



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 60.397/3
van 5 december 2016

over

een voorontwerp van wet
‘houdende diverse bepalingen
inzake landbouw’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 60.397/3
du 5 décembre 2016

sur

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

Op 3 november 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 29 november 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS 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 5 december 2016.

*

Le 3 novembre 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 29 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 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 5 décembre 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Hoofdstuk 1 – Algemene bepaling

Bij dit hoofdstuk zijn geen opmerkingen te maken.

Hoofdstuk 2 – Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

Afdeling 1 – Wijziging van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987

Artikel 3

In het ontworpen artikel 7, § 1/1 (artikel 3 van het ontwerp), schrijve men “verantwoordelijke van een laboratorium” en niet “verantwoordelijke van een onderzoekslaboratorium”, gelet op de definities in het ontworpen artikel 1, 13° en 14° (artikel 2 van het ontwerp).

Afdeling 2 – Verplichte bijdragen voor het Begrotingsfonds voor de Gezondheid en de Kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten – sector varkens

Artikelen 4 en 5

De Raad van State ziet niet goed in waarom aan de wijzigingsbepaling vervat in artikel 4, b), van de aan te nemen wet tweemaal uitwerking met terugwerkende kracht wordt gegeven, eenmaal tot 1 januari 2014 voor de periode vanaf 1 januari 2014 tot 31 december 2014 en eenmaal tot 1 januari 2015 voor de periode vanaf 1 januari 2015 tot 31 december 2015. Het is verkieslijk om aan artikel 4, b), terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 2014, zonder verdere clausulering.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Indien de stellers van het ontwerp toch vasthouden aan een afzonderlijke temporele uitwerking voor de jaren 2014 en 2015, zouden ze bij artikel 4 van het ontwerp een bepaling onder 6°/1 moeten invoegen voor het jaar 2014 en een bepaling onder 6°/2 voor het jaar 2015 en voor de twee wijzigingsbepalingen afzonderlijk de ermee overeenstemmende temporele uitwerking bepalen.

Afdeling 3 – 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

Artikelen 7 en 8

1. De wijziging die is vervat in artikel 7 van het ontwerp en waaraan terugwerkende kracht wordt verleend tot 1 januari 2015 bij artikel 8 van het ontwerp, stemt overeen met een wijziging die reeds is aangebracht bij een koninklijk besluit van 16 december 2015.² Overeenkomstig artikel 6, § 2, 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’ is dat besluit “van rechtswege opgeheven met terugwerkende kracht tot op de dag van [de] inwerkingtreding [ervan] wanneer [het] door de wetgever niet [werd] bekrachtigd in het jaar volgend op dat van [de] bekendmaking [ervan] in het Belgisch Staatsblad”. In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat het de bedoeling is om die bekrachtigingstermijn te laten verstrijken, zodat de bij het besluit aangebrachte wijziging met terugwerkende kracht ongedaan wordt gemaakt en de gelijkkluidende ontworpen wijziging in artikel 7 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015 in werking kan treden.

2. Deze werkwijze leidt tot verwarring voor de betrokken burgers. Er wordt immers van uitgegaan dat zij zich allen ervan bewust zijn dat de ontworpen wijziging in de plaats komt van een bestaande wijziging die vervalt door het uitblijven van een tijdige bekrachtiging. Om die reden is het, ter wille van de transparantie in de rechtsorde, verkieslijker om de ontworpen regeling aan te nemen en bekend te maken voor 1 januari 2017 en om bovendien een bepaling erin op te nemen waarbij het koninklijk besluit van 16 december 2015 uitdrukkelijk wordt ingetrokken, ook al wordt het niet bekrachtigd.

3.1. Indien het niet mogelijk blijkt te zijn om de ontworpen regeling aan te nemen en bekend te maken voor 1 januari 2017, zou het dan weer doelloos zijn om het koninklijk besluit van 16 december 2015 in te trekken, aangezien het betrokken besluit vanaf die datum met terugwerkende kracht geacht moet worden nooit te hebben bestaan. Dat neemt niet weg dat de zo-even geschetste onduidelijkheid bij de betrokken burgers nog steeds blijft bestaan.

² Koninklijk besluit van 16 december 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’.

3.2. Bovendien zal er in dat geval een periode zijn (vanaf 1 januari 2017) waarin ervan kan worden uitgegaan dat het koninklijk besluit van 16 december 2015 effectief is vervallen en dat de verplichte bijdragen voor het begrotingsjaar 2015 met terugwerkende kracht niet meer verschuldigd zijn, terwijl een poos later de nieuwe regeling met terugwerkende kracht die bijdragen alsnog invoert.

De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg 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.³ Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel heeft de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin te beïnvloeden of de rechtscolleges te verhinderen zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.⁴

De stellers van het ontwerp zullen in dit geval dan ook een specifieke verantwoording moeten opnemen in de memorie van toelichting voor de bijkomende terugwerkende kracht die zou worden verleend wat betreft de periode tussen 1 januari 2017 en de datum van de bekendmaking van de aan te nemen regeling.

Afdeling 4 – Wijziging 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 deze afdeling zijn geen opmerkingen te maken.

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie o.m.: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2.

⁴ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv. GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

Hoofdstuk 3 – Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

Afdeling 1 – Wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2005 betreffende heffingen bepaald bij artikel 4 van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

Artikel 14

Overeenkomstig artikel 14 van het ontwerp treden de bepalingen van afdeling 1 van hoofdstuk 3 in werking op 1 januari 2017. Indien de ontworpen regeling pas zou worden aangenomen en bekendgemaakt na 1 januari 2017, wordt daarmee in feite terugwerkende kracht verleend aan die regeling. Een dergelijke terugwerkende kracht is problematisch, aangezien op zijn minst de regeling vervat in de artikelen 12 en 13 van het ontwerp nadeliger is voor de betrokken burgers dan de thans geldende regeling. Die bepalingen houden immers een kortere betalingstermijn in en een kortere termijn voor de ingebrekestelling bij niet-betaling.

Tenzij indien kan worden aangetoond dat die terugwerkende kracht voldoet aan de reeds in opmerking 3.2 bij de artikelen 7 en 8 van het ontwerp in herinnering gebrachte vereisten van het Grondwettelijk Hof, moet artikel 14 worden weggelaten uit het ontwerp, zodat de ontworpen wijzigingen in werking treden overeenkomstig de gebruikelijke regeling. Op zijn minst moet de toepassing ervan worden beperkt tot de artikelen 10 en 11 van het ontwerp, die op het eerste gezicht geen benadeling inhouden voor de betrokken burgers.

Afdeling 2 – Wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen

Artikel 18

Het is de Raad van State niet duidelijk om welke reden bij artikel 18, 1°, van het ontwerp de verplichting wordt opgeheven om in de waarschuwing in geval van de vaststelling van een inbreuk de overtreden wetsbepalingen of reglementaire bepalingen te vermelden. In de memorie van toelichting wordt ter zake enkel uiteengezet dat met de ontworpen wijziging “de vereenvoudiging van de procedure betreffende de waarschuwingen zowel voor de operatoren als voor de agenten belast met de controle” wordt beoogd. Die verantwoording volstaat niet. Gelet op het belang van die vermelding voor de operatoren wat betreft de mogelijkheid om na te gaan of zij effectief een inbreuk hebben gepleegd, moet in de memorie van toelichting specifiek en afdoende worden gemotiveerd waarom die vermelding niet meer wordt vereist.

Afdeling 3 – Wijziging van de wet van 9 december 2004 betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

Artikel 23

Overeenkomstig artikel 23 van het ontwerp treedt artikel 22 van het ontwerp in werking op 1 januari 2017. Indien de ontworpen regeling pas zou worden aangenomen en

bekendgemaakt na 1 januari 2017, wordt daarmee in feite terugwerkende kracht verleend aan artikel 22 van het ontwerp. Een dergelijke terugwerkende kracht is problematisch, aangezien de wijziging vervat in artikel 22, 1°, van het ontwerp nadeliger is voor de betrokken burgers dan de thans geldende regeling. De mogelijkheid voor een operator om afbetalingstermijnen te vragen wordt immers beperkt tot de gevallen van overmacht.

Artikel 23 moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp, zodat de ontworpen wijzigingen in werking treden overeenkomstig de gebruikelijke regeling.

Afdeling 4 – Wijziging van de wet van 4 februari 2000 houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen

Artikel 24

Bij het ontworpen artikel 5/1 van de wet van 4 februari 2000 ‘houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’ wordt het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen bevoegd gemaakt om op te treden als “aankoopcentrale of opdrachtcentrale, zoals gedefinieerd in artikel 2, 4°, van de wet van 15 juni 2006 overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten, voor andere federale overheden en dit zelfs buiten de opdrachten die verband houden met de veiligheid van de voedselketen”.

Daarbij werd geen rekening gehouden met de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’, waarvan artikel 190 voorziet in de opheffing van de voormelde wet van 15 juni 2006.⁵ Die opheffing treedt evenwel overeenkomstig artikel 193 van de eerstgenoemde wet pas in werking op een door de Koning te bepalen datum. Artikel 2, 6°, van die wet bevat enkel een definitie van de term “aankoopcentrale” en niet van de term “opdrachtcentrale”.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Artikel 190 van de wet van 17 juni 2016 bepaalt inderdaad dat de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 (hierna: de wet van 15 juni 2016) wordt opgeheven, met uitzondering van artikel 3, 12° en titel II, Hoofdstuk IV, afdeling III, onderafdeling V, van de wet van 15 juni 2006. Artikel 193 van de wet van 17 juni 2016 bepaalt inderdaad dat de Koning de datum van inwerkingtreding van artikel 190 bepaalt. De wet van 17 juni 2016 bevat inderdaad geen omschrijving van opdrachtcentrale. In artikel 2, 6°, van de wet van 17 juni 2016 is niet de dubbele en wat overbodige omschrijving aankoop- of opdrachtcentrale van de wet van 15 juni 2006 overgenomen maar wordt nu eenvoudigweg gesproken van aankoopcentrale. Inhoudelijk verandert dit evenwel niets aan het tweevoudige karakter van de gecentraliseerde aankoopactiviteiten, die meer bepaald kunnen bestaan in:

- a) de verwerving van leveringen of diensten die bestemd zijn voor aanbesteders; of
- b) het plaatsen van overheidsopdrachten en raamovereenkomsten voor werken, leveringen of diensten die bestemd zijn voor aanbesteders.

⁵ Met uitzondering van artikel 3, 12°, en titel II, hoofdstuk IV, afdeling III, onderafdeling V, van die wet.

Enerzijds wil ik (nog) niet verwijzen naar een tekst die (nog) niet bindend is voor iedereen. Anderzijds verwacht ik dat de wet van 17 juni 2016 tegen eind 2016 in werking zal treden en wil ik niet verwijzen naar een opgeheven tekst, want die tekst bestaat niet meer in de rechtsorde. Ik stel bijgevolg voor niet te verwijzen.”

Het standpunt van de gemachtigde kan tot op zekere hoogte worden bijgevalen, maar dat neemt niet weg dat van zodra de wet van 17 juni 2016 in werking wordt gesteld, een verouderde en rechtsonzekere bepaling voorligt. Indien de stellers van het ontwerp de inwerkingstelling van de voormelde wet niet willen afwachten, zullen zij na die inwerkingstelling spoedig een initiatief moeten nemen om de ontworpen bepaling aan te passen.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

EXAMEN DU TEXTE

Chapitre 1^{er} – Disposition générale

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

Chapitre 2 – Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement

Section 1^{re} – Modification de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux

Article 3

À l'article 7, § 1^{er}/1, en projet (article 3 du projet), on écrira « responsable d'un laboratoire » et non « responsable d'un laboratoire de recherche », eu égard aux définitions inscrites à l'article 1^{er}, 13^o et 14^o, en projet (article 2 du projet).

Section 2 – Cotisations obligatoires au Fonds budgétaire de la santé et de la qualité des animaux et des produits animaux – secteur porcs

Articles 4 et 5

Le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement pourquoi la disposition modificative inscrite à l'article 4, b), de la loi à adopter rétroagit à deux reprises, une fois au 1^{er} janvier 2014 pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2014 et une fois au 1^{er} janvier 2015 pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015. Il est préférable de faire rétroagir l'article 4, b), au 1^{er} janvier 2014, sans autre clause.

Si les auteurs du projet maintiennent néanmoins un effet temporel distinct pour les années 2014 et 2015, ils devront insérer à l'article 4 du projet sous le 6^o/1 une disposition pour l'année 2014 et sous le 6^o/2 une disposition pour l'année 2015 et prévoir séparément pour les deux dispositions modificatives l'effet temporel correspondant.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

Section 3 – Modification 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

Articles 7 et 8

1. La modification prévue à l'article 7 du projet et à laquelle l'article 8 du projet confère un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015 correspond à une modification qui a déjà été apportée par un arrêté royal du 16 décembre 2015². Conformément à l'article 6, § 2, 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', cet arrêté est « [abrogé] de plein droit avec effet rétroactif à la date de [son] entrée en vigueur lorsqu'[il] n'[a] pas été [confirmé] par le législateur dans l'année qui suit celle de [sa] publication au Moniteur belge ». L'exposé des motifs indique que l'intention est de laisser expirer ce délai de confirmation, de sorte que la modification apportée par l'arrêté est neutralisée avec effet rétroactif et que la modification en projet similaire prévue à l'article 7 peut entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2015.

2. Ce procédé est source de confusion pour les citoyens concernés. En effet, le projet part du principe qu'ils sont tous conscients du fait que la modification en projet se substitue à une modification existante qui devient caduque en raison de l'absence d'une confirmation en temps utile. Pour ce motif, dans un souci de transparence de l'ordre juridique, il est préférable d'adopter le régime en projet et de le publier avant le 1^{er} janvier 2017 et d'y insérer en outre une disposition retirant explicitement l'arrêté royal du 16 décembre 2015, même s'il n'est pas confirmé.

3.1. S'il s'avère impossible d'adopter le régime en projet et de le publier avant le 1^{er} janvier 2017, il serait alors inutile de retirer l'arrêté royal du 16 décembre 2015, cet arrêté devant être réputé avec effet rétroactif n'avoir jamais existé à partir de cette date. Il n'en reste pas moins que la confusion précitée subsiste toujours chez les citoyens concernés.

3.2. En outre, il y aura dans ce cas une période (à partir du 1^{er} janvier 2017) dans laquelle on pourra considérer que l'arrêté royal du 16 décembre 2015 est effectivement devenu caduc et que les cotisations obligatoires pour l'exercice budgétaire 2015 ne sont plus dues avec effet rétroactif, alors que peu de temps après, le nouveau régime instaurera quant même ces cotisations avec effet rétroactif.

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, de sorte 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 général³. S'il s'avère en outre

² Arrêté royal du 16 décembre 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'.

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir e.a. : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2.

que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁴.

En l'espèce, les auteurs du projet devront donc spécifiquement justifier dans l'exposé des motifs la rétroactivité supplémentaire qui serait conférée en ce qui concerne la période entre le 1^{er} janvier 2017 et la date de publication du régime à adopter.

Section 4 – Modification 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 section n'appelle aucune observation.

Chapitre 3 – Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire

Section 1^{re} – Modification de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire

Article 14

Conformément à l'article 14 du projet, les dispositions de la section 1 du chapitre 3 entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Si le régime en projet n'était adopté et publié qu'après le 1^{er} janvier 2017, il se verrait ainsi, en fait, conférer un effet rétroactif. Une telle rétroactivité pose problème, dès lors qu'à tout le moins le régime inscrit aux articles 12 et 13 du projet est plus désavantageux pour les citoyens concernés que celui qui est actuellement en vigueur. En effet, ces dispositions impliquent des délais de paiement et de mise en demeure en cas de non-paiement plus courts.

Sauf s'il peut être démontré que cette rétroactivité répond aux exigences de la Cour constitutionnelle qui ont déjà été rappelées dans l'observation 3.2 formulée à propos des articles 7 et 8 du projet, l'article 14 doit être omis du projet, de sorte que les modifications en projet entrent en vigueur conformément aux règles usuelles. Leur application doit à tout le moins être limitée aux articles 10 et 11 du projet, qui de prime abord ne portent pas préjudice aux citoyens concernés.

⁴ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

Section 2 – Modification de l'arrêté royal du 22 février 2001 organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales

Article 18

Le Conseil d'État n'aperçoit pas clairement le motif pour lequel l'article 18, 1°, du projet, abroge l'obligation de mentionner dans l'avertissement, en cas de constatation d'une infraction, les dispositions légales ou réglementaires enfreintes. L'exposé des motifs se borne à indiquer en la matière que la modification en projet tend à « simplifier tant pour les opérateurs que pour les agents en charge du contrôle (...) la procédure relative à l'avertissement ». Cette justification ne suffit pas. Compte tenu de l'importance de cette mention pour les opérateurs en ce qui concerne la possibilité de vérifier s'ils ont effectivement commis une infraction, l'exposé des motifs doit spécifiquement et adéquatement justifier pourquoi cette mention n'est plus requise.

Section 3 – Modification de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire

Article 23

Conformément à l'article 23 du projet, l'article 22 du projet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Si le régime en projet n'était adopté et publié qu'après le 1^{er} janvier 2017, l'article 22 du projet se verrait ainsi, en fait, conférer un effet rétroactif. Une telle rétroactivité pose problème, étant donné que la modification visée à l'article 22, 1°, du projet est plus désavantageuse pour les citoyens concernés que le régime qui est actuellement en vigueur. En effet, la possibilité pour un opérateur de demander des termes et délais est limitée aux cas de force majeure.

L'article 23 doit dès lors être distrait du projet, de sorte que les modifications en projet entrent en vigueur conformément aux règles usuelles.

Section 4 – Modification de la loi du 4 février 2000 relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire

Article 24

L'article 5/1, en projet, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' habilite l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire à agir en tant que « centrale d'achats ou centrale de marchés, comme défini dans l'article 2, 4°, de la loi du 15 juin 2006 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, pour les autres autorités fédérales et cela même en dehors des missions ayant trait à la sécurité de la chaîne alimentaire ».

À cet égard, il n'a pas été tenu compte de la loi du 17 juin 2016 'relative aux marchés publics', dont l'article 190 prévoit l'abrogation de la loi du 15 juin 2006 précitée⁵. Or, conformément à l'article 193 de la loi citée en premier, cette abrogation n'entre en vigueur qu'à une date à fixer par le Roi. L'article 2, 6°, de cette loi ne contient qu'une définition des mots « centrale d'achat » et non des mots « centrale de marchés ».

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 190 van de wet van 17 juni 2016 bepaalt inderdaad dat de wet overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten van 15 juni 2006 (hierna: de wet van 15 juni 2016) wordt opgeheven, met uitzondering van artikel 3, 12° en titel II, Hoofdstuk IV, afdeling III, onderafdeling V, van de wet van 15 juni 2006. Artikel 193 van de wet van 17 juni 2016 bepaalt inderdaad dat de Koning de datum van inwerkingtreding van artikel 190 bepaalt. De wet van 17 juni 2016 bevat inderdaad geen omschrijving van opdrachtcentrale. In artikel 2, 6°, van de wet van 17 juni 2016 is niet de dubbele en wat overbodige omschrijving aankoop- of opdrachtcentrale van de wet van 15 juni 2006 overgenomen maar wordt nu eenvoudigweg gesproken van aankoopcentrale. Inhoudelijk verandert dit evenwel niets aan het tweevoudige karakter van de gecentraliseerde aankoopactiviteiten, die meer bepaald kunnen bestaan in:

- a) de verwerving van leveringen of diensten die bestemd zijn voor aanbesteders; of
- b) het plaatsen van overheidsopdrachten en raamovereenkomsten voor werken, leveringen of diensten die bestemd zijn voor aanbesteders.

Eenzijds wil ik (nog) niet verwijzen naar een tekst die (nog) niet bindend is voor iedereen. Anderzijds verwacht ik dat de wet van 17 juni 2016 tegen eind 2016 in werking zal treden en wil ik niet verwijzen naar een opgeheven tekst, want die tekst bestaat niet meer in de rechtsorde. Ik stel bijgevolg voor niet te verwijzen ».

Si on peut se rallier dans une certaine mesure au point de vue du délégué, il n'en demeure pas moins que dès que la loi du 17 juin 2016 sera mise en vigueur, la disposition sera devenue désuète et peu sûre sur le plan de la sécurité juridique. Si les auteurs du projet ne souhaitent pas attendre la mise en vigueur de la loi précitée, ils devront, après cette mise en vigueur, prendre rapidement une initiative en vue d'adapter la disposition en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

⁵ À l'exception de l'article 3, 12°, et du titre II, chapitre IV, section III, sous-section V, de cette loi.