die betrekking hebben op één van de essentiële elementen van de belasting in beginsel onwettig, behalve wanneer de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van de belasting vast te stellen, omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet ertoe in staat zou stellen met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, in welk geval een machtiging aan de Koning kan worden aanvaard op voorwaarde 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. Dit is hier duidelijk het geval.”⁴

4.1.3. Bij het voormelde artikel 6, § 1, eerste zin, van de wet van 23 maart 1998 wordt de Koning ertoe gemachtigd om, na het advies van de Raad van het Fonds, het bedrag van de verplichte bijdragen bedoeld in artikel 5, 1°, van diezelfde wet vast te stellen, alsmede om de regels voor de inning ervan te bepalen. Volgens artikel 6, § 1, tweede zin, van diezelfde wet, vermag de Koning “onverminderd de sancties, bedoeld in de artikelen 10 en 12 (...) eveneens de gevolgen van het niet-betalen van deze verplichte bijdragen” te bepalen. Artikel 6, § 2, van de wet van 23 maart 1998 bepaalt dat de koninklijke besluiten betreffende de verplichte bijdragen

² Parl.St. Kamer 2011-12, nr. 2081/1, 13.

³ Artikel 27, 6°, van het ontwerp is artikel 24, 6°, van de Programmawet geworden.

⁴ Onderlijning toegevoegd.

van rechtswege opgeheven zijn met terugwerkende kracht tot op de dag van hun inwerkingtreding wanneer zij door de wetgever niet worden bekrachtigd in het jaar volgend op dat van hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

4.1.4. Uit de in opmerking 4.1.2 aangehaalde toelichting lijkt te moeten worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om (al) de delegaties zoals vervat in artikel 6 van de wet van 23 maart 1998 te behouden.

4.2. Wat betreft het in opmerking 3 vermelde koninklijk besluit van 27 september 2009, dient te worden vastgesteld dat het werd bekrachtigd bij artikel 124 van de wet van 29 december 2010 'houdende diverse bepalingen (I)' zodat het, met inachtneming van artikel 6, § 2, van de wet van 23 maart 1998, tijdig is bekrachtigd, namelijk in het jaar volgend op dat van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.⁵ Door de bekrachtiging worden zij beschouwd als gelijkgesteld met een wet. Alleen al om die reden kan niet worden voorzien in de opheffing ervan bij artikel 9 van het te nemen koninklijk besluit (*cfr.* opmerking 5.3.).

5.1. Onverminderd het in opmerking 7.5 geformuleerde voorbehoud kan, rekening houdende met hetgeen hiervoor werd uiteengezet, voor de meeste bepalingen van het ontwerpbesluit rechtsgrond worden gevonden in artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998, gelezen in samenhang met artikel 24, 6°, van de Programmawet.

5.2. Artikel 5 dient daarentegen uit het ontwerp te worden weggelaten nu het jaarlijks verschuldigd zijn van de verplichte bijdragen en de storting ervan in het Fonds dat er de begunstigde van is, reeds in artikel 25 van de Programmawet zelf wordt geregeld.

Hetzelfde geldt voor artikel 8 van het ontwerp dat bepaalt dat de overtredingen van de bepalingen van het te nemen besluit worden opgespoord, vastgesteld en gestraft overeenkomstig de bepalingen van de wet van 23 maart 1998, aangezien die regeling reeds het voorwerp uitmaakt van artikel 27 van de Programmawet.

5.3. Gelet op hetgeen in opmerking 4.2 werd toegelicht, dient artikel 9 uit het ontwerp te worden geschrapt. Bovendien is de regeling vervat in artikel 24, 4° tot 6°, van de Programmawet in de plaats gekomen van de regeling vervat in het bij de wet van 29 december 2010 bekrachtigde koninklijk besluit. Bij artikel 24 van de Programmawet worden immers *retroactief* de bedragen van de verplichte bijdragen vastgesteld voor (onder meer) de periodes van 1 januari 2009 tot 31 december 2009 (artikel 24, 4°) en van 1 januari 2010 tot 31 december 2010 (artikel 24, 5°). Artikel 24, 6°, van de Programmawet bepaalt, *voor de toekomst*, het bedrag van de verplichte bijdragen "voor de periode vanaf 1 januari 2011" en zulks "tot de datum waarop de Koning de bedragen bedoeld in artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998 (...) vastgesteld zal hebben", hetgeen precies de finaliteit is van het om advies voorgelegde ontwerpbesluit.

⁵ Het koninklijk besluit van 27 september 2009 werd bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 8 oktober 2009.

VORMVEREISTEN

6. De vraag rijst of ook een begrotingsakkoord is vereist. Daarover om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“Neen, gezien de IF zijn akkoord gaf aan de stelling dat het voorliggende ontwerp geen budgettaire veranderingen met zich meebrengt. De nota aan de IF dd 09/04/2013 deelde mee: ‘De te betalen bedragen en de wijze van berekening blijven ongewijzigd. Dit ontwerp zal dan ook geen budgettaire veranderingen teweeg brengen.’”

De verklaring van de gemachtigde behoeft nuancering. Ten eerste kan uit de vermelding “Akkoord” die de inspecteur van Financiën heeft aangebracht op de aan hem gerichte nota niet worden afgeleid dat het ontwerp geen budgettaire gevolgen heeft. Ten tweede zijn de bedragen van de verplichte bijdragen en de wijze van berekening ervan ongewijzigd, maar worden de gevolgen en sancties bij niet-betaling (verdubbeling van de verschuldigde verplichte bijdrage) wel grondig gewijzigd. Om die reden kan niet geconcludeerd worden dat het ontwerp geen budgettaire implicaties met zich meebrengt en behoort het begrotingsakkoord alsnog te worden ingewonnen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

7.1. In het licht van het legaliteitsbeginsel inzake belastingaangelegenheden vereist een grondwetsconforme interpretatie van artikel 24, 6°, van de Programmawet, gelezen in samenhang met artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998, die het ontwerpbesluit tot rechtsgrond strekken, dat de aan de Koning verstrekte machtiging beperkt blijft tot die gevallen waarin de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van de belasting vast te stellen, omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet ertoe in staat stelt met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.

