



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.302/3
van 12 november 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 8 juli 2004 betreffende
de verplichte bijdragen aan het
Begrotingsfonds voor de
Gezondheid en kwaliteit van de
dieren en de dierlijke producten,
vastgesteld volgens de sanitaire
risico’s verbonden aan bedrijven
waar runderen gehouden worden’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.302/3
du 12 novembre 2015

sur

un projet d’arrêté royal ‘modifiant
l’arrêté royal du 8 juillet 2004
relatif aux cotisations obligatoires
au Fonds budgétaire pour la Santé
et la qualité des animaux et des
produits animaux, fixées en
fonction des risques sanitaires liés
aux exploitations détenant des
bovins’

Op 13 oktober 2015 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 8 juli 2004 betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de Gezondheid en kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, vastgesteld volgens de sanitaire risico's verbonden aan bedrijven waar runderen gehouden worden'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 november 2015.

*

Le 13 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le 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 8 juillet 2004 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire pour la Santé et la qualité des animaux et des produits animaux, fixées en fonction des risques sanitaires liés aux exploitations détenant des bovins'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 3 novembre 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Johan PUT en Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 novembre 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het aanbrengen van een wijziging in het koninklijk besluit van 8 juli 2004 ‘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 runderen gehouden worden’. De tarieven voor deze verplichte bijdrage, die van toepassing waren voor het begrotingsjaar 2014 (referentieperiode van 1 november 2013 tot 31 oktober 2014) en die waren ingevoerd bij het koninklijk besluit van 6 januari 2015 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 8 juli 2004 betreffende de verplichte bijdragen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, vastgesteld volgens de sanitaire risico’s verbonden aan bedrijven waar runderen gehouden worden’,¹ worden hernomen voor het begrotingsjaar 2015 (referentieperiode van 1 november 2014 tot 31 oktober 2015) (artikel 1 van het ontwerp).

Aan het te nemen besluit wordt terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2015 (artikel 2 van het ontwerp).

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, § 1, 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’. Bij die bepaling wordt de Koning gemachtigd om, na advies van de Raad van dat begrotingsfonds, het bedrag te bepalen van de verplichte bijdragen ten laste van de natuurlijke en rechtspersonen die dierlijke producten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Overeenkomstig artikel 6, § 2, van de wet van 23 maart 1998 moet het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, door de wetgever bekrachtigd worden in het jaar volgend op dat van zijn bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, bij ontstentenis waarvan het van rechtswege is opgeheven met terugwerkende kracht tot op de dag van zijn inwerkingtreding.

3.1. Er zal derhalve een beroep moeten worden gedaan op het procedé om het bedrag van de verplichte bijdragen eerst door de uitvoerende macht te laten vaststellen, en daarna door de wetgever te laten bekrachtigen. In dit verband kan worden verwezen naar advies 56.639/3 van 1 oktober 2014,² waarin over een gelijkaardig koninklijk besluit het volgende werd opgemerkt:

¹ In de aanhef van dat koninklijk besluit van 6 januari 2015 wordt ten onrechte vermeld dat aan het advies van de Raad van State werd voorbijgegaan omdat dit niet tijdig werd verleend. Binnen de wettelijke termijn voor adviesverlening werd wel degelijk een advies verleend, namelijk advies 56.900/3 van 19 december 2014, waarin werd besloten tot de niet-ontvankelijkheid van de adviesaanvraag. Daarbij moet wel worden aangestipt dat de bekrachtiging van dit besluit in het vooruitzicht wordt gesteld. Zie daarover evenwel opmerking 3.1.

² Adv.RvS 56.639/3 van 1 oktober 2014 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’.

“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 retributie³, 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 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.⁴

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^{5,6}.

³ Voetnoot 6 van advies 56.639/3: 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.

⁴ Voetnoot 7 van advies 56.639/3: 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).

⁵ Voetnoot 8 van advies 56.639/3: 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.

⁶ Voetnoot 9 van advies 56.639/3: 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:

7.3. In de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden de in opmerkingen 7.1 en 7.2 aangehaalde principes ook weergegeven.⁷

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:

- 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.

“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.”

⁷ Voetnoot 10 van advies 56.639/3: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.6.2; GwH 23 juni 2011, nr. 115/2011, B.10.3-B.10.4.

- 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, allerminst 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.”

