KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 9e augustus 1973 door de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "ertoe strekkende bijkomende geldmiddelen toe te kennen aan het Belgische Rode Kruis", heeft de 14e augustus 1973 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, le 9 août 1973, d'une demande d'avis sur un projet de loi "tendant à accorder à la Croix-Rouge de Belgique des ressources complémentaires", a donné le 14 août 1973 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

Het ontwerp strekt om te voorzien in een "regelmatige financiering van de werkzaamheden" van het Belgische Rode Kruis als helper van de openbare besturen "in vredestijd". Met dat doel zouden de verzekeringsondernemingen ten behoeve van het Rode Kruis een toeslag van 0,25 t.h. innen op het premiebedrag dat ten laste komt van elke verzekeringsnemer, op wie de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen van toepassing is.

Anderzijds stelt het ontwerp het Belgische Rode Kruis onder Rijkstoezicht.

In het internationale recht is het Belgische Rode Kruis een van de "nationale Rode Kruis-verenigingen" die, samen met de "Liga van Rode Kruis-verenigingen" en het Internationale Comité van het Rode Kruis", het "Internationale Rode Kruis" vormen.

De stichting van het Internationale Rode Kruis was het gevolg van de werkzaamheden van het "Internationaal Comité voor hulp aan gewonde militairen", dat was samengesteld uit leden aangewezen door de "société genevoise d'utilité publique". De Regering van de Zwitserse Bond steunt dit privé-initiatief en belegde een internationale conferentie die leidde tot het Verdrag van Genève van 22 augustus 1864 voor de verbetering van het lot der militairen gewond in de legers te velde (Dalloz, Nouveau répertoire de droit, v° Croix Rouge, nr. 1).

.../...

Dat Verdrag van 22 augustus 1864 werd achtereenvolgens vervangen door de Verdragen van Genève van 6 juli 1906 en 27 juli 1929 alsook door die van 12 augustus 1949, goedgekeurd door de Belgische wet van 3 september 1952.

Luidens die Verdragen erkent het internationale recht het Internationale Comité van het Rode Kruis en de nationale Rode Kruis-verenigingen, verleent het hun rechten en legt het hun verplichtingen op.

Zo stelt het Verdrag van Genève van 12 augustus 1949 voor de verbetering van het lot der gewonden en zieken, zich bevindende bij de strijdkrachten te velde, dat samen met de andere Verdragen van Genève van die datum is goedgekeurd door de wet van 3 september 1952, in artikel 26 met het geneeskundig personeel uitsluitend belast met het opzoeken, verzamelen, vervoeren of behandelen van gewonden gelijk : "het personeel van de nationale Rode Kruis-verenigingen en dat van andere door haar Regering erkende en toegelaten verenigingen ... mits het personeel dezer verenigingen onderworpen is aan de militaire wetten en reglementen" en regelt het in artikel 44 het gebruik, zowel in tijd van vrede als in tijd van oorlog, van de naam en het embleem van het Rode Kruis, welk embleem het kenteken is van de "geneeskundige dienst der legers".

Zo ook verleent het Verdrag van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de behandeling van krijgsgevangenen aan het Internationale Comité van het Rode Kruis een zeer uitgebreid recht van toezicht op de behandeling van krijgsgevangenen.

.../...

Nochtans is en blijft het Internationale Rode Kruis een privé-instelling, aldus de "Nouveau répertoire Dalloz" (op. cit. nr. 4) en Guggenheim (Traité de droit international public, deel II, blz. 338).

Het Internationale Comité van het Rode Kruis, dat rechtspersoonlijkheid heeft en onder de Zwitserse wet valt, is onafhankelijk van de Zwitserse Bondsraad. Hierdoor is het bijzonder geschikt voor het uitoefenen van zijn werkzaamheid die berust op de beginselen van onafhankelijkheid, neutraliteit en menslievendheid (Guggenheim, op. cit. blz. 338).

De nationale Rode Kruis-verenigingen zijn doorgaans gegroeid uit strikt particulier initiatief; zij hebben in beginsel een burgerrechtelijk statuut ofschoon zij, naar gelang van het land, een min of meer uitgesproken openbaar karakter vertonen.

De vereniging van het Belgische Rode Kruis is in 1864 opgericht op initiatief van particulieren; de wet van 30 maart 1891 heeft haar rechtspersoonlijkheid verleend te rekenen van de goedkeuring van haar statuten bij koninklijk besluit. Volgens artikel 1 van haar statuten, in laatste instantie goedgekeurd bij het koninklijk besluit van 31 juli 1972, is zij "een instelling van openbaar nut die krachtens de wet van 30 maart 1891 burgerlijke rechtspersoonlijkheid heeft".

.../...

Ondanks deze kwalificatie is het Rode Kruis geen instelling van openbaar nut in de zin van de wet van 27 juni 1921, gelet op het feit, enerzijds dat zij een vereniging is en anderzijds dat zij vóór die wet is opgericht en niet onder haar voorschriften maar onder een speciale wet valt.

In de huidige stand van de wetgeving lijkt het wel zo dat het Rode Kruis in vredestijd niet als een echte openbare dienst kan worden beschouwd (zie Buttgenbach : "Les modes de gestion des services publics en Belgique", 1942, blz. 78 en noot).

Volgens de statuten maken deel uit van de Nationale Raad : een afgevaardigde van de Minister van Landsverdediging, van de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin, van de Minister van Buitenlandse Zaken en van de Minister van Binnenlandse Zaken, alsook de inspecteur-generaal van de gezondheidsdienst van het leger (artikel 15); de nationale voorzitter, de nationale ondervoorzitter, de ondervoorzitters van de Gemeenschapsraden, de medevoorzitters van het Medisch Comité en de provinciale voorzitters worden bij koninklijk besluit benoemd (artikel 19).

Deze gegevens, alsook de verplichting voor de vereniging om het verslag over haar werkzaamheden, de rekeningen en de verslagen van de revisoren over te leggen aan de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin en aan de Minister van Landsverdediging, doen in de grond niets af aan het particulier karakter van de vereniging of aan haar autonomie ten opzichte van het rijksbestuur.

.../...

Overeenkomstig artikel 4, tweede lid, van de wet van 30 maart 1891 "verschaft en regelt" de vereniging in vredestijd "de nodige middelen tot volvoering harer zending en mag zij die voor gezondheidsdoeleinden gebruiken".

Volgens de memorie van toelichting wil de ontwerpwet in een regelmatige financiering van die werkzaamheden voorzien door nieuwe inkomsten die zullen komen uit "een toeslag van 0,25 t.h. op het premiebedrag dat ten laste komt van elke verzekeringsnemer, op wie de wet van 1 juli 1956 betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen van toepassing is"; die bedragen zullen ten behoeve van het Rode Kruis door de verzekeringsmaatschappijen worden geïnd "onder dezelfde voorwaarden en met inachtneming van dezelfde termijnen, als die welke gelden voor de verzekeringspremies waaraan die bedragen worden toegevoegd" (artikel 1). Die "premietoeslagen" zijn prestaties in geld die ten laste komen van een categorie van burgers. Aangezien het om verplichte betalingen gaat die wettelijk vastgesteld zijn, hebben zij iets van een belasting (Cass. 2 maart 1936 - Pas. I-170 - Cass. 2 december 1943 - R.J.D.A. 1946, blz. 28) met dit verschil dat zij worden vastgesteld en betaald ten behoeve van een privépersoon die belast is met een dienst van algemeen belang.

Ofschoon kan worden betwijfeld dat de Grondwetgever van 1831 met die mogelijkheid rekening heeft gehouden, verzet de tekst van artikel 113 van de Grondwet, met het daarin gemaakte voorbehoud "Behalve in gevallen door de wet uitdrukkelijk uitgezonderd" zich niet tegen het invoeren van zodanige verplichte prestaties die met belastingen kunnen worden gelijkgesteld, ten behoeve van een privé-persoon van algemeen belang.

.../...

Op te merken valt dat die belasting niet ten behoeve van de Staat wordt geheven en dus niet valt onder het in artikel 111 van de Grondwet gestelde beginsel "dat de belastingen jaarlijks worden gestemd", en dat zij dus niet op de rijksbegroting zal voorkomen.

Anderzijds zal de in het ontwerp bepaalde "premietoeslag", die met een belasting moet worden gelijkgesteld, krachtens het beginsel non bis in idem niet aan de belasting over de toegevoegde waarde onderworpen mogen worden.

*

Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat de gemachtigden van de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu en van de Minister van Financiën beroep met "schorsende werking" kunnen instellen tegen de uitvoering van beslissingen die zij in strijd achten met de wet, de statuten of het algemeen belang.

Doordat deze bepaling zo algemeen geformuleerd is zal er voortaan toezicht zijn zowel op de gepastheid als op de wettigheid niet alleen van de aanwending van de middelen waarin het ontwerp voorziet, maar van alle werkzaamheden van het Rode Kruis. Die instelling zal zodoende grondige wijzigingen ondergaan zowel wat haar privé-karakter als haar autonomie betreft.

*

Aangezien de bepalingen van het ontwerp het statuut van het Belgische Rode Kruis wijzigen door aan die vereniging middelen te verschaffen die ten laste van een categorie

van burgers komen en door haar onder toezicht van de Staat te stellen, zou de voorgenomen hervorming tot stand moeten worden gebracht door een herziening van de organieke wet van die instelling, des te meer daar de bepalingen van de artikelen 2 en 3 van het ontwerp betrekking hebben op aangelegenheden die reeds behandeld zijn in de artikelen 5 en 6 van de wet van 30 maart 1891 en het niet staat in een wet te werken met statutaire begrippen als "Nationale Raad", "Centraal Directiecomité", "Financieel Comité", die bij gewoon koninklijk besluit kunnen worden gewijzigd.

*

* *

Bij het ontwerp zijn nog de volgende opmerkingen te maken.

In het indieningsbesluit dient de verwijzing naar de dringende noodzakelijkheid te worden vervangen door een verwijzing naar het advies van de Raad van State.

Artikel 1.

Ter voorkoming van iedere betwisting over het tijdstip waarop de premietoeslag door elke verzekerde voor de eerste maal verschuldigd zal zijn, ware het geraden het tweede lid van artikel 1 met de volgende volzin aan te vullen :

"Die bedragen worden voor de eerste maal geïnd bij de eerste vervaldag van de premie volgend op de inwerkingtreding van de wet".

.../...

Artikel 4.

In het eerste lid dient nader te worden bepaald of de gemachtigde van de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort en de gemachtigde van de Minister van Financiën al dan niet samen moeten optreden.

Het vierde lid bepaalt dat het beroep bij de Koning aanhangig wordt gemaakt "door de Minister onder wie de volksgezondheid ressorteert". Aangezien de Koning niet kan beschikken dan met de medeondertekening van een Minister, is het niet duidelijk welke de strekking is van deze bepaling, die trouwens afwijkt van de regeling voorgeschreven in de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, waarnaar de memorie van toelichting verwijst.

Anderzijds is niet voorzien in enig optreden van de Minister van Financiën met betrekking tot de beslissing welke de Koning zou dienen te nemen ten aanzien van het beroep dat door de gemachtigde van die Minister mocht zijn ingesteld overeenkomstig het eerste lid.

Artikel 4 zou, wat deze punten betreft, moeten worden herzien.

OBSERVATIONS GENERALES.

Le projet tend à assurer un "financement régulier des activités" de la Croix Rouge de Belgique en tant qu'auxiliaire des pouvoirs publics "en temps de paix", par la perception par les entreprises d'assurance, au profit de la Croix Rouge, d'un supplément de 0,25% du montant des primes mises à charge de tout preneur d'assurance assujetti à la loi du 1er juillet 1956, relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs.

Il prévoit, d'autre part, un contrôle de l'Etat sur la Croix Rouge de Belgique.

En droit international la Croix Rouge de Belgique est une des "sociétés nationales de la Croix Rouge" qui, avec la "Ligue des sociétés de la Croix Rouge" et le "Comité international de la Croix Rouge" composent la "Croix Rouge internationale".

La fondation de la Croix Rouge internationale résulte de l'activité du "Comité international de secours pour les militaires blessés", composé de membres désignés par la "société genevoise d'utilité publique". Le Gouvernement de la Confédération suisse

.../...

soutint cette initiative privée et provoqua une conférence internationale qui aboutit à la Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne (Dalloz, Nouveau répertoire de droit, v° Croix Rouge, n° 1).

Cette convention du 22 août 1864, fut successivement remplacée par les Conventions de Genève du 6 juillet 1906 et du 27 juillet 1929 ainsi que par celles du 12 août 1949, approuvées par la loi belge du 3 septembre 1952.

Aux termes de ces conventions le droit international reconnaît le Comité international de la Croix Rouge et les sociétés nationales de la Croix Rouge en leur conférant des droits et des devoirs.

C'est ainsi que la Convention de Genève du 12 août 1949 pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, approuvée ainsi que les autres conventions de Genève de cette date par la loi du 3 septembre 1952, assimile, par son article 26, au personnel sanitaire exclusivement affecté à la recherche, à l'enlèvement, au transport ou au traitement des blessés, "le personnel des sociétés nationales de la Croix Rouge ... dûment

.../...

reconnues et autorisées par leur Gouvernement ... sous la réserve que le personnel de ces sociétés sera soumis aux lois et règlements militaires" et que, par son article 44, elle réglemente l'usage, en temps de paix et de guerre, du nom et de l'emblème de la Croix Rouge, celui-ci étant le signe distinctif du service sanitaire des armées.

C'est ainsi encore que la Convention de Genève du 12 août 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre reconnaît au Comité international de la Croix Rouge un droit de contrôle très étendu sur le traitement des prisonniers de guerre.

Toutefois, comme le soulignent le Nouveau répertoire Dalloz (op. cit. n° 4) et Guggenheim (Traité de droit international public, t. II, p. 338), la Croix Rouge internationale est et reste une institution privée.

Le Comité international de la Croix Rouge qui a la personnalité juridique et qui est régi par la loi suisse est indépendant du Conseil fédéral suisse. Cette situation le rend particulièrement apte à l'exercice de son activité dominée par les principes d'indépendance, de neutralité et d'humanité (Guggenheim. op. cit. p. 338).

.../...

Les sociétés nationales de la Croix Rouge sont généralement le fruit d'initiatives strictement privées, elles ont en principe un statut civil tout en ayant un caractère public plus ou moins prononcé suivant les pays.

L'association de la Croix Rouge de Belgique fut créée en 1864 à l'initiative de personnes privées; la loi du 30 mars 1891 lui conféra la personnalité juridique à dater de l'approbation de ses statuts par arrêté royal. Selon l'article 1er de ses statuts approuvés en dernier lieu par l'arrêté royal du 31 juillet 1972 "elle est un établissement d'utilité publique, jouissant de la personnalité civile en vertu de la loi du 30 mars 1891".

Nonobstant cette qualification, la Croix Rouge n'est pas un établissement d'utilité publique au sens de la loi du 27 juin 1921 étant donné d'une part son caractère d'association, d'autre part le fait que sa création est antérieure à cette loi et n'est pas régie par ses prescriptions mais par une loi spéciale.

Dans l'état actuel de la législation il semble bien qu'en temps de paix la Croix Rouge ne puisse être considérée comme un véritable service public. (voir Buttgenbach : Les modes de gestion des services publics en Belgique, 1942, p. 78 et note).

.../...

Aux termes de ses statuts un délégué du Ministre de la Défense nationale, du Ministre de la Santé publique et de la Famille, du Ministre des Affaires étrangères et du Ministre de l'Intérieur, de même que l'inspecteur général du Service de santé de l'armée, font partie du Conseil national (article 15), le président-national, les vice-présidents nationaux, les vice-présidents des conseils communautaires, les co-présidents du Comité médical et les présidents provinciaux sont nommés par arrêté royal (article 19).

Ces éléments, de même que l'obligation pour l'association de transmettre le rapport sur ses activités, les comptes et les rapports des réviseurs au Ministre de la Santé publique et de la Famille de même qu'au Ministre de la Défense nationale, n'ont pas pour effet d'altérer fondamentalement le caractère privé de l'association ni son autonomie à l'égard de l'administration étatique.

Conformément à l'article 4, alinéa 2 de la loi du 30 mars 1891, la Croix Rouge de Belgique "crée et organise en temps de paix, les ressources nécessaires pour l'accomplissement de son oeuvre et peut les utiliser dans un but sanitaire".

.../...

Suivant l'exposé des motifs, la loi en projet a pour objet d'assurer un financement régulier de ces activités par des ressources nouvelles qui seront constituées par "un supplément de 0,25 % du montant des primes mises à charge de tout preneur d'assurance assujetti à la loi du 1er juillet 1956, relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules auto-moteurs" et qui seront perçues, au profit de la Croix Rouge, par les sociétés d'assurance "dans les mêmes conditions et dans les mêmes délais que les primes d'assurance auxquelles ces montants s'ajoutent" (article 1er). Ces "suppléments de primes" sont des prestations en argent mises à charge d'une catégorie de citoyens. Etant obligatoires et légalement fixées, elles participent de la nature de l'impôt (Cass. 2 mars 1936 - Pas. I-170 - Cass. 2 décembre 1943 - R.J.D.A. 1946, p. 28) dont elles diffèrent par le fait qu'elles sont établies et payées au profit d'une personne privée chargée d'un service d'intérêt général.

Bien qu'il soit douteux qu'une telle éventualité ait été envisagée par le Constituant de 1831, le texte de l'article 113 de la Constitution, par la réserve qu'il formule "Hors les cas formellement exceptés par la loi" ne s'oppose pas à ce que de telles prestations obligatoires, qui peuvent être assimilées

.../...

à des taxes, soient prévues au profit d'une personne privée d'intérêt général.

Il y a lieu d'observer que cette taxe n'étant pas prélevée au profit de l'Etat échappera au principe de l'annalité des impôts prévue par l'article 111 de la Constitution et qu'elle n'apparaîtra pas non plus au budget de l'Etat.

Par ailleurs, devant être assimilé à une taxe, le "supplément de prime" prévu par le projet ne devrait pas, en vertu du principe non bis in idem, être soumis à la taxe sur la valeur ajoutée.

*

L'article 4 du projet prévoit que les délégués du Ministre de la Santé publique et de l'Environnement et du Ministre des Finances exercent un recours suspensif contre l'exécution de décisions qu'ils estiment contraires à la loi, aux statuts et à l'intérêt général.

Etant donné la généralité des termes utilisés, cette disposition aura pour effet d'instaurer dorénavant un contrôle tant d'opportunité que de légalité portant non seulement sur l'utilisation des

.../...

ressources que le projet prévoit mais sur toutes les activités de la Croix Rouge. Cette institution sera ainsi profondément modifiée tant au point de vue de son caractère privé que de son autonomie.

*

Les dispositions du projet modifiant le statut de la Croix Rouge de Belgique en lui assurant des ressources à charge d'une catégorie de citoyens et en la soumettant à un contrôle de la part de l'Etat, c'est par une refonte de la loi organique de cette institution que la réforme devrait se traduire. D'autant plus que les dispositions des articles 2 et 3 du projet se rapportent à des matières déjà traitées par les articles 5 et 6 de la loi du 30 mars 1891 et qu'il ne convient pas de faire appel dans une loi à des notions statutaires telles "Conseil national", "Comité central de direction", "Comité financier", qui peuvent être modifiées par simple arrêté royal.

*

* *

Le projet appelle en outre les observations suivantes :

.../...

Dans l'arrêté de présentation il conviendrait de remplacer la référence à l'urgence par la référence à l'avis du Conseil d'Etat.

Article 1er.

Afin d'éviter toute discussion quant au moment où le supplément de prime sera dû par chaque assuré pour la première fois, il serait expédient de compléter l'alinéa 2 de l'article 1er par la phrase ci-après :

"Ils seront perçus pour la première fois lors de la première échéance de la prime qui suivra l'entrée en vigueur de la loi".

Article 4.

A l'alinéa 1er, il conviendrait de préciser si le délégué du Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions et le délégué du Ministre des Finances devront ou non agir conjointement.

.../...

L'alinéa 4 prévoit que le Roi est saisi du recours par le Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions. Le Roi ne pouvant statuer qu'avec le contre-seing d'un Ministre on comprend mal la portée de cette disposition qui s'écarte par ailleurs du système prévu par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public auquel se réfère l'exposé des motifs.

D'autre part, l'intervention du Ministre des Finances est exclue de la décision que le Roi serait appelé à prendre sur le recours qui serait introduit par le délégué de ce Ministre conformément à l'alinéa 1er.

L'article 4 devrait être revu sur ces points.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

Ch. SMOLDERS, staatsraden,
H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
M. VERSCHELDEN, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : J. TRUYENS, griffier.
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. COURTEJOIE, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Ch. SMOLDERS.

Le rapport a été présenté par M. A. COURTEJOIE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. TRUYENS. F. LEPAGE.