



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.259/3
van 16 november 2016

avis 60.259/3
du 16 novembre 2016

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake landbouw'

un avant-projet de loi 'portant
dispositions diverses en
matière d'agriculture'

Op 17 oktober 2016 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 voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake landbouw'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 2016.

*

Le 17 octobre 2016, 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 avant-projet de loi 'portant dispositions diverses en matière d'agriculture'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 8 novembre 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 novembre 2016.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet bevat twee wijzigingen van de regeling inzake verplichte bijdragen voor het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, enerzijds wat betreft de sector varkens en anderzijds wat betreft de sector runderen.

De verplichte bijdragen voor de sector varkens worden herleid tot nul euro voor het jaar 2016, in afwijking van artikel 24, 6°, van de programmawet (I) van 29 maart 2012. Daartoe wordt artikel 24 aangevuld met een nieuwe bepaling onder 7° (artikel 2 van het ontwerp).

De verplichte bijdragen voor de sector runderen worden voor het begrotingsjaar 2016 (referentieperiode van 1 november 2015 tot 31 oktober 2016) verminderd met 47 procent ten opzichte van de bijdragen vermeld in artikel 2 van 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'. Daartoe wordt een nieuw artikel 2/4 ingevoegd in het voormelde koninklijk besluit (artikel 4 van het ontwerp).

ALGEMENE OPMERKING

2. De aan te nemen wijzigingsbepalingen hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2016 (artikelen 3 en 5 van het ontwerp).

In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Aangezien de ontworpen bijdragen voor de sector varkens en voor de sector runderen lager liggen dan de bijdragen die normaal gesproken van toepassing zouden zijn indien de wetgever niet zou optreden, kan worden aangenomen dat geen afbreuk wordt gedaan aan de verwachtingen van de verantwoordelijken van de betrokken bedrijven. Zoals in het advies van de Inspectie van Financiën wordt bevestigd, is het de bedoeling om met deze vermindering "de gevolgen van de aanhoudende economische crisis in deze sectoren (...) te verlichten". De terugwerkende kracht die aan de door te voeren wijzigingen wordt verleend, kan dan ook principieel worden aanvaard.

Dat neemt echter niet weg dat door de jaarlijkse, vrij laattijdige vaststelling van deze bijdragen, een structurele onzekerheid blijft bestaan bij de verantwoordelijken van de betrokken bedrijven omtrent het precieze bedrag van de door hen verschuldigde bijdragen. De Raad van State adviseert dan ook om, ter wille van de rechtszekerheid, na te gaan of het niet mogelijk is om voor de toekomst hetzij een meer stabiele regeling uit te werken die niet jaarlijks moet worden aangepast, hetzij de jaarlijkse aanpassingen sneller door te voeren dan nu het geval is.¹

*

¹ Uit het adviesdossier kan immers worden opgemaakt dat de beleidsbeslissing over de ontworpen regeling reeds in het voorjaar van 2016 is genomen.

PORTÉE DU PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis apporte deux modifications au régime des cotisations obligatoires au Fonds budgétaire de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux, d'une part, en ce qui concerne le secteur porcs et, d'autre part, en ce qui concerne le secteur bovins.

Les cotisations obligatoires pour le secteur porcs sont ramenées à zéro euro pour l'année 2016, par dérogation à l'article 24, 6°, de la loi-programme (I) du 29 mars 2012. À cette fin, l'article 24 est complété par un nouveau 7° (article 2 du projet).

Pour l'année budgétaire 2016 (période de référence du 1^{er} novembre 2015 au 31 octobre 2016), les cotisations obligatoires pour le secteur bovins sont diminuées de 47 pour cent par rapport aux cotisations mentionnées à l'article 2 de 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'. À cette fin, un nouvel article 2/4 est inséré dans l'arrêté royal précité (article 4 du projet).

OBSERVATION GÉNÉRALE

2. Les dispositions modificatives envisagées produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2016 (articles 3 et 5 du projet).

À cet égard, il y a lieu de rappeler que la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, afin que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

Les cotisations en projet pour le secteur porcs et le secteur bovins étant inférieures aux cotisations qui seraient normalement applicables sans l'intervention du législateur, on peut admettre qu'il n'est pas porté atteinte aux attentes des responsables des entreprises concernées. Comme le confirme l'avis de l'Inspection des Finances, l'objectif poursuivi par cette réduction est d'alléger les conséquences de la crise économique persistante dans ces secteurs. Dès lors, la rétroactivité conférée aux modifications à opérer peut en principe être admise.

Il n'en reste pas moins que la fixation annuelle, plutôt tardive de ces cotisations, engendre une incertitude structurelle pour les responsables des entreprises concernées quant au montant précis des cotisations dont ils sont redevables. Dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État recommande par conséquent de vérifier s'il n'est pas possible à l'avenir soit de mettre en place un dispositif plus stable qui ne doit pas être adapté chaque année, soit d'effectuer les adaptations annuelles plus rapidement qu'aujourd'hui ¹.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

¹ Il ressort en effet du dossier de l'avis que la décision politique relative au régime en projet a déjà été prise au printemps 2016.