7.2. In advies 49.806/3 van 28 juni 2011 bij een ontwerp van koninklijk besluit ‘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 de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

“5.2.1. De bedoelde bijdragen vormen geen vergoedingen voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en kunnen derhalve niet worden beschouwd als een retributie⁶, maar zijn daarentegen van fiscale aard. In dit verband dient te worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake het legaliteitsbeginsel in fiscale aangelegenheden. Volgens het Grondwettelijk Hof zijn delegaties die betrekking hebben op één van de essentiële elementen van de belasting in beginsel ongrondwettig, behalve wanneer de wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van de belasting vast te

⁶ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zie betreffende het begrip retributie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 44/2010, 29 april 2010, B.3; Grondwettelijk Hof, nr. 89/2010, 29 juli 2010, B.15.2 en Grondwettelijk Hof, nr. 115/2011, 23 juni 2011, B.10.3.

stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet ertoe in staat zou stellen met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, in welk geval een machtiging aan de Koning kan worden aanvaard op voorwaarde 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.⁷

Eerstens kan de vraag rijzen of het thans gebruik maken van de delegatie die, mits het vereiste van bekrachtiging bij wet, wordt toegekend bij artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998, in de gegeven omstandigheden wel te verenigen valt met de eerste door het Grondwettelijk Hof gestelde vereiste, namelijk dat de “wetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van de belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet ertoe in staat zou stellen met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken”.^{8,9}

7.3. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden de in opmerkingen 7.1 en 7.2 aangehaalde principes ook weergegeven.¹⁰

7.4. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het aan de Raad van State voorgelegd ontwerp niet strijdt met het fiscaal legaliteitsbeginsel. De gemachtigde antwoordde:

“In het advies 50.883/3 beveelt de Raad van State inderdaad aan om het algemeen principe voor het vaststellen van de verplichte bijdragen niet meer via de Koning, maar systematisch via wet te laten gebeuren en dit zou dan ook zijn effect hebben op alle deelfondsen die vallen onder de wet van 23.03.1998.

De argumenten voor het behoud van de artikelen 5 en 6 van de wet van 23.03.1998 zijn in volgorde:

⁷ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 100/2003, 17 juli 2003, B.11.1 en B.11.2; Grondwettelijk Hof, nr. 88/2004, 19 mei 2004, B.7.1 en B.7.2; Grondwettelijk Hof, nr. 186/2005, 14 december 2005, B.7.1 en B.7.2; Grondwettelijk Hof, nr. 54/2008, 13 maart 2008, B.16 en Grondwettelijk Hof, nr. 83/2008, 27 mei 2008, B.5.1 en B.5.2. Soms wordt daaraan nog toegevoegd dat in de machtigingswet moet worden bepaald dat de door de Koning genomen besluiten bij gebreke aan bekrachtiging door de wetgever moeten worden geacht nooit uitwerking te hebben gehad (zie Grondwettelijk Hof, nr. 195/2004, 1 december 2004, B.16.3; zie ook Grondwettelijk Hof, nr. 18/98, 18 februari 1998, B.9; Grondwettelijk Hof, nr. 32/2000, 21 maart 2000, B.7.7 en Grondwettelijk Hof, nr. 53/2003, 30 april 2003, B.3.4).

⁸ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Of de artikelen 5, 1°, en 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998 in het algemeen de toets aan dit criterium kunnen doorstaan, is thans niet meer aan de orde.

⁹ In dezelfde zin adv.RvS 50.883/1/2/3/4 bij een voorontwerp van wet dat geleid heeft tot de Programmawet (I) van 29 maart 2012: *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 2081/1, 224:

“In artikel 27, 6°, van het ontwerp wordt verwezen naar de delegatie van bevoegdheid die bij artikel 6, § 1, van de aangehaalde wet van 23 maart 1998 aan de Koning wordt verleend. Er wordt bepaald dat de in artikel 27, 6°, bepaalde bijdragen gelden totdat de Koning (opnieuw) de bedragen zal hebben vastgesteld, met toepassing van artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998.

De kritiek van het Grondwettelijk Hof op delegaties van bevoegdheden in fiscale aangelegenheden, aangehaald in advies 49.806/3 (overweging 5.2.1), geldt in feite ook voor de delegatie verleend bij artikel 6, § 1, van de wet van 23 maart 1998, aangezien aan de Koning de bevoegdheid wordt opgedragen om de essentiële elementen van de bijdrage vast te stellen.

Het verdient dan ook aanbeveling om het vaststellen van de bijdragen volledig aan de wetgever over te laten. Dit veronderstelt een aanpassing, niet enkel van artikel 27, 6°, van het ontwerp, maar ook van de artikelen 5, 1°, en 6 van de wet van 23 maart 1998.”

¹⁰ GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.2; GwH 23 juni 2011, nr. 115/2011, B.10.3-B.10.4.

- De historiek van de Fondsen en de reden van hun oprichting. Fondsen zijn ontstaan uit de vraag naar een financieel instrument om een deel van de dierenziekte te financieren dat niet begrootbaar is op 1 januari van een begrotingsjaar. Dit als gevolg van ziekte uitbraken met verregaande consequenties op het overheidsbudget van de staat. Bv Afrikaanse varkenspest in 1986. Deze fondsen werden opgericht met en door de sector en zijn gebaseerd op het principe van medeverantwoordelijkheid, medefinanciering, medebeheer en solidariteit tussen de sectoren.

- Het vaststellen van de bijdragen en de bestemming ervan gebeurt dus in overleg tussen de overheid en de sector. De bijdragen worden vervolgens vastgelegd in een koninklijk besluit dat in de loop van het jaar volgende op de bekendmaking wordt bekrachtigd. De perceptie is dat het bijdragen zijn van de sector die door hun inningswijze vervolgens gelijkgesteld worden aan overheidsmiddelen (parafiscale heffingen).

- Voor het vaststellen van de bijdragen wordt tijdens het overleg met de sector rekening gehouden met alle factoren (evenwicht bewaren tussen inkomsten/uitgaven, opbouw van het gewenste/vereiste niveau van reserves, tijdelijk verlagen van de bijdragen). Dat maakt dat de procedure die voorzien is in de wet van 23/03/1998 artikelen 5 en 6 de best geschikte procedure is.

- De artikelen 5 en 6 zijn vandaag eveneens de rechtsgrondslag voor de huidige KB's van de bijdragen in de sector runderen, zuivel of kleine herkauwers."

Vervolgens argumenteerde de gemachtigde nog:

"Ter aanvulling op vraag 2.

- Afgezien van de reeds opgesomde elementen en terugkerend op de kernvoorwaarde opgelegd door het Grondwettelijk Hof om af te wijken van de normale regels van de fiscaliteit, zijnde de "vereiste spoed" te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. Alleen via de procedure van het koninklijk besluit kan er met de nodige snelheid gereageerd worden op een veranderende omstandigheid die in overleg met de sector leidt tot een snelle aanpassing van de bijdragen of van de basis waarop de bijdrage wordt berekend. Twee voorbeelden:

1) Indien de verplichte bijdrage uit gedocumenteerde economische noodzaak (als gevolg van de handelsboycot van varkensvlees uit de EU naar de Russische Federatie) onder consensus kan of mag gehalveerd worden, teneinde de bedrijven te ondersteunen, dan is alleen de huidige procedure bij koninklijk besluit in staat met de nodige spoed te handelen.

Omgekeerd indien een uitbraak van een besmettelijke ziekte vereist dat de inkomsten proportioneel met de ernst van de uitbraak moeten worden verhoogd om de uitgaven te dekken, kan via koninklijk besluit op de snelste manier gereageerd worden.

2) Als er aanpassingen noodzakelijk zijn als gevolg van incoherentie met nieuwe regelgeving, dan kan hierop best gereageerd worden via de procedure van het koninklijk besluit.

- Voor het voorliggend besluit is er een aanpassing om de basisgegevens waarop de te innen bijdrage wordt berekend te wijzigen.

- De huidige tekst in de Programmawet van 29/03/2012 verwijst in artikel 26 naar het sanitair attest bedoeld in het KB van 14 juni 1993 tot bepaling van de uitrustingsvoorwaarden voor het houden van varkens. Als gevolg van de publicatie (BS 9/7/2014) van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten, worden de resterende artikelen van het koninklijk besluit van 14 juni 1993 opgeheven. Het koninklijk besluit van 1 juli 2014 tot

vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor varkens en tot vaststelling van de toelatingsvoorwaarden voor varkensbedrijven (*), verwijst in artikel 37 naar de toelatingsvoorwaarden voor een varkensbedrijf:

‘HOOFDSTUK IX. - Toelatingsvoorwaarden voor een varkensbedrijf

Art. 37. § 1. Een toelating voor een varkensbedrijf, in toepassing van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, wordt slechts afgeleverd indien de inrichting voldoet aan de voorwaarden inzake infrastructuur en uitrusting, beschreven in artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten.

§ 2. De exploitatievoorwaarden voor een toegelaten varkensbedrijf zijn deze die opgenomen zijn in artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten.”

7.5. Nog los van de vraag of het tweede voorbeeld dat door de gemachtigde wordt verstrekt, effectief kan worden beschouwd als een geval waarin de vereiste spoed aanwezig is, staat met het verstrekte antwoord en de gegevens waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt, allerm minst vast dat ook in dit geval de vereiste spoed feitelijk voorhanden is om te kunnen verantwoorden dat de essentiële elementen van de belasting bij een te bekrachtigen koninklijk besluit dienen te worden aangenomen. Dat het te nemen koninklijk besluit pas in werking treedt op 1 januari 2015, datum waarop het koninklijk besluit van 1 juli 2014 ‘tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor varkens en tot vaststelling van de toelatingsvoorwaarden voor varkensbedrijven’ in werking treedt, lijkt dat eerder tegen te spreken. Er dient dan ook een voorbehoud te worden gemaakt bij de toepassing, in deze omstandigheden, van de in artikel 6 van de wet van 23 maart 1998 vermelde procedure.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

8. Gelet op opmerking 5.3 dient het derde lid van de aanhef te worden geschrapt.
9. In de aanhef dient gewag te worden gemaakt van het (nog te bekomen) begrotingsakkoord.
10. Men herformulere het huidige vierde lid van de aanhef (dat moet worden verplaatst na de vermeldingen van de verplichte vormvereisten) als volgt:

“*Overwegende* het koninklijk besluit van 1 juli 2014 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor varkens en tot vaststelling van de toelatingsvoorwaarden voor *varkensbedrijven*;”.

Artikel 6

11. Artikel 6, § 3, van het ontwerp strekt ertoe te bepalen dat ingeval de verplichte bijdragen, interesten en de administratieve kosten na een eerste aanmaning niet betaald worden aan het Fonds, het bedrag van de verschuldigde verplichte bijdrage wordt verdubbeld, vermeerderd met de verschuldigde verwijlinteresten en 25 euro voor administratieve kosten.

De vraag rijst of geen mechanisme moet worden overwogen waarbij, in behartenswaardige gevallen, (af)betalingsmodaliteiten kunnen worden verleend (bijvoorbeeld indien een belastingplichtige te goeder trouw omwille van bijzondere economische omstandigheden wordt geconfronteerd met ernstige betalingsmoeilijkheden).

Artikel 7

12. Artikel 7 van het ontwerp strekt ertoe een procedure in te richten waarbij de betrokkene, indien hij niet akkoord is met het bedrag van de verplichte bijdragen vermeld op het aanslagbiljet, een bezwaarschrift bij het Fonds indient. De “bijzondere modaliteiten” voor het indienen van een bezwaarschrift worden meegedeeld samen met het aanslagbiljet. Het indienen van een bezwaarschrift heeft geen uitstel van betaling tot gevolg. Indien het bezwaarschrift ontvankelijk en gegrond wordt verklaard, wordt het teveel gefactureerde (en betaalde) bedrag teruggestort.

13. Om toelichting gevraagd hoe de in artikel 7 van het ontwerp voorziene mogelijkheid om een bezwaar in te dienen, te rijmen valt met artikel 10 van de wet van 23 maart 1998, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 7 van het ontwerp en artikel 10 van de wet zijn/waren op verschillende gevallen van toepassing.

Wat dit besluit betreft voor de varkenssector, belangt het artikel 10 alleen de verplichte bijdragen en betalingsplichtigen uit de primaire sector aan, dus enkel de bedrijven waar varkens worden gehouden. Vandaag de dag zijn alle voornoemde erkenningen of licenties waarvan sprake geregeld op basis van de wet van 4 februari 2000 (FAVV) die oa ook het domein van de wet van 1987 en 1975 afdekt. De erkenningen/licenties zijn opgenomen in het KB van 16/01/2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Voor de betaling zijn termijnen van 30 dagen voorzien, bij laattijdige betaling volgt een eerste en tweede aanmaning.