Deze kritiek werd door de Raad van State herhaald in advies 58.237/1/3 van 28 oktober 2015 over een voorontwerp van wet, waarvan artikel 8 voorziet in de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 6 januari 2015. In dat advies concludeerde de Raad van State het volgende:

“Uit wat voorafgaat volgt dat de grondwettigheid van artikel [8] van het ontwerp (en daaraan gekoppeld, van het koninklijk besluit van 6 januari 2015) ernstig in twijfel kan worden getrokken. Er valt immers moeilijk in te zien waarom het procedé van vaststelling van wettelijke bekrachtiging van de erin bedoelde, door de Koning vastgestelde, bijdragen zou kunnen worden verantwoord door het gegeven dat de inachtneming van de parlementaire procedure niet zou toelaten met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.”⁸

3.2. De zo-even geformuleerde ernstige grondwettigheidstwijfels gelden evenzeer voor het ontworpen besluit, waarin wordt voortgebouwd op de wijzigingen die reeds zijn aangebracht bij het koninklijk besluit van 6 januari 2015.

Op de vraag of de inachtneming van de parlementaire procedure voor de beoogde regeling niet zou toelaten met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“In de huidige omstandigheid is het KB de snelste manier om op flexibele manier in te spelen op de actualiteit en de vermindering in de praktijk nog te realiseren voor het begrotingsjaar 2015. Indien er daarentegen een latere aanpassing moet gebeuren waarbij het dringend karakter niet aanwezig is en ons in de praktijk toelaat om de aanpassing rechtstreeks door te voeren via een wet, wordt wel voor deze werkwijze geopteerd. Er wordt hier opnieuw voor een KB gekozen wegens de hoogdringendheid omdat deze regeling zou moeten bekendgemaakt worden opdat de facturen voor het begrotingsjaar 2015 zouden opgemaakt en verzonden worden op basis van deze nieuwe regeling. Via een wet is dit onmogelijk.”

Ook in dit geval ziet de Raad van State niet in hoe voor de beoogde regeling, waaraan terugwerkende kracht wordt verleend tot 1 januari 2015, het procedé van een te bekrachtigen koninklijk besluit noodzakelijk zou zijn en waarom deze regeling niet tot stand zou kunnen komen met inachtneming van de parlementaire procedure.

4. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad van State om in het zo-even aangehaalde voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake landbouw en leefmilieu’, waarbij reeds wordt voorzien in de bekrachtiging van het koninklijk besluit van 6 januari 2015,

⁸ Adv.RvS 58.237/1/3 van 28 oktober 2015 over een voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake landbouw en leefmilieu’ (opmerking bij artikel 7 van dat ontwerp, waarnaar wordt verwezen in de opmerking bij artikel 8 van dat ontwerp).

een wijzigingsbepaling op te nemen die overeenstemt met artikel 1 van het voorliggende ontwerp en waaraan terugwerkende kracht kan worden verleend tot 1 januari 2015.

Voor de toekomst kan, gelet op de aangehaalde grondwettigheidsbezwaren, beter worden afgezien van het procedé van de regeling van de bijdragen bedoeld in artikel 5, 1°, van de wet van 23 maart 1998 bij een te bekrachtigen koninklijk besluit, althans zolang niet kan worden aangetoond dat de inachtneming van de parlementaire procedure niet volstaat om tijdig op te treden.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'apporter une modification à l'arrêté royal du 8 juillet 2004 'relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire pour la Santé et la qualité des animaux et des produits animaux, fixées en fonction des risques sanitaires liés aux exploitations détenant des bovins'. Les tarifs de cette cotisation obligatoire, qui s'appliquaient pour l'année budgétaire 2014 (période de référence du 1^{er} novembre 2013 au 31 octobre 2014) et qui avaient été instaurés par l'arrêté royal du 6 janvier 2015 'modifiant l'arrêté royal du 8 juillet 2004 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, fixées en fonction des risques sanitaires liés aux exploitations détenant des bovins'¹, sont maintenus pour l'année budgétaire 2015 (période de référence du 1^{er} novembre 2014 au 31 octobre 2015) (article 1^{er} du projet).

L'arrêté envisagé rétroagit au 1^{er} janvier 2015 (article 2 du projet).

2. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 6, § 1^{er}, 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'. Cette disposition habilite le Roi à fixer, après avis du conseil de ce fonds budgétaire, le montant des cotisations obligatoires à charge des personnes physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des produits animaux.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Conformément à l'article 6, § 2, de la loi du 23 mars 1998, l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen doit être confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au Moniteur belge, faute de quoi il sera abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur.

3.1. Il faudra dès lors avoir recours au procédé consistant à laisser d'abord au pouvoir exécutif le soin de fixer le montant des cotisations obligatoires pour le faire ensuite confirmer par le législateur. À cet égard, on peut renvoyer à l'avis 56.639/3 du 1^{er} octobre 2014² sur un arrêté royal similaire, qui a formulé les observations suivantes :

« 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

¹ Le préambule de cet arrêté royal du 6 janvier 2015 mentionne à tort qu'il a été passé outre à l'avis du Conseil d'État parce qu'il n'a pas été communiqué dans les délais. Un avis a bel et bien été donné dans le délai légal imparti à cette fin, à savoir l'avis n° 56.900/3 du 19 décembre 2014, qui a conclu à l'irrecevabilité de la demande d'avis. On notera cependant à cet égard qu'il est envisagé de confirmer cet arrêté. Voir toutefois à ce sujet l'observation 3.1.

² Avis C.E. 56.639/3 du 1^{er} octobre 2014 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'.

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 redevance³, 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'habilitation⁴.

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^{5, 6}.

³ Note 6 de l'avis 56.639/3 : 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.

⁴ Note 7 de l'avis 56.639/3 : 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 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).

⁵ Note 8 de l'avis 56.639/3 : Note 6 de l'avis cité : La question de savoir si les articles 5, 1^o 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.

⁶ Note 9 de l'avis 56.639/3 : 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.

7.3. Les principes énoncés dans les observations 7.1 et 7.2 figurent également dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ⁷.

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. [Le délégué] 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 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:

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 ».

⁷ Note 10 de l'avis 56.639/3 : 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.

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 [exploitations] de 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.

Le Conseil d'État a répété cette critique dans l'avis 58.237/1/3 du 28 octobre 2015 sur un avant-projet de loi, dont l'article 8 prévoit la confirmation de l'arrêté royal du 6 janvier 2015. Dans cet avis, le Conseil d'État a tiré la conclusion suivante :

« Il résulte de ce qui précède que l'on peut sérieusement douter de la constitutionnalité de l'article [8] du projet (et, corrélativement, de l'arrêté royal du 6 janvier 2015). En effet, on aperçoit mal comment le procédé de confirmation légale des cotisations qui y sont visées, arrêtées par le Roi, pourrait se justifier par le fait que le respect de la procédure parlementaire ne permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général⁸ ».

3.2. Les sérieuses objections qui viennent d'être formulées quant à la constitutionnalité concernent tout autant l'arrêté en projet, qui s'inspire des modifications déjà apportées par l'arrêté royal du 6 janvier 2015.

À la question de savoir si, pour le dispositif visé, le respect de la procédure parlementaire ne permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général, le délégué a répondu ce qui suit :

« In de huidige omstandigheid is het KB de snelste manier om op flexibele manier in te spelen op de actualiteit en de vermindering in de praktijk nog te realiseren voor het begrotingsjaar 2015. Indien er daarentegen een latere aanpassing moet gebeuren waarbij het dringend karakter niet aanwezig is en ons in de praktijk toelaat om de aanpassing rechtstreeks door te voeren via en wet, wordt wel voor deze werkwijze geopteerd. Er wordt hier opnieuw voor een KB gekozen wegens de hoogdringendheid omdat deze regeling zou moeten bekendgemaakt worden opdat de facturen voor het begrotingsjaar 2015 zouden opgemaakt en verzonden worden op basis van deze nieuwe regeling. Via een wet is dit onmogelijk ».

Le Conseil d'État n'aperçoit pas, dans ce cas non plus, pourquoi le dispositif visé, qui rétroagit au 1^{er} janvier 2015, nécessiterait de recourir au procédé d'un arrêté royal à confirmer, ni pourquoi il ne pourrait se concrétiser en respectant la procédure parlementaire.

4. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État recommande d'inscrire dans l'avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière d'agriculture et d'environnement', précité, qui prévoit déjà la confirmation de l'arrêté royal du 6 janvier 2015, une disposition modificative correspondant à l'article 1^{er} du projet à l'examen et à laquelle il peut être conféré un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015.

⁸ Avis C.E., 58.237/1/3 du 28 octobre 2015 sur un avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière d'agriculture et d'environnement' (observation concernant l'article 7 de ce projet à laquelle fait référence l'observation relative à l'article 8 de ce projet).

Eu égard aux objections de constitutionnalité soulevées, mieux vaudrait renoncer à l'avenir à fixer les cotisations visées à l'article 5, 1°, de la loi du 23 mars 1998 en recourant au procédé d'un arrêté royal à confirmer, à tout le moins tant qu'il ne peut être démontré que le respect de la procédure parlementaire ne permet pas d'intervenir en temps utile.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS