



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.086/3
van 22 maart 2022

avis 71.086/3
du 22 mars 2022

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
10 november 2005 betreffende
retributies bepaald bij artikel 5
van de wet van
9 december 2004 houdende de
financiering van het Federaal
Agentschap voor de Veiligheid
van de Voedselketen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
10 novembre 2005 relatif aux
rétributions visées à l'article 5
de la loi du 9 décembre 2004
portant financement de
l'Agence fédérale pour la
Sécurité de la Chaîne
alimentaire'

Op 21 februari 2022 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 10 november 2005 betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, 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 22 maart 2022.

*

Le 21 février 2022, 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 10 novembre 2005 relatif aux rétributions visées à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 15 mars 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, 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 Rein THIELEMANS, 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 22 mars 2022.

*

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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de wijziging van het koninklijk besluit van 10 november 2005 ‘betreffende retributies bepaald bij artikel 5 van de wet van 9 december 2004 houdende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’. Het bedrag van de retributie voor de niet specifiek getarifeerde prestaties door houders van een universitair diploma of gelijkgestelden wordt verhoogd en er worden bepalingen ingevoegd aangaande het tarifieren per uurkost van de personeelsleden van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV) in plaats van een retributie op grond van de bijlagen bij het koninklijk besluit van 10 november 2005 of op grond van de besluiten genomen in uitvoering van artikel 3, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit, evenals bepalingen aangaande een van rechtswege verhoging van de retributies met het bedrag van de kosten die door het FAVV worden gemaakt. Daarnaast wordt bijlage 1 bij het koninklijk besluit van 10 november 2005, die de retributies bepaalt voor het uitreiken van certificaten, vervangen en worden wijzigingen aangebracht in bijlage 2 bij het koninklijk besluit, die de retributies bepaalt verbonden aan de activiteiten onderworpen aan het keuringstarief, aan de controle bij invoer, aan de opsporing van overdraagbare spongiforme encefalopathieën en aan de opsporing van residuen.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 april 2022.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, § 1, van de wet van 9 december 2004 ‘betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, 3^o,¹ van dezelfde wet.

Daartoe is wel vereist dat de door het ontwerp bepaalde retributies beantwoorden aan de kenmerken van een retributie, namelijk dat het gaat om een geldelijke vergoeding voor een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en dat de retributie 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 is verschuldigd.

¹ Volgens de gemachtigde heeft het ontwerp enkel betrekking op retributies als bedoeld bij die bepaling (en niet op retributies als bedoeld bij artikel 3, § 1, 12^o, van die wet).

Het dossier met de adviesaanvraag bevat ter zake een aantal gegevens, die echter geen uitsluitsel daarover bieden, zodat de afdeling Wetgeving niet over de feitelijke kennis beschikt om te beoordelen of voldaan is aan de voormelde vereisten.

4. Wat betreft de opdrachten die bij het ontworpen artikel 3, § 4, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 worden toegekend aan het FAVV, en die zowel gewone opdrachten betreffen bedoeld in artikel 4, §§ 1 tot 3, van de wet van 4 februari 2000 'houdende oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen', als bijkomende opdrachten bedoeld in artikel 4, § 6, van die wet en in het koninklijk besluit van 16 november 2001 'houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen', kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, gelezen in samenhang met de artikelen 4, §§ 1 tot 3, en 5, tweede lid, 2°, 4°, 6° tot 10° en 13°,² van de wet van 4 februari 2000 (voor de gewone opdrachten van het FAVV), en met artikel 4, § 6, van dezelfde wet en artikel 2, a) tot d) en f),³ van het koninklijk besluit van 16 november 2001 (voor de bijkomende opdrachten van het FAVV).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet in overeenstemming worden gebracht met wat in de opmerkingen 3 en 4 is uiteengezet.

6. In het huidige derde lid van de aanhef moet ook worden verwezen naar de laatste datum waarop het Raadgevend Comité van het FAVV advies gaf, namelijk op 14 december 2021.

7. In het huidige vierde lid van de aanhef moet ook worden verwezen naar de eerste datum waarop de Inspectie van Financiën advies gaf, namelijk 14 januari 2022.

8. Aangezien uit de door de gemachtigde nabezorgde stukken blijkt dat het overleg tussen de gewestregeringen en de federale overheid beëindigd werd op 7 maart 2022, moet die datum (en niet 17 februari 2022) worden vermeld in het huidige zesde lid van de aanhef.

9. Er moet een lid worden ingevoegd in de aanhef waarin wordt verwezen naar de uitgevoerde regelgevingsimpactanalyse bedoeld in de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging'.

² Volgens de relevante wetten zoals die door de gemachtigde werden aangewezen.

³ Volgens de relevante wetten zoals die door de gemachtigde werden aangewezen.

Artikel 1

10. In artikel 1, 1°, van het ontwerp wordt uitgegaan van een bestaand bedrag van 38,97 euro, terwijl in de tekst van de te wijzigen bepaling gewag wordt gemaakt van een bedrag van 20,92 euro en van een bedrag van 29,28 euro, zonder dat die bepalingen formeel zijn aangepast. Op de vraag of wordt uitgegaan van het indexeringsmechanisme in artikel 10 van de wet van 9 december 2004, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En effet, les montants sont indexés annuellement sur base de l'article 10 de la loi du 9/12/2004. Toutes les indexations sont publiées au Moniteur Belge. On peut retrouver les différentes indexations annuelles sur le site de l'Agence et la version coordonnée sur le site du MB

<https://www.favv-afscabebasiswetgevingfinanciering/>

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2005111033&table_name=wet

Nous proposons également de modifier l'article 1^{er} 1° de notre projet comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er}, l'alinéa 1^{er} est remplacé par ce qui suit : ‘Les prestations visées à l'article 2, qui ne sont pas tarifées spécifiquement conformément aux annexes du présent arrêté ou conformément aux arrêtés pris en exécution du paragraphe 2, sont soumises au tarif général par prestataire, de 27,84 par demi-heure entamée et de 39,84 lorsqu'elles doivent réglementairement être effectuées par un prestataire titulaire d'un diplôme universitaire ou assimilé.’”

Op de vraag hoe deze nieuwe bedragen dan worden geïndexeerd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Chaque année la formule utilisée pour calculer les montants de l'année X, telle que validée par l'inspecteur des finances, est : l'indice du mois de septembre X-1 divisé par l'indice du mois de septembre X-2) multiplié par les montants qui étaient applicables l'année X-1.”

De Raad van State vraagt zich dan wel af waarom voor het basisbedrag wordt uitgegaan van de maand september, terwijl in artikel 10, tweede lid, van de wet van 9 december 2004 wordt uitgegaan van de maand oktober. Anders dan in het eerste lid werd de vermelding van die maand niet aangepast van oktober naar september.

11. In het ontworpen artikel 3, § 4, tweede lid, 1°, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 wordt in de Franse tekst gewag gemaakt van “des prestations soumises à rétributions”, op een onbepaalde wijze, terwijl in de Nederlandse tekst wordt verwezen naar “de aan retributies onderworpen prestaties”, waarmee alle prestaties worden bedoeld. De twee taalversies moeten op elkaar worden afgestemd.

12. In het ontworpen artikel 3, § 4, derde lid, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 wordt verwezen naar een formulier waarvan het FAVV het model vaststelt en op zijn website publiceert.

Op de vraag of het formulier enkel elementen zal bevatten die reeds voortvloeien uit de ontworpen bepalingen of dat het FAVV, via het formulier, nieuwe algemeen geldende regels zal

vaststellen en daardoor een verordenende bevoegdheid zal uitoefenen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Les éléments contenus dans le formulaire à caractère obligatoire sont imposés dans l’arrêté. L’Agence pourrait demander des éléments d’information supplémentaires concernant l’organisation dans le formulaire, mais sans caractère obligatoire.

De plus, nous avons également remarqué qu’il y avait une erreur dans l’arrêté. L’alinéa 4 du nouveau § 4 renvoie à l’alinéa 4 alors qu’il devrait renvoyer à l’alinéa 3.

Le nouveau texte sera donc ‘Sous peine d’irrecevabilité, le formulaire visé au troisième alinéa est signé et dûment rempli et contient au moins les éléments suivants :’”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

13. In het ontworpen artikel 3, § 4, vijfde lid, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 wordt gewag gemaakt van een oproeping door het FAVV van de aanvrager. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“En respect du droit d’être entendu, l’Agence, sur demande de l’opérateur qui introduit le formulaire, peut recevoir celui-ci pour qu’il explique son dossier. Le terme ‘convoquer’ utilisé dans notre projet n’étant peut-être pas le plus adéquat, nous proposons de le remplacer par ‘recevoir’ ou ‘inviter’.”

Met dat voorstel kan worden ingestemd.

14. De gemachtigde beaamde dat in het ontworpen artikel 3, § 4, zevende lid, van het koninklijk besluit van 10 november 2005 beter “aangevulde of aangepaste” wordt geschreven dan “gewijzigd”.

15. Volgens dezelfde bepaling wordt bij afwezigheid van een beslissing (binnen de termijn van een maand) de aanvraag geacht te zijn afgewezen.

Zoals de Raad van State er reeds meerdere malen heeft op gewezen, moet het procedé van de stilzwijgende weigeringsbeslissing worden afgeraden. Stilzwijgende beslissingen worden immers gekenmerkt door het ontbreken van een formele motivering, waardoor aan de betrokkenen een waarborg wordt ontnomen. Het procedé is daarenboven niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt en de stilzwijgende beslissing niet op dezelfde wijze zal worden medegedeeld of bekendgemaakt als gewone beslissingen, met alle daarmee gepaard gaande gevolgen voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke beslissingen. Bovendien is het invoeren van een systeem van stilzwijgende weigeringsbeslissing moeilijk verzoenbaar met de beginselen van behoorlijk bestuur nu erdoor de mogelijkheid wordt gecreëerd dat beslissingen tot stand komen zonder zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen. De ontworpen bepaling moet worden heroverwogen in het licht van het voorgaande.

Artikel 3

16. In het ontworpen punt 8 van hoofdstuk I van bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 10 november 2005 wordt voorzien in een retributie per slachtlijn in een slachthuis van *gevogelte* en van *konijnen* waar de keurder kan worden bijgestaan door medewerkers van het slachthuis met akkoord van de minister. Op de vraag waar die situatie wordt geregeld, antwoordde de gemachtigde als volgt

“Cette disposition relative à l'accord du ministre était déjà reprise dans l'arrêté royal relatif aux rétributions actuellement en vigueur. Il s'agit d'une erreur. Dans le cadre de l'expertise assistée, notre base légale est bien l'arrêté royal du 25 janvier 2011 fixant les conditions pour l'inspection assistée par l'établissement dans les abattoirs de volailles dans lequel il est fait mention de l'autorisation de l'Agence et non du Ministre.

De ce fait, nous allons remplacer le texte ‘8. Dans un abattoir de volaille ou de lapins où, moyennant l'accord du Ministre, l'expert est assisté par des préposés de l'abattoir, le montant est fixé par chaîne d'abattage comme suit :’ repris dans le projet transmis par le texte ‘8. Dans un abattoir de volaille ou de lapins où, moyennant l'accord de l'Agence, l'expert est assisté par des préposés de l'abattoir, le montant est fixé par chaîne d'abattage comme suit :’”

Op de vraag waar die situatie dan specifiek voor konijnen wordt geregeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“La législation européenne permet, en effet, aux Etats Membres qui le souhaitent, de mettre en œuvre l'expertise assistée dans les abattoirs de volailles et de lagomorphes (article 18 §3 du RE(UE) 2017/625 relatif aux contrôles officiels). Cette possibilité existait déjà avant 2017. Toutefois, de par la structure du secteur des abattoirs en Belgique, le législateur a intégré l'expertise assistée dans la réglementation belge pour les seules volailles (arrêté royal du 25 janvier 2011). Il faut que les opérateurs soient volontaires pour que l'expertise assistée soit appliquée dans leurs établissements et les abattoirs belges de lapins sont de taille trop réduite pour qu'il y ait un intérêt pour cette expertise assistée pour cette espèce. C'est pour cette raison que l'arrêté royal de 2011 ne fait référence qu'aux volailles.

(...)

Nous souhaitons que tout soit prêt s'il apparaît une demande d'expertise assistée pour les lagomorphes. A ce stade, la demande n'existe pas, mais rien au niveau européen ne s'y oppose légalement et l'AFSCA n'a pas non plus d'opposition de principe à une telle expertise. Si une demande naît au niveau d'un abattoir de lapins, l'arrêté royal du 25 janvier 2011 sera le seul texte réglementaire à compléter pour y intégrer les conditions techniques spécifiques (à discuter avec les gestionnaires des abattoirs de lapins) pour mettre en œuvre concrètement l'expertise assistée pour les lagomorphes sur le terrain.”

Het koninklijk besluit van 25 januari 2011 ‘tot vaststelling van de voorwaarden betreffende de bedrijfsgeassisteerde keuring in pluimveeslachthuizen’ geldt enkel voor pluimveeslachthuizen. De ontworpen wijziging van de retributieregeling voor konijnen kan geen doorgang vinden zonder dat de regelgeving gelijktijdig wordt aangepast om de bedrijfsgeassisteerde keuring ook voor konijnen mogelijk te maken. Daar kan niet op vooruit worden gelopen in de ontworpen retributieregeling.

Artikel 4

17. Op de vraag of het de bedoeling is dat hoofdstuk II van bijlage 2 bij het koninklijk besluit van 10 november 2005 in zijn geheel wordt vervangen, dan wel of de punten 2 en 3 van hoofdstuk II moeten worden gehandhaafd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“En effet, dans l’annexe 2 de notre projet, qui doit remplacer le chapitre II de l’annexe II du présent AR Rétributions, nous ne faisons pas mention des points 2 et 3. Ceci est une erreur de notre part, ces points 2 et 3 doivent bien être maintenus.

Nous proposons de modifier l’article 4 de notre projet comme suit :

‘Art. 4. A la même annexe du même arrêté, le chapitre II point 1 est remplacé par l’annexe 2 du présent arrêté’

En outre, à l’annexe 2, le titre du chapitre II ‘Chapitre II. Rétributions liées aux activités soumises au tarif expertise, au contrôle à l’importation et au dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles’ ne sera plus repris.”

Met die aanpassingen kan worden ingestemd.

Artikel 5

18. Overeenkomstig artikel 5 treedt het te nemen besluit in werking op 1 april 2022. Op de vraag of die datum zou worden gehandhaafd wanneer het te nemen besluit na die datum wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Il est prévu que cet AR, modifiant l’AR Rétributions, soit publié en mars et entre lui-même en vigueur à partir du 1^{er} avril 2022.

Néanmoins, si la publication s’avère être postposée, il y a bien une volonté de notre part d’avoir un arrêté qui entre en vigueur de manière rétroactive et ce, pour les raisons suivantes :

1- Engagement auprès des vétérinaires de l’exécutif d’avoir une augmentation de leurs honoraires à partir du 1^{er} avril ;

2- Engagement de couvrir cette augmentation par une augmentation des recettes ;

3- Accord du secteur (fédérations professionnelles) d’augmenter les honoraires des vétérinaires à partir du 1^{er} avril avec en parallèle une augmentation des rétributions.

La facturation se faisant mensuellement pour des raisons pratiques il est en outre souhaitable que les ‘nouveaux tarifs’ entre en vigueur au début d’un mois.”

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Het invoeren van nieuwe retributies of het verhogen van de bedragen van bestaande retributies kan niet met terugwerkende kracht gebeuren. Er is voor het overige ook niet voldaan aan de voormelde voorwaarden voor terugwerkende kracht, zodat het te nemen besluit ten vroegste op de datum van de bekendmaking ervan in werking kan treden.

Bijlage 1

19. In bijlage 1 bij het ontwerp komen de Nederlandse en de Franse tekst van de tweede kolom van punt I, b), niet overeen. Dit moet worden verholpen.

20. In de Nederlandse tekst van punt 1, c), zevende streepje, moet in de eerste kolom een streepje worden geplaatst aan het begin en schrijve men “zonder kluit” in plaats van “zonderuit”. In de Franse tekst moet een streepje worden geplaatst in de eerste kolom aan het begin van dat punt 1, c).

Bijlage 2

21. In bijlage 2 bij het ontwerp komen de Nederlandse en de Franse tekst van het onderdeel “Vis” niet volledig overeen. Dit moet worden verholpen.

22. In de Franse tekst van het onderdeel “Abattoirs de capacité normale une catégorie / ligne d’abattage” wordt het woord “une” het best met een hoofdletter geschreven, naar analogie van de Nederlandse tekst.

23. In de Franse tekst van het onderdeel “Abattoirs de capacité normale plusieurs cat. / ligne d’abattage” wordt het woord “plusieurs” het best met een hoofdletter geschreven, naar analogie van de Nederlandse tekst. Bovendien schrijve men telkens “Montant / animal *en fonction* du rythme d’abattage”.

*

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.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté royal du 10 novembre 2005 'relatif aux rétributions visées à l'article 5 de la loi du 9 décembre 2004 portant financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire'. Il majore le montant de la rétribution pour les prestations qui ne sont pas tarifées spécifiquement par des prestataires titulaires d'un diplôme universitaire ou assimilés et insère des dispositions en ce qui concerne la tarification horaire des membres du personnel de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire (ci-après : AFSCA) pour remplacer une rétribution sur la base des annexes de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 ou sur la base des arrêtés pris en exécution de l'article 3, § 2, du même arrêté royal, ainsi qu'en ce qui concerne une majoration de plein droit des rétributions du montant des frais encourus par l'AFSCA. Par ailleurs, l'annexe 1 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005, qui détermine les rétributions pour la délivrance de certificats, est remplacée et des modifications sont apportées à l'annexe 2 de l'arrêté royal, qui définit les rétributions liées aux activités soumises au tarif expertise, au contrôle à l'importation, au dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à la recherche de résidus.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} avril 2022.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire', combiné avec l'article 3, § 1^{er}, 3^o 1, de la même loi.

À cet effet, il est requis que les rétributions déterminées par le projet répondent aux caractéristiques d'une rétribution, à savoir qu'il s'agisse d'une rémunération pécuniaire d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré isolément, et que la rétribution 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.

Le dossier de demande d'avis contient en la matière un certain nombre d'éléments qui ne permettent toutefois pas de trancher définitivement la question, de sorte que la section de législation ne dispose pas des connaissances factuelles nécessaires pour apprécier s'il est satisfait aux exigences précitées.

¹ Selon le délégué, le projet porte uniquement sur les rétributions visées par cette disposition (et non sur les rétributions visées par l'article 3, § 1^{er}, 12^o, de cette loi).

4. L'attribution par l'article 3, § 4, en projet, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 des missions à l'AFSCA qui concernent tant des missions ordinaires visées à l'article 4, §§ 1^{er} à 3, de la loi du 4 février 2000 'relative à la création de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire' que des missions complémentaires visées à l'article 4, § 6, de cette loi et dans l'arrêté royal du 16 novembre 2001 'confiant à l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire des missions complémentaires', peut se fonder sur le pouvoir général d'exécution du Roi, combiné avec les articles 4, §§ 1^{er} à 3, et 5, alinéa 2, 2°, 4°, 6° à 10° et 13°², de la loi du 4 février 2000 (pour les missions ordinaires de l'AFSCA), et avec l'article 4, § 6, de la même loi et l'article 2, a) à d) et f)³, de l'arrêté royal du 16 novembre 2001 (pour les missions complémentaires de l'AFSCA).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. La mention du fondement juridique dans le préambule doit être mise en conformité avec les observations formulées aux points 3 et 4.

6. Le troisième alinéa actuel du préambule doit également viser la dernière date à laquelle le Comité consultatif de l'AFSCA a donné son avis, à savoir le 14 décembre 2021.

7. Le quatrième alinéa actuel du préambule doit aussi viser la première date à laquelle l'Inspection des Finances a donné son avis, à savoir le 14 janvier 2022.

8. Dès lors qu'il ressort des documents fournis ultérieurement par le délégué que la concertation entre les gouvernements régionaux et l'autorité fédérale a pris fin le 7 mars 2022, c'est cette date (et non le 17 février 2022) que doit mentionner le sixième alinéa actuel du préambule.

9. On insérera dans le préambule un alinéa faisant référence à l'analyse d'impact réalisée de la réglementation, visée dans la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

Article 1^{er}

10. L'article 1^{er}, 1°, du projet se base sur un montant existant de 38,97 euros, alors que le texte de la disposition à modifier fait état d'un montant de 20,92 euros et d'un montant de 29,28 euros, sans que ces dispositions aient été formellement adaptées. À la question de savoir si l'on se fonde sur le mécanisme d'indexation prévu à l'article 10 de la loi du 9 décembre 2004, le délégué a répondu comme suit :

² Selon les lois pertinentes, telles qu'indiquées par le délégué.

³ Selon les lois pertinentes, telles qu'indiquées par le délégué.

« En effet, les montants sont indexés annuellement sur base de l'article 10 de la loi du 9/12/2004. Toutes les indexations sont publiées au Moniteur Belge. On peut retrouver les différentes indexations annuelles sur le site de l'Agence et la version coordonnée sur le site du MB

<https://www.favv-afscabebasiswetgevingfinanciering/>

http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2005111033&table_name=wet

Nous proposons également de modifier l'article 1^{er} 1° de notre projet comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er}, l'alinéa 1^{er} est remplacé par ce qui suit : 'Les prestations visées à l'article 2, qui ne sont pas tarifées spécifiquement conformément aux annexes du présent arrêté ou conformément aux arrêtés pris en exécution du paragraphe 2, sont soumises au tarif général par prestataire, de 27,84 par demi-heure entamée et de 39,84 lorsqu'elles doivent réglementairement être effectuées par un prestataire titulaire d'un diplôme universitaire ou assimilé' ».

À la question de savoir comment ces nouveaux montants sont alors indexés, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Chaque année la formule utilisée pour calculer les montants de l'année X, telle que validée par l'inspecteur des finances, est : l'indice du mois de septembre X-1 divisé par l'indice du mois de septembre X-2) multiplié par les montants qui étaient applicables l'année X-1 ».

Le Conseil d'État se demande alors pourquoi le montant de base est fondé sur le mois de septembre, alors que l'article 10, alinéa 2, de la loi du 9 décembre 2004 se base sur le mois d'octobre. Contrairement à l'alinéa 1^{er}, la mention de ce mois n'a pas été adaptée d'octobre à septembre.

11. Le texte français de l'article 3, § 4, alinéa 2, 1°, en projet, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 fait référence à « des prestations soumises à rétributions », d'une manière indéfinie, tandis que le texte néerlandais mentionne « de aan retributies onderworpen prestaties », qui vise toutes les prestations. Il convient d'harmoniser les deux versions linguistiques.

12. L'article 3, § 4, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 vise un formulaire dont l'AFSCA détermine le modèle et qu'elle publie sur son site Internet.

À la question de savoir si le formulaire contiendra uniquement des éléments qui découlent déjà des dispositions en projet ou si, via le formulaire, l'AFSCA fixera de nouvelles règles d'application générale et exercera par là un pouvoir réglementaire, le délégué a donné la réponse suivante :

« Les éléments contenus dans le formulaire à caractère obligatoire sont imposés dans l'arrêté. L'Agence pourrait demander des éléments d'information supplémentaires concernant l'organisation dans le formulaire, mais sans caractère obligatoire.

De plus, nous avons également remarqué qu'il y avait une erreur dans l'arrêté. L'alinéa 4 du nouveau § 4 renvoie à l'alinéa 4 alors qu'il devrait renvoyer à l'alinéa 3.

Le nouveau texte sera donc 'Sous peine d'irrecevabilité, le formulaire visé au troisième alinéa est signé et dûment rempli et contient au moins les éléments suivants :' »

On peut se rallier à cette proposition de texte.

13. L'article 3, § 4, alinéa 5, en projet, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 fait mention d'une convocation du demandeur par l'AFSCA. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En respect du droit d'être entendu, l'Agence, sur demande de l'opérateur qui introduit le formulaire, peut recevoir celui-ci pour qu'il explique son dossier. Le terme 'convoyer' utilisé dans notre projet n'étant peut-être pas le plus adéquat, nous proposons de le remplacer par 'recevoir' ou 'inviter' ».

On peut se rallier à cette proposition.

14. Le délégué a convenu qu'à l'article 3, § 4, alinéa 7, en projet, de l'arrêté royal du 10 novembre 2005, il vaudrait mieux écrire « complété ou adapté » plutôt que « modifié ».

15. Selon la même disposition, à défaut de décision (dans un délai d'un mois), la demande est considérée comme rejetée.

Ainsi que le Conseil d'État l'a déjà indiqué à de nombreuses reprises, il est déconseillé de recourir au procédé de la décision tacite de refus. En effet, les décisions tacites se caractérisent par l'absence de motivation formelle, privant ainsi les intéressés d'une garantie. De plus, le procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite et du fait que la décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions ordinaires, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. En outre, le recours au procédé de la décision tacite de refus est difficilement conciliable avec les principes de bonne administration, dès lors qu'il permet que des décisions soient prises sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. La disposition en projet devra être reconsidérée à la lumière de ce qui précède.

Article 3

16. Le point 8, en projet, du chapitre I^{er} de l'annexe 2 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 prévoit une rétribution par chaîne d'abattage dans un abattoir de *volaille* et de *lapins* où l'expert peut être assisté par des préposés de l'abattoir, moyennant l'accord du ministre. À la question de savoir où cette situation est réglée, le délégué a répondu comme suit :

« Cette disposition relative à l'accord du ministre était déjà reprise dans l'arrêté royal relatif aux rétributions actuellement en vigueur. Il s'agit d'une erreur. Dans le cadre de l'expertise assistée, notre base légale est bien l'arrêté royal du 25 janvier 2011 fixant les conditions pour l'inspection assistée par l'établissement dans les abattoirs de volailles dans lequel il est fait mention de l'autorisation de l'Agence et non du Ministre.

De ce fait, nous allons remplacer le texte '8. Dans un abattoir de volaille ou de lapins où, moyennant l'accord du Ministre, l'expert est assisté par des préposés de l'abattoir, le montant est fixé par chaîne d'abattage comme suit : ' repris dans le projet transmis par le texte '8. Dans un abattoir de volaille ou de lapins où, moyennant l'accord de l'Agence,

l'expert est assisté par des préposés de l'abattoir, le montant est fixé par chaîne d'abattage comme suit : ».

À la question de savoir où cette situation est réglée spécifiquement pour les lapins, le délégué a donné la réponse suivante :

« La législation européenne permet, en effet, aux États Membres qui le souhaitent, de mettre en œuvre l'expertise assistée dans les abattoirs de volailles et de lagomorphes (article 18 §3 du RE(UE) 2017/625 relatif aux contrôles officiels). Cette possibilité existait déjà avant 2017. Toutefois, de par la structure du secteur des abattoirs en Belgique, le législateur a intégré l'expertise assistée dans la réglementation belge pour les seules volailles (arrêté royal du 25 janvier 2011). Il faut que les opérateurs soient volontaires pour que l'expertise assistée soit appliquée dans leurs établissements et les abattoirs belges de lapins sont de taille trop réduite pour qu'il y ait un intérêt pour cette expertise assistée pour cette espèce. C'est pour cette raison que l'arrêté royal de 2011 ne fait référence qu'aux volailles.

(...)

Nous souhaitons que tout soit prêt s'il apparaît une demande d'expertise assistée pour les lagomorphes. A ce stade, la demande n'existe pas, mais rien au niveau européen ne s'y oppose légalement et l'AFSCA n'a pas non plus d'opposition de principe à une telle expertise. Si une demande naît au niveau d'un abattoir de lapins, l'arrêté royal du 25 janvier 2011 sera le seul texte réglementaire à compléter pour y intégrer les conditions techniques spécifiques (à discuter avec les gestionnaires des abattoirs de lapins) pour mettre en œuvre concrètement l'expertise assistée pour les lagomorphes sur le terrain ».

L'arrêté royal du 25 janvier 2011 'fixant les conditions pour l'inspection assistée par l'établissement dans les abattoirs de volailles' s'applique uniquement aux abattoirs de volailles. La modification en projet du régime de rétribution pour les lapins ne peut pas se concrétiser sans une adaptation simultanée de la réglementation afin de permettre l'inspection assistée par l'établissement pour les lapins également. Le régime de rétribution en projet ne peut pas anticiper cet aspect.

Article 4

17. À la question de savoir si l'intention est de remplacer le chapitre II de l'annexe 2 de l'arrêté royal du 10 novembre 2005 dans son ensemble ou si les points 2 et 3 du chapitre II doivent être maintenus, le délégué a répondu comme suit :

« En effet, dans l'annexe 2 de notre projet, qui doit remplacer le chapitre II de l'annexe II du présent AR Rétributions, nous ne faisons pas mention des points 2 et 3. Ceci est une erreur de notre part, ces points 2 et 3 doivent bien être maintenus.

Nous proposons de modifier l'article 4 de notre projet comme suit :

'Art. 4. A la même annexe du même arrêté, le chapitre II point 1 est remplacé par l'annexe 2 du présent arrêté'

En outre, à l'annexe 2, le titre du chapitre II 'Chapitre II. Rétributions liées aux activités soumises au tarif expertise, au contrôle à l'importation et au dépistage des encéphalopathies spongiformes transmissibles' ne sera plus repris ».

On peut se rallier à ces adaptations.

Article 5

18. Conformément à l'article 5, l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} avril 2022. À la question de savoir si cette date sera maintenue si l'arrêté envisagé est publié au Moniteur belge après cette date, le délégué a répondu ce qui suit :

« Il est prévu que cet AR, modifiant l'AR Rétributions, soit publié en mars et entre lui-même en vigueur à partir du 1^{er} avril 2022.

Néanmoins, si la publication s'avère être postposée, il y a bien une volonté de notre part d'avoir un arrêté qui entre en vigueur de manière rétroactive et ce, pour les raisons suivantes :

1- Engagement auprès des vétérinaires de l'exécutif d'avoir une augmentation de leurs honoraires à partir du 1^{er} avril ;

2- Engagement de couvrir cette augmentation par une augmentation des recettes ;

3- Accord du secteur (fédérations professionnelles) d'augmenter les honoraires des vétérinaires à partir du 1^{er} avril avec en parallèle une augmentation des rétributions.

La facturation se faisant mensuellement pour des raisons pratiques il est en outre souhaitable que les 'nouveaux tarifs' entre en vigueur au début d'un mois ».

Il y a lieu d'observer à cet égard que ce n'est que sous certaines conditions que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés peut être réputée admissible. L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

L'instauration de nouvelles rétributions ou la majoration des montants des rétributions existantes ne peut rétroagir. Pour le surplus, il n'est pas non plus satisfait aux conditions de rétroactivité précitées, si bien que l'arrêté envisagé ne peut entrer en vigueur qu'à la date de sa publication au plus tôt.

Annexe 1

19. Les textes français et néerlandais de la deuxième colonne du point I, b), de l'annexe 1 du projet ne correspondent pas. Il y a lieu d'y remédier.

20. Dans le texte néerlandais du point I, c), septième tiret, on placera un tiret au début, dans la première colonne, et on écrira « zonder kluit » au lieu de « zonderuit ». Dans le texte français, on placera un tiret dans la première colonne au début de ce point I, c).

Annexe 2

21. Dans l'annexe 2 du projet, les versions française et néerlandais de la rubrique « Poisson » ne concordent pas parfaitement. Il convient d'y remédier.

22. Dans le texte français de la rubrique « Abattoirs de capacité normale une catégorie / ligne d'abattage », mieux vaudrait écrire le mot « une » avec une majuscule, par analogie avec le texte néerlandais.

23. Dans le texte français de la rubrique « Abattoirs de capacité normale plusieurs cat. / ligne d'abattage », mieux vaudrait écrire le mot « plusieurs » avec une majuscule, par analogie avec le texte néerlandais. En outre, on écrira chaque fois « Montant / animal *en* fonction du rythme d'abattage ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH