KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 50.780/3
VAN 10 JANUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 23 december 2011 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 november 2011 tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten', heeft het volgende advies gegeven:

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 beperkt tot 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van artikel 6 van het koninklijk besluit van 13 november 2011 ‘tot vaststelling van de retributies en bijdragen verschuldigd aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten’, waarin de retributies voor de behandeling van dossiers inzake biociden worden vastgesteld.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 20*bis*, § 1, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’. Krachtens die bepaling kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, retributies en bijdragen opleggen en het bedrag ervan bepalen ter financiering van de opdrachten van de administratie of van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen die voortvloeien uit de toepassing van de artikelen 5, 7, 8, 8*bis*, 9, 10 en 15 van die wet en van de verordeningen vermeld in de bijlage ervan; die retributies en bijdragen kunnen worden opgelegd aan de personen “die producten op de markt brengen of ernaar streven om aan de voorwaarden te voldoen om hun producten op de markt te kunnen brengen of ze er te houden”.

3.2. Er dient aan te worden herinnerd dat het te nemen besluit krachtens artikel 20*bis*, § 1, derde lid, van de wet van 21 december 1998 door de wetgever dient te worden bekrachtigd “in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad”. Bij gebreke van zulk een bekrachtiging wordt het besluit “van rechtswege en met terugwerkende kracht tot op de datum van zijn inwerkingtreding opgeheven”.

ALGEMENE OPMERKING

4. In advies 50.266/3 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 27 september 2011 heeft gegeven bij het ontwerp dat heeft geleid tot het te wijzigen koninklijk besluit, werd het volgende opgemerkt:

"5. In het ontwerp worden de retributies en bijdragen vastgesteld die verschuldigd zijn aan het Begrotingsfonds voor de grondstoffen en de producten.

Opdat een heffing kan worden gekwalificeerd als een retributie (of als een bijdrage die het karakter van retributie heeft)[1], is niet alleen vereist dat het gaat om de vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd, maar ook dat zij een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.[2] De wezensaard van een heffing bepaalt of ze als retributie (artikel 173 van de Grondwet: gematigd legaliteitsbeginsel) dan wel als belasting (artikel 170 van de Grondwet, met het volle legaliteitsbeginsel) moet worden beschouwd.

De retributies die aan de orde zijn in het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit zijn kennelijk bedoeld als tegenprestaties voor de op individueel verzoek *ad hoc* verrichte administratieve behandeling, onderzoek en verwerking van de aangiften en aanvragen tot het verkrijgen van certificaten, erkenningen, vergunningen of registraties.

Wat de in het ontwerp bepaalde bedragen van de verschillende retributies betreft, zijn aan de Raad van State geen precieze gegevens medegedeeld waaruit blijkt hoe die bedragen concreet zijn berekend.(…)

Bij een eventuele betwisting in rechte zal het evenredigheidsverband en dus het vergoedende karakter moeten kunnen worden aangetoond.(…) Om twijfel over de rechtsgeldigheid weg te nemen en betwistingen te vermijden, zou het nuttig zijn een verantwoording voor de concrete bedragen aan de hand van een beredeneerde berekening op te nemen in een verslag aan de Koning."

Deze opmerking kan *mutatis mutandis* worden herhaald ten aanzien van het voorliggende ontwerp.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit nog worden gespecificeerd door te verwijzen naar artikel 20*bis*, § 1, van de erin vermelde wet van

[1] *Voetnoot 2 uit advies 50.266/3:* Hierna wordt enkel nog van een retributie gewag gemaakt.

[2] *Voetnoot 3 uit advies 50.266/3:* Zie o.m. Grondwettelijk Hof 29 april 2010, nr. 44/2010, B.3; Grondwettelijk Hof 23 juni 2011, nr. 115/2011, B.10.3.

21 december 1998, die overigens met haar correcte opschrift dient te worden vermeld (“wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemer”).

Artikel 2

6. Bij het ontworpen artikel 6, § 4, wordt de minister bevoegd voor het leefmilieu ertoe gemachtigd een vermindering van het bedrag of een vrijstelling van het betalen van retributies voor bepaalde biociden toe te staan. Die delegatie kan, in zoverre ze inhoudt dat de minister dient te appreciëren welke biociden van wezenlijk belang zijn voor de bescherming van de volksgezondheid of het leefmilieu, moeilijk worden beschouwd als betrekking hebbende op een aangelegenheid van detailmatige of louter bijkomstige aard, waartoe een delegatie aan een minister beperkt dient te zijn. Bovendien is die delegatie niet toelaatbaar in zoverre ze betrekking heeft op het verlenen van vrijstellingen nu erdoor de in artikel 20*bis*, § 1, van de wet van 21 december 1998 opgenomen vereisten van overleg in de Ministerraad over en wettelijke bekrachtiging van koninklijke besluiten tot oplegging van de erin bedoelde retributies zouden worden omzeild. Het is derhalve in het koninklijk besluit van 13 november 2011 zelf dat de vrijstellingen of, in de aangegeven mate, de verminderingen[3] van de in artikel 6 ervan bedoelde retributies dienen te worden geregeld.

---

[3] Voor het bepalen van het bedrag van de retributies – en derhalve voor het toestaan van verminderingen – gelden de vereisten van overleg in de Ministerraad en van wettelijke bekrachtiging niet, zodat op dit vlak beperkte, nauwkeurig omlijnde delegaties aan de minister mogelijk zijn.

De kamer was samengesteld uit

| | | |
|---|---|---|
| de Heren | P. LEMMENS, | kamervoorzitter, |
| | J. SMETS,<br>B. SEUTIN, | staatsraden, |
| Mevrouw | G. VERBERCKMOES, | griffier. |

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE
---

AVIS 50.780/3
DU 10 JANVIER 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT
---

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 23 décembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 2011 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier l'article 6 de l'arrêté royal du 13 novembre 2011 'fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits', qui fixe les rétributions pour le traitement des dossiers en matière de biocides.

3.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet se trouve dans l'article 20*bis*, § 1er, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'. En vertu de cette disposition, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, imposer des rétributions et des cotisations dont il fixe le montant, afin de financer des missions de l'administration ou de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire qui résultent de l'application des articles 5, 7, 8, 8*bis*, 9, 10 et 15 de cette loi et des règlements que mentionne son annexe; ces rétributions et cotisations peuvent être exigées des personnes « qui mettent sur le marché des produits ou cherchent à répondre aux conditions afin de pouvoir mettre ou maintenir leurs produits sur le marché ».

3.2. Il faut rappeler que l'article 20*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi du 21 décembre 1998 impose que l'arrêté envisagé soit confirmé par le législateur « dans l'année qui suit celle de sa publication au Moniteur belge ». À défaut d'une telle confirmation, l'arrêté est « abrogé de plein droit avec effet rétroactif à la date de son entrée en vigueur ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. L'avis 50.266/3 que le Conseil d'État, section de législation, a donné le 27 septembre 2011 sur le projet devenu l'arrêté royal à modifier, observait ce qui suit :

« 5. Le projet fixe les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits.

Pour qu'une taxe puisse être qualifiée de rétribution (ou de cotisation ayant le caractère d'une rétribution) [1], il est non seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable [2]. La nature substantielle d'une redevance détermine si elle doit être considérée comme une rétribution (article 173 de la Constitution : principe de légalité modéré) ou comme un impôt (article 170 de la Constitution, principe de légalité strict).

Les redevances visées dans le présent projet d'arrêté royal s'entendent manifestement comme contreparties à la gestion, à l'examen et au traitement *ad hoc* des notifications et des demandes de certificat, d'agrément, de permis ou d'enregistrement, effectués par l'administration sur la base d'une demande individuelle.

En ce qui concerne les montants des différentes redevances, inscrits dans le projet, aucune information précise n'a été communiquée au Conseil d'État sur la manière dont ils ont été concrètement calculés. (…)

En cas de litige en justice, la proportionnalité et donc le caractère compensatoire devront pouvoir être démontrés (…). Afin de dissiper tout doute quant à la validité en droit et de prévenir des litiges, une justification des montants concrets sur la base d'un calcul motivé constituerait un élément utile dans un rapport au Roi ».

Cette observation peut être répétée *mutatis mutandis* à l'égard du projet à l'examen.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### Préambule

5. Le premier alinéa du préambule peut mieux préciser le fondement juridique de l'arrêté en projet en faisant référence à l'article 20*bis*, § 1er, de la loi du 21 décembre 1998 qu'il mentionne, dont il faut au demeurant reproduire l'intitulé exact (« loi du 21 décembre 1998

[1] *Note 2 de l'avis 50.266/3* : Par la suite, il n'est plus question que de rétribution.

[2] *Note 3 de l'avis 50.266/3* : Voir notamment Cour constitutionnelle, 29 avril 2010, n° 44/2010, B.3; Cour constitutionnelle, 23 juin 2011, n° 115/2011, B.10.3.

relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs »)

Article 2

6. L'article 6, § 4, en projet, habilite le ministre ayant l'environnement dans ses attributions à accorder une réduction du montant ou une exonération du paiement des rétributions pour certains biocides. Dans la mesure où elle implique qu'il revient au ministre d'apprécier quels biocides sont essentiels pour la protection de la santé publique et de l'environnement, cette délégation ne peut pas être considérée comme une mesure de détail ou de nature simplement accessoire, seule susceptible d'être déléguée à un ministre. En outre, cette délégation ne peut pas être admise dans la mesure où elle concerne l'octroi de dispenses, parce qu'elle permettrait alors d'éluder les obligations inscrites à l'article 20*bis*, § 1er, de la loi du 21 décembre 1998, qui requiert la délibération en Conseil des Ministres d'arrêtés royaux imposant les rétributions qui y sont visées ainsi que leur confirmation par le législateur. C'est par conséquent l'arrêté royal du 13 novembre 2011 lui-même qui doit régler les dispenses ou, dans la mesure indiquée, les réductions [3] des rétributions que prévoit son article 6.

---

[3] L'obligation de délibération en Conseil des ministres et de confirmation législative ne s'applique pas pour la fixation du montant des rétributions – ni par conséquent, pour l'octroi de réductions –, de sorte que des délégations limitées, précisément circonscrites, au ministre sont possibles.

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Messieurs | P. LEMMENS, | président de chambre, |
| | J. SMETS,<br>B. SEUTIN, | conseillers d'État, |
| Madame | G. VERBERCKMOES, | greffier. |

Le rapport a été présenté par Monsieur P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. SMETS.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES P. LEMMENS