Artikel 10 geldt mijns inziens in de eerste plaats voor de retributies. Deze zijn sinds de ontbinding van het ministerie van landbouw en de opstart van het FAVV en de FOD volksgezondheid die de bestaande diensten hebben overgenomen, niet meer bestemd voor het Sanitair fonds varkens. De nog bestaande retributies maken thans het voorwerp uit van heffingen voor diensten die vallen onder het FAVV en kaderen in de financiering van het FAVV. Voor het sanitair fonds varkens worden momenteel geen retributies geheven in de varkenssector. Voor de verplichte bijdragen wordt eerst de kans gegeven om de facturatie te betwisten.”

14. Het door de gemachtigde gemaakte onderscheid vindt geen steun in de tekst van artikel 10 van de wet van 23 maart 1998, waarin gewag worden gemaakt van de “in deze wet bedoelde verplichte bijdragen of *heffingen*”.

In zijn advies 25.487/8 van 4 maart 1997 bij het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 23 maart 1998,¹¹ heeft de Raad van State omtrent artikel 10 van die wet het volgende opgemerkt:

“Volgens dit artikel wordt aan de niet-betaling van de verplichte bijdragen of retributies een van rechtswege werkend gevolg verbonden, met name de schorsing van de betrokken erkenning of licentie.

Een dergelijke bepaling komt reeds voor in onder meer artikel 6 van de wet van 5 september 1952 betreffende de vleeskeuring en de vleeshandel. De Raad van State kan niet anders dan herhalen wat hij reeds in verband met die bepaling heeft opgemerkt, met name dat zulk systeem een onevenredig zware aantasting inhoudt van de effectiviteit van de toegang tot de rechter¹².

De hiernavolgende opmerkingen zijn, gelet op het voorgaande, van subsidiaire aard.”

Er moet overigens worden opgemerkt dat in de finale tekst het begrip “retributies” werd vervangen door de meer algemene term “heffingen”, zodat artikel 10 van de wet van 23 maart 1998 onverkort lijkt te gelden voor de in het ontwerpbesluit bedoelde verplichte bijdragen.

15. Om toelichting gevraagd over de aard van en de rechtsgrond voor het bezwaarschrift, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Het betreft een willig beroep. De burgers zijn niet altijd op de hoogte van het bestaan ervan.

De overheid berekent de verplichte bijdrage op basis van de wettelijke bepalingen en op basis van de gegevens over de bedrijfsactiviteiten waarover Sanitel beschikt. De betalingsplichtige heeft er alle belang bij dat daar waar nodig gebruik gemaakt wordt van het bezwaarschrift.

Bijvoorbeeld als het bedrijf ondertussen werd overgelaten maar de vorige betalingsplichtige nog wordt aangeschreven; ingeval van onjuist adresgegevens; in geval van onjuiste capaciteitsgegevens van het bedrijf.

M.a.w. het gebruik van de gestandaardiseerde modellen voor het indienen van een bezwaar is niet verplicht maar aanbevolen om redenen van praktische aard.”

en,

“Het kan gezien worden als een algemeen rechtsbeginsel. Deze procedure is gebaseerd op het voorzichtigheidsprincipe waarbij een verantwoordelijke bij niet akkoord gelegenheid tot verweer wordt gegeven vooraleer meer drastische stappen worden

¹¹ *Parl.St.* Kamer 1996-97, nr. 1181/1, 25.

¹² *Voetnoot 1 van het geciteerde advies*: Advies L. 23.766/1/2/8/9 van 10, 11, 12 en 13 oktober 1994 over het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, *Parl. St.*, Senaat, 1994-95, nr. 1218-1, (220), 233-235.

ondernomen. Voor sommige bezwaren dient wel te worden betaald, maar later na verificatie gecompenseerd, bv door terugstorten van de fractie aan teveel betaald bedrag.”

16. Het willig of oneigenlijk beroep, dat uit zijn aard niet het voorwerp is van een bij een normatieve tekst georganiseerde procedure,¹³ betreft de *mogelijkheid* voor de rechtszoekende om het bestuursorgaan dat een beslissing heeft genomen om een herziening van de initiële beslissing te verzoeken en kan inderdaad met een algemeen rechtsbeginsel worden gelijkgesteld. Die mogelijkheid geldt dan ook zonder dat enige normatieve tekst daarin voorziet. Het willig beroep maakt overigens veeleer uitzonderlijk het voorwerp van een uitdrukkelijke normatieve regeling uit.¹⁴ Daarin verschilt het net van een georganiseerd administratief beroep dat door of krachtens een uitdrukkelijke wetsbepaling wordt georganiseerd en door de rechtszoekende verplicht moet worden uitgeput alvorens op ontvankelijke wijze een jurisdictioneel beroep kan worden ingesteld tegen de bestreden beslissing.

Het ontworpen artikel 7 schept echter verwarring doordat het op gebiedende wijze is geformuleerd, wat leidt tot rechtsonzekerheid omtrent de aard van het administratief beroep. Indien het de bedoeling is, zoals uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid, om enkel gewag te maken van de mogelijkheid om een willig beroep uit te oefenen, dan dient dat duidelijk in de ontworpen bepaling tot uitdrukking te worden gebracht.

Men schrijve dan ook in artikel 7 van het ontwerp: “Indien een verantwoordelijke niet akkoord is met het bedrag van de verplichte bijdragen vermeld op het aanslagbiljet, *kan* hij, *in het kader van een willig beroep*, per aangetekend schrijven, een bezwaarschrift *richten* aan het Fonds (...)”

*

¹³ RvS 12 januari 2005, nr. 139.152, *Vande Castele*.

¹⁴ A. MAST, J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE en M. VAN DAMME, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 858.

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 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 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 DU PROJET

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de déterminer la hauteur du montant de la cotisation obligatoire imposée au responsable d'une exploitation, respectivement par porc d'élevage et par porc à l'engrais, selon que des porcelets quittent ou non l'exploitation (articles 2 et 3), ainsi que le mode de calcul du montant à payer (article 4). Par ailleurs, le projet vise à disposer que le montant doit être versé annuellement au Fonds budgétaire de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux (ci-après : le Fonds), il règle les modalités de perception, détermine les conséquences en cas de non-paiement et prévoit la possibilité d'adresser une réclamation au Fonds (articles 5 à 7).

L'article 8 du projet prescrit que les infractions aux dispositions de l'arrêté envisagé sont recherchées, constatées et punies conformément aux dispositions 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' ¹.

L'article 9 du projet vise à abroger l'arrêté royal du 27 septembre 2009 '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'.

L'article 10 du projet entend faire entrer en vigueur l'arrêté envisagé le 1^{er} janvier 2015.

¹ La loi du 23 mars 1998 crée un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux. Le Fonds est notamment alimenté par des cotisations obligatoires à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux (article 5, 1^o, de la loi du 23 mars 1998).

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1.1. Le montant des cotisations obligatoires est actuellement fixé à l'article 24, 6°, de la loi-programme (I) du 29 mars 2012 (ci-après : la loi-programme), et ce pour la période allant du 1^{er} janvier 2011 « à la date à laquelle le Roi aura fixé les *montants* visés à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998 ».

4.1.2. Dans l'exposé des motifs relatif aux dispositions du projet de loi devenues les articles 23 à 28 de la loi-programme, il est avancé ce qui suit : ²

« Il n'est pas donné suite à l'instruction du Conseil d'État d'adapter l'article 27, 6° (devenu l'article 22, 6° du projet ³) en laissant tomber la délégation au Roi pour les cotisations futures. De plus il n'est pas considéré opportun de modifier les articles 5 et 6 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.

Depuis sa création le Fonds est basé sur les principes de co-financement, co-responsabilité et co-décision (sic) du secteur. Il est donné préférence à la procédure de la délégation car celle-ci permet de fixer les cotisations d'une manière souple et avec la participation du secteur lui-même. Cette procédure est conforme aux dispositions de la loi du 23 mars 1998. Elle a déjà plusieurs fois été soumise au Conseil d'État et est justifiée par la nécessité de réagir à temps et de façon approprié à des circonstances imprévisibles.

Selon la Cour constitutionnelle, tout délégation qui porte sur l'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle, excepté lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'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, auquel cas il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette habilitation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation ». ⁴

4.1.3. L'article 6, § 1^{er}, première phrase, précité de la loi du 23 mars 1998 habilite le Roi à fixer, après avis du Conseil du Fonds, le montant des cotisations obligatoires visées à l'article 5, 1°, de cette même loi, ainsi qu'à déterminer les modalités de leur perception. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, deuxième phrase, de la même loi, le Roi a le pouvoir de déterminer également « sans préjudice des sanctions prévues aux articles 10 et 12, (...) les conséquences du non-paiement de ces cotisations obligatoires ». L'article 6, § 2, de la loi du 23 mars 1998 dispose que les arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires 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 l'année qui suit celle de leur publication au Moniteur belge.

4.1.4. Il semble devoir se déduire de l'explication fournie dans l'observation 4.1.2 que l'intention du législateur a été de conserver (toutes) les délégations contenues dans l'article 6 de la loi du 23 mars 1998.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2011-12, n° 2081/1, 13.

³ L'article 27, 6°, du projet est devenu l'article 24, 6°, de la loi-programme.

⁴ Soulignement ajouté.

4.2. S'agissant de l'arrêté royal du 27 septembre 2009 mentionné au point 3, il y a lieu de constater qu'il a été confirmé par l'article 124 de la loi du 29 décembre 2010 'portant des dispositions diverses (I)' de sorte que, conformément à l'article 6, § 2, de la loi du 23 mars 1998, il a été confirmé à temps, c'est-à-dire dans l'année qui a suivi celle de sa publication au Moniteur belge⁵. Par cette confirmation, il est considéré comme étant assimilé à une loi. Ce seul motif justifie déjà que l'on ne puisse prévoir, à l'article 9 de l'arrêté royal envisagé, son abrogation (cf. l'observation 5.3.).

5.1. Sans préjudice de la réserve formulée à l'observation 7.5 et compte tenu de ce qui a été exposé ci-dessus, le fondement juridique de la plupart des dispositions du projet d'arrêté peut être trouvé dans l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998, combiné avec l'article 24, 6°, de la loi-programme.

5.2. On omettra par contre l'article 5 du projet, dès lors que l'article 25 de la loi-programme même prévoit déjà que les cotisations obligatoires sont dues annuellement et qu'il en règle le versement au Fonds, qui en est le bénéficiaire.

La même observation s'applique à l'article 8 du projet, qui prévoit que les infractions aux dispositions de l'arrêté envisagé sont recherchées, constatées et punies conformément aux dispositions de la loi du 23 mars 1998, ce régime faisant déjà l'objet de l'article 27 de la loi-programme.

5.3. Eu égard à l'explication fournie à l'observation 4.2, on supprimera l'article 9 du projet. En outre, le régime inscrit à l'article 24, 4° à 6°, de la loi-programme s'est substitué à celui qui est contenu dans l'arrêté royal confirmé par la loi du 29 décembre 2010. En effet, l'article 24 de la loi-programme fixe *rétroactivement* les montants des cotisations obligatoires pour (notamment) les périodes du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2009 (article 24, 4°) et du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2010 (article 24, 5°). L'article 24, 6°, de la loi-programme fixe, *pour le futur*, le montant des cotisations obligatoires « pour la période à partir du 1^{er} janvier 2011 », et ce jusqu'« à la date à laquelle le Roi aura fixé les montants visés à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998 », ce qui est précisément la finalité du projet d'arrêté soumis pour avis.

FORMALITÉS

6. La question se pose de savoir si un accord budgétaire est également requis. Invité à fournir des explications à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Neen, gezien de IF zijn akkoord gaf aan de stelling dat het voorliggende ontwerp geen budgettaire veranderingen met zich meebrengt. De nota aan de IF dd 09/04/2013 deelde mee: 'De te betalen bedragen en de wijze van berekening blijven ongewijzigd. Dit ontwerp zal dan ook geen budgettaire veranderingen teweeg brengen' ».

⁵ L'arrêté royal du 27 septembre 2009 a été publié au Moniteur belge le 8 octobre 2009.

Il convient de nuancer la déclaration du délégué. Tout d'abord, il ne peut pas se déduire de la mention « Accord » que l'inspecteur des Finances a apposée sur la note qui lui a été adressée que le projet n'a pas d'incidence budgétaire. Ensuite, si les montants des cotisations obligatoires et leur mode de calcul sont inchangés, les conséquences et les sanctions en cas de non-paiement (doublement de la cotisation obligatoire due) sont, elles, profondément modifiées. Par conséquent, on ne peut conclure que le projet n'a pas d'implication budgétaire et il y a lieu d'encore recueillir l'accord budgétaire.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

7.1. À la lumière du principe de la légalité de l'impôt, une interprétation conforme à la Constitution de l'article 24, 6°, de la loi-programme, lu en combinaison avec l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998, qui procure un fondement juridique au projet d'arrêté, requiert que l'habilitation au Roi se limite aux cas où 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.

7.2. Dans l'avis 49.806/3 du 28 juin 2011 sur un projet d'arrêté royal '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', le Conseil d'État, section de législation a formulé l'observation suivante :

« 5.2.1. Les cotisations visées ne constituent pas une rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément et ne peuvent dès lors pas être considérées comme une redevance⁶, mais sont par contre de nature fiscale. Il convient de rappeler à cet égard la jurisprudence de la Cour constitutionnelle concernant le principe de la légalité de l'impôt. Selon la Cour constitutionnelle, toute délégation qui porte sur l'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle, excepté 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, auquel cas il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette habilitation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation⁷.

⁶ Note 4 de l'avis cité : Concernant la notion de redevance, voir entre autres, Cour constitutionnelle, n° 44/2010, 29 avril 2010, B.3 ; Cour constitutionnelle, n° 89/2010, 29 juillet 2010, B.15.2 et Cour constitutionnelle, n° 115/2011, 23 juin 2011, B.10.3.

⁷ Note 5 de l'avis cité : Voir, à titre d'exemple, Cour constitutionnelle, n° 100/2003, 17 juillet 2003, B.11.1 et B.11.2 ; Cour constitutionnelle, n° 88/2004, 19 mai 2004, B.7.1 et B.7.2 ; Cour constitutionnelle, n° 186/2005, 14 décembre 2005, B.7.1 et B.7.2 ; Cour constitutionnelle, n° 54/2008, 13 mars 2008, B.16 et Cour constitutionnelle, n° 83/2008, 27 mai 2008, B.5.1 et B.5.2. Il y est parfois encore ajouté que la loi d'habilitation doit disposer que les arrêtés adoptés par le Roi sont réputés privés d'effets, en l'absence de confirmation par le législateur (voir Cour constitutionnelle, n° 195/2004, 1^{er} décembre 2004, B.16.3 ; voir également Cour constitutionnelle, n° 18/98, 18 février 1998, B.9 ; Cour constitutionnelle, n° 32/2000, 21 mars 2000, B.7.7 et Cour constitutionnelle, n° 53/2003, 30 avril 2003, B.3.4).

La question peut tout d'abord se poser de savoir si l'actuel recours à la délégation qui est accordée, moyennant la condition de confirmation par une loi, à l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998 se concilie bien, dans les circonstances données, avec la première condition posée par la Cour constitutionnelle, à savoir que 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' ⁸. »⁹

7.3. Les principes énoncés dans les observations 7.1 et 7.2 figurent également dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ¹⁰.

7.4. Il a été demandé au délégué si le projet soumis au Conseil d'État n'est pas contraire au principe de la légalité de l'impôt. Il a répondu ce qui suit :

« In het advies 50.883/3 beveelt de Raad van State inderdaad aan om het algemeen principe voor het vaststellen van de verplichte bijdragen niet meer via de Koning, maar systematisch via wet te laten gebeuren en dit zou dan ook zijn effect hebben op alle deelfondsen die vallen onder de wet van 23.03.1998.

De argumenten voor het behoud van de artikelen 5 en 6 van de wet van 23.03.1998 zijn in volgorde:

- De historiek van de Fondsen en de reden van hun oprichting. Fondsen zijn ontstaan uit de vraag naar een financieel instrument om een deel van de dierenziekte te financieren dat niet begrootbaar is op 1 januari van een begrotingsjaar. Dit als gevolg van ziekte uitbraken met verregaande consequenties op het overheidsbudget van de staat. Bv Afrikaanse varkenspest in 1986. Deze fondsen werden opgericht met en door de sector en zijn gebaseerd op het principe van medeverantwoordelijkheid, medefinanciering, medebeheer en solidariteit tussen de sectoren.

- Het vaststellen van de bijdragen en de bestemming ervan gebeurt dus in overleg tussen de overheid en de sector. De bijdragen worden vervolgens vastgelegd in een koninklijk besluit dat in de loop van het jaar volgende op de bekendmaking wordt bekrachtigd. De perceptie is dat het bijdragen zijn van de sector die door hun inningswijze vervolgens gelijkgesteld worden aan overheidsmiddelen (parafiscale heffingen).

- Voor het vaststellen van de bijdragen wordt tijdens het overleg met de sector rekening gehouden met alle factoren (evenwicht bewaren tussen inkomsten/uitgaven, opbouw van het gewenste/vereiste niveau van reserves, tijdelijk verlagen van de

⁸ Note 6 de l'avis cité : La question de savoir si les articles 5, 1° et 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998 sont, d'une manière générale, conformes à ce critère n'est plus d'actualité.

⁹ Dans le même sens, voir l'avis C.E. 50.883/1/2/3/4 sur un avant-projet de loi qui a donné lieu à la loi-programme (I) du 29 mars 2012 : *doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 2081/1, 224 :

« L'article 27, 6°, du projet fait référence à la délégation de compétence accordée au Roi par l'article 6, § 1^{er}, de la loi citée du 23 mars 1998. Il est précisé que les cotisations visées à l'article 27, 6°, sont applicables jusqu'à ce que le Roi aura (à nouveau) fixé les cotisations, en application de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998.

La critique de la Cour constitutionnelle à l'égard des délégations de compétences en matière fiscale, que cite l'avis 49 806/3 (considérant 5.2.1), vaut en réalité également pour la délégation accordée par l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998, puisque le Roi est chargé de fixer les éléments essentiels de la cotisation.

Il est dès lors recommandé de laisser entièrement au législateur le soin de fixer les cotisations. À cet effet, il faut non seulement adapter l'article 27, 6°, du projet, mais aussi les articles 5, 1°, et 6 de la loi du 23 mars 1998. »

¹⁰ C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.6.2; C.C., 23 juin 2011, n° 115/2011, B.10.3-B.10.4.

bijdragen). Dat maakt dat de procedure die voorzien is in de wet van 23/03/1998 artikelen 5 en 6 de best geschikte procedure is.

- De artikelen 5 en 6 zijn vandaag eveneens de rechtsgrondslag voor de huidige KB's van de bijdragen in de sector runderen, zuivel of kleine herkauwers. »

Par la suite, le délégué a encore développé les arguments suivants :

« Ter aanvulling op vraag 2.

- Afgezien van de reeds opgesomde elementen en terugkerend op de kernvoorwaarde opgelegd door het Grondwettelijk Hof om af te wijken van de normale regels van de fiscaliteit, zijnde de “vereiste spoed” te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. Alleen via de procedure van het koninklijk besluit kan er met de nodige snelheid gereageerd worden op een veranderende omstandigheid die in overleg met de sector leidt tot een snelle aanpassing van de bijdragen of van de basis waarop de bijdrage wordt berekend. Twee voorbeelden:

1) Indien de verplichte bijdrage uit gedocumenteerde economische noodzaak (als gevolg van de handelsboycot van varkensvlees uit de EU naar de Russische Federatie) onder consensus kan of mag gehalveerd worden, teneinde de bedrijven te ondersteunen, dan is alleen de huidige procedure bij koninklijk besluit in staat met de nodige spoed te handelen.

Omgekeerd indien een uitbraak van een besmettelijke ziekte vereist dat de inkomsten proportioneel met de ernst van de uitbraak moeten worden verhoogd om de uitgaven te dekken, kan via koninklijk besluit op de snelste manier gereageerd worden.

2) Als er aanpassingen noodzakelijk zijn als gevolg van incoherentie met nieuwe regelgeving, dan kan hierop best gereageerd worden via de procedure van het koninklijk besluit.

- Voor het voorliggend besluit is er een aanpassing om de basisgegevens waarop de te innen bijdrage wordt berekend te wijzigen.

- De huidige tekst in de Programmawet van 29/03/2012 verwijst in artikel 26 naar het sanitair attest bedoeld in het KB van 14 juni 1993 tot bepaling van de uitrustingsvoorwaarden voor het houden van varkens. Als gevolg van de publicatie (BS 9/7/2014) van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten, worden de resterende artikelen van het koninklijk besluit van 14 juni 1993 opgeheven. Het koninklijk besluit van 1 juli 2014 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor varkens en tot vaststelling van de toelatingsvoorwaarden voor varkensbedrijven (*), verwijst in artikel 37 naar de toelatingsvoorwaarden voor een varkensbedrijf:

‘HOOFDSTUK IX. - Toelatingsvoorwaarden voor een varkensbedrijf

Art. 37. § 1. Een toelating voor een varkensbedrijf, in toepassing van het koninklijk besluit van 16 januari 2006, wordt slechts afgeleverd indien de inrichting voldoet aan de voorwaarden inzake infrastructuur en uitrusting, beschreven in artikel 3 van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten.

§ 2. De exploitatievoorwaarden voor een toegelaten varkensbedrijf zijn deze die opgenomen zijn in artikel 4 van het koninklijk besluit van 18 juni 2014 houdende maatregelen ter voorkoming van aangifteplichtige varkensziekten.’ »

7.5. Indépendamment, encore, de la question de savoir si le deuxième exemple donné par le délégué peut effectivement être considéré comme un cas où la promptitude voulue est

réelle, la réponse fournie et les éléments dont dispose le Conseil d'État, section de législation, ne permettent nullement d'établir que la promptitude voulue s'observe bel et bien également dans le cas présent pour justifier que les éléments essentiels de l'impôt doivent être adoptés dans un arrêté royal à confirmer. Le fait que l'arrêté royal envisagé n'entrera en vigueur que le 1^{er} janvier 2015, date à laquelle l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2014 'établissant un système d'identification et d'enregistrement des porcs et relatif aux conditions d'autorisation pour les établissements des porcs' sera applicable, semble plutôt indiquer le contraire. Des réserves peuvent dès lors être formulées quant à l'application, dans ces circonstances, de la procédure énoncée à l'article 6 de la loi du 23 mars 1998.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

8. Compte tenu de l'observation formulée au point 5.3, on supprimera le troisième alinéa du préambule.

9. Dans le préambule, il y a lieu de mentionner l'accord budgétaire (qui reste à obtenir).

10. On reformulera le quatrième alinéa, actuel, du préambule (qui devra être déplacé après la mention des formalités obligatoires) comme suit :

« Considérant l'arrêté royal du 1^{er} juillet 2014 établissant un système d'identification et d'enregistrement des porcs et relatif aux conditions d'autorisation pour les établissements des porcs; ».

Article 6

11. L'article 6, § 3, du projet a pour objet de disposer que si les cotisations obligatoires, les intérêts et les frais administratifs ne sont pas payés au Fonds après un premier rappel, le montant de la cotisation obligatoire due sera doublé, augmenté des intérêts de retard et de 25 euros pour les frais administratifs.

La question se pose de savoir s'il n'y a pas lieu d'envisager un mécanisme permettant d'octroyer, dans des cas dignes d'intérêt, des modalités de paiement (échelonné) (par exemple lorsque le redevable de bonne foi est confronté à de graves difficultés financières en raison d'une situation économique particulière).

Article 7

12. L'article 7 du projet a pour objet de mettre en place une procédure permettant à la personne concernée, si elle n'est pas d'accord avec le montant des cotisations obligatoires mentionnées sur la déclaration de cotisation, d'introduire une réclamation auprès du Fonds. Les

« modalités spécifiques » pour l'introduction d'une réclamation sont communiquées avec l'envoi de la déclaration de cotisation. L'introduction d'une réclamation ne donne pas lieu à un ajournement du paiement. Si la réclamation est déclarée recevable et fondée, le montant facturé (et payé) en surplus sera remboursé.

13. À la question de savoir comment l'article 7 du projet pouvait se concilier avec l'article 10 de la loi du 23 mars 1998, le délégué a répondu ce qui suit :

« Artikel 7 van het ontwerp en artikel 10 van de wet zijn/waren op verschillende gevallen van toepassing.

Wat dit besluit betreft voor de varkenssector, belangt het artikel 10 alleen de verplichte bijdragen en betalingsplichtigen uit de primaire sector aan, dus enkel de bedrijven waar varkens worden gehouden. Vandaag de dag zijn alle voornoemde erkenningen of licenties waarvan sprake geregeld op basis van de wet van 4 februari 2000 (FAVV) die oa ook het domein van de wet van 1987 en 1975 afdekt. De erkenningen/licenties zijn opgenomen in het KB van 16/01/2006 tot vaststelling van de nadere regels van de erkenningen, toelatingen en voorafgaande registraties afgeleverd door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Voor de betaling zijn termijnen van 30 dagen voorzien, bij laattijdige betaling volgt een eerste en tweede aanmaning.

Artikel 10 geldt mijns inziens in de eerste plaats voor de retributies. Deze zijn sinds de ontbinding van het ministerie van landbouw en de opstart van het FAVV en de FOD volksgezondheid die de bestaande diensten hebben overgenomen, niet meer bestemd voor het Sanitair fonds varkens. De nog bestaande retributies maken thans het voorwerp uit van heffingen voor diensten die vallen onder het FAVV en kaderen in de financiering van het FAVV. Voor het sanitair fonds varkens worden momenteel geen retributies geheven in de varkenssector. Voor de verplichte bijdragen wordt eerst de kans gegeven om de facturatie te betwisten. »

14. La différence opérée par le délégué ne trouve aucun fondement dans le texte de l'article 10 de la loi du 23 mars 1998, qui fait mention des « cotisations obligatoires ou des prélèvements visés à la présente loi ».

Dans son avis 25.487/8 du 4 mars 1997 sur l'avant-projet devenu la loi du 23 mars 1998 ¹¹, le Conseil d'État a, en ce qui concerne l'article 10, observé ce qui suit :

« Selon cet article, le non-paiement des cotisations obligatoires ou des rétributions (lire : redevances) est assorti d'un effet qui en résulte de plein droit, à savoir la suspension de l'agrément ou de la licence en question.

Pareille disposition figure déjà, entre autres, à l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes. Le Conseil d'État ne peut que répéter ce qu'il a déjà observé au sujet de cette disposition, à savoir que pareil système porte une atteinte grave et disproportionnée à l'effectivité du droit d'accès au juge ¹².

¹¹ *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1181/1, 25.

¹² *Note 1 de l'avis cité* : Avis L. 23.766/1/2/8/9 des 10, 11, 12 et 13 octobre 1994 sur le projet qui est devenu la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *Doc. parl.*, Sénat, 1994-95, n° 1218-1, (220), 233-235.

Compte tenu de ce qui précède, les observations qui suivent sont de nature subsidiaire. »

Du reste, on constatera que dans le texte final, la notion de « rétributions » a été remplacée par le terme plus général de « prélèvements », de sorte que l'article 10 de la loi du 23 mars 1998 semble s'appliquer sans restriction aux cotisations obligatoires visées par le projet d'arrêté.

15. Invité à donner des précisions sur la nature de la réclamation et son fondement juridique, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Het betreft een willig beroep. De burgers zijn niet altijd op de hoogte van het bestaan ervan.

De overheid berekent de verplichte bijdrage op basis van de wettelijke bepalingen en op basis van de gegevens over de bedrijfsactiviteiten waarover Sanitel beschikt. De betalingsplichtige heeft er alle belang bij dat daar waar nodig gebruik gemaakt wordt van het bezwaarschrift.

Bijvoorbeeld als het bedrijf ondertussen werd overgelaten maar de vorige betalingsplichtige nog wordt aangeschreven; ingeval van onjuist adresgegevens; in geval van onjuiste capaciteitsgegevens van het bedrijf.

M.a.w. het gebruik van de gestandaardiseerde modellen voor het indienen van een bezwaar is niet verplicht maar aanbevolen om redenen van praktische aard. »

et

« Het kan gezien worden als een algemeen rechtsbeginsel. Deze procedure is gebaseerd op het voorzichtigheidsprincipe waarbij een verantwoordelijke bij niet akkoord gelegenheid tot verweer wordt gegeven vooraleer meer drastische stappen worden ondernomen. Voor sommige bezwaren dient wel te worden betaald, maar later na verificatie gecompenseerd, bv door terugstorten van de fractie aan teveel betaald bedrag. »

16. Le recours gracieux qui, par essence, ne fait pas l'objet d'une procédure organisée ¹³ par un texte normatif, concerne la *possibilité* pour le justiciable de demander à l'organe administratif qui a pris une décision de revoir sa décision initiale et peut en effet être assimilé à un principe général du droit. Cette possibilité existe donc sans être prévue par un texte normatif. D'ailleurs, il est plutôt exceptionnel que le recours gracieux fasse l'objet d'un règlement normatif exprès ¹⁴. C'est précisément en cela qu'il diffère d'un recours administratif organisé, qui est prévu par une disposition légale expresse ou en vertu de celle-ci et qui doit obligatoirement avoir été épuisé par le justiciable avant que ce dernier puisse introduire valablement un recours juridictionnel contre la décision attaquée.

L'article 7 en projet est toutefois source de confusion en ce qu'il est formulé de manière impérative, ce qui crée une incertitude juridique quant à la nature du recours administratif. Si l'intention est simplement de faire mention, comme la réponse du délégué

¹³ C.E., 12 janvier 2005, n° 139.152, *Vande Castele*.

¹⁴ A. MAST, J. DUJARDIN, J. VANDE LANOTTE et M. VAN DAMME, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Malines, Kluwer, 2012, 858.

permet de le déduire, de la possibilité d'exercer un recours gracieux, il convient de l'exprimer clairement dans la disposition en projet.

Dès lors, on rédigera l'article 7 du projet comme suit : « Si le responsable n'est pas d'accord avec le montant de la cotisation obligatoire, une réclamation *peut* être adressée, *dans le cadre d'un recours gracieux*, par lettre recommandée au Fonds (...). »

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS