

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 11 mei 1998 door de Minister van Volksgezondheid verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1974 betreffende de bijkomende geldmiddelen die aan het Belgische Rode Kruis worden toegekend", heeft op 14 mei 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique, le 11 mai 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 16 décembre 1974 relatif aux ressources complémentaires accordées à la Croix-Rouge de Belgique", a donné le 14 mai 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd "door de noodzaak om zo spoedig mogelijk de vereiste maatregelen te nemen om de goede werking van de transfusiecentra van het Belgische Rode Kruis te verzekeren en de zelfvoorziening en de kwaliteit van de bevoorrading van het land inzake stabiele bloedproducten van menselijke oorsprong te waarborgen".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 1, § 1, eerste lid, van de wet van 7 augustus 1974 tot toekenning van bijkomende geldmiddelen aan het Belgische Rode Kruis bepaalt dat die instelling jaarlijks een geldsom ontvangt, afkomstig van de opbrengst

.../...

van een toeslag van 0,25 % op het premiebedrag dat ten laste komt van elke verzekeringnemer, op wie de wetgeving i.v.m. de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen van toepassing is.

Artikel 1, § 1, derde lid, van dezelfde wet, ingevoegd bij de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen, machtigt de Koning tot het verminderen van die toeslag of tot het verhogen ervan, tot een maximum van 1 %. De Koning kan het bedrag afkomstig van de inning van de toeslag geheel of gedeeltelijk toewijzen aan een of meer welbepaalde activiteiten.

Het voor advies voorgelegde ontwerp beoogt de verhoging van de toeslag van 0,25 % tot 0,35 %.

Het bedrag dat verkregen wordt ten gevolge van de verhoging van de toeslag met 0,10 % is volgens het ontwerp bestemd voor de financiering van de werkzaamheden van de transfusiecentra van het Belgische Rode Kruis, en meer in het bijzonder voor de aanmaak van het plasma verkregen door plasmaferese en bestemd voor de c.v.b.a. Centrale Afdeling voor Fractionering van het Rode Kruis. Opdat die bestemming effectief geëerbiedigd wordt, voorziet het ontwerp in een regeling waarbij de door het Rode Kruis in een bepaald jaar geïnde bedragen terugbetaald moeten worden, in zoverre het totaal bedrag ervan hoger is dan een tegemoetkoming van 1.000 frank per liter plasma, vermenigvuldigd met het totaal aantal liters plasma die door het Rode Kruis in dat jaar geleverd zijn.

.../...

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Zoals vóór de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2°). Thans voegt de wet hieraan toe dat, in een dergelijk geval, "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen (wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de dringende noodzakelijkheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de voor het spoedonderzoek aangevoerde redenen te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoedprocedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, pp. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, p. 24.

verantwoord is, zou zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling maakt een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van het verzoek om spoedbehandeling een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

In het voorliggende geval wordt de dringende noodzakelijkheid enkel verantwoord door de noodzaak om "zo spoedig mogelijk" de vereiste maatregelen te nemen om de goede werking van de transfusiecentra van het Belgische Rode Kruis te verzekeren en de zelfvoorziening en de kwaliteit van de bevoorrading van het land inzake stabiele bloedproducten van menselijke oorsprong te waarborgen.

Zo die motivering geacht kan worden een verantwoording te bieden voor de ontworpen maatregelen zelf, maakt zij daarentegen niet duidelijk waarom het ontworpen besluit binnen een zo korte tijd genomen moet worden dat een beroep op de spoedprocedure van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State gewettigd zou zijn. Een dergelijke inadequate motivering is gelijk te stellen met een afwezigheid van motivering.

De adviesaanvraag is derhalve onontvankelijk.

.../...

RECHTSGROND

Niettegenstaande de conclusie i.v.m. de ontvanke-
lijkheid van de adviesaanvraag, meent de Raad van State ook
voorbehoud te moeten maken m.b.t. de rechtens vereiste
rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Zoals de ontworpen regeling is opgevat, wordt een
bijslag opgelegd aan iedere verzekeringnemer die onder de
toepassing valt van de wet van 21 november 1989 betreffende
de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motor-
rijtuigen. De opbrengst van die heffing komt echter niet
integraal toe aan het Belgische Rode Kruis. Die instelling
zal immers slechts de opbrengst ontvangen ten belope van een
bedrag dat overeenstemt met 1.000 frank per liter plasma,
vermenigvuldigd met het aantal liter plasma dat ze elk jaar
geleverd zal hebben; het eventuele overschot blijft ter
beschikking staan van het ministerie van Sociale Zaken,
Volksgezondheid en Leefmilieu.

Het is zeer de vraag of die regeling ingepast kan
worden in artikel 1, § 1, derde lid, van de wet van
7 augustus 1974. Die bepaling lijkt de Koning niet de
mogelijkheid te bieden om aan de bedoelde verzekeringnemers
een bijslag op te leggen die, al was het maar gedeeltelijk,
bestemd wordt voor een ander doel dan de bijdrage in de
financiering van de werkzaamheden van het Belgische Rode
Kruis.

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "par la nécessité de prendre au plus tôt les dispositions propres à assurer le bon fonctionnement des centres de transfusion de la Croix-Rouge de Belgique et à garantir l'autosuffisance et la qualité de l'approvisionnement du pays en produits sanguins stables d'origine humaine".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

PORTEE DU PROJET

L'article 1er, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 7 août 1974 accordant des ressources complémentaires à la Croix-Rouge de Belgique dispose que cette institution bénéficie annuellement d'une recette provenant d'un supplément de 0,25 % du montant des primes mises à charge de tout preneur d'assurance assujetti à la législation relative à

.../...

l'assurance obligatoire de la responsabilité civile de véhicules automoteurs.

L'article 1er, § 1er, alinéa 3, de la même loi, inséré par la loi du 22 février 1998 portant des dispositions sociales, autorise le Roi à diminuer ce supplément ou à l'augmenter, jusqu'à un maximum de 1 %. Le Roi peut affecter, en tout ou en partie, le montant résultant de la perception de ce supplément à une ou plusieurs activités déterminées.

Le projet soumis pour avis vise à porter ce supplément de 0,25 % à 0,35 %.

Selon le projet, le montant résultant de l'augmentation du supplément de 0,10 % est destiné au financement des activités des centres de transfusion de la Croix-Rouge de Belgique, plus particulièrement à la fabrication du plasma obtenu par plasmaphérèse et destiné à la s.c.r.l. Département central de fractionnement de la Croix-Rouge. Afin de veiller au respect effectif de cette affectation, le projet prévoit que les sommes perçues par la Croix-Rouge au cours d'une année déterminée doivent être remboursées dans la mesure où leur total est supérieur à une intervention de 1.000 francs par litre de plasma, à multiplier par le nombre total de litres de plasma livrés par la Croix-Rouge au cours de cette année.

.../...

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

Tout comme avant le remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996, la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant pas trois jours qu'"en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" (article 84, alinéa 1er, 2°). A l'heure actuelle, la loi ajoute qu'en pareil cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire" (même disposition).

Cette dernière exigence a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. Une autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans les trois jours court le risque de voir annuler son arrêté par le Conseil d'Etat, section d'administration, pour insuffisance de motifs (1).

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice auquel l'autorité requérante ne peut plus remédier, compte

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport émis au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement dans le préambule du règlement en projet la motivation indiquée dans la demande d'avis. Pareille constatation rend dès lors parfaitement inutile un examen plus approfondi du projet.

Il s'ensuit que la motivation correcte de l'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

En l'occurrence, l'urgence est uniquement justifiée par la nécessité de prendre "au plus tôt" les dispositions propres à assurer le bon fonctionnement des centres de transfusion de la Croix-Rouge de Belgique et à garantir l'autosuffisance et la qualité de l'approvisionnement du pays en produits sanguins stables d'origine humaine.

Si cette motivation peut être considérée comme une justification des mesures en projet proprement dites, elle n'indique pas clairement, par contre, pourquoi l'arrêté en projet doit être adopté dans un délai d'une brièveté telle que le recours à la procédure d'urgence prévue par l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, serait légitime. Il y a lieu de considérer l'inadéquation de pareille motivation comme une absence de motivation.

En conséquence, la demande d'avis est irrecevable.

.../...

FONDEMENT LEGAL

En dépit de la conclusion relative à la recevabilité de la demande d'avis, le Conseil d'Etat estime également devoir émettre une réserve quant au fondement légal requis de l'arrêté en projet.

Telle qu'elle a été conçue, la réglementation en projet impose un supplément à tout preneur d'assurance assujetti à la loi du 21 novembre 1989 relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs. Le produit de ce prélèvement ne revient toutefois pas intégralement à la Croix-Rouge de Belgique. En effet, cette institution n'en percevra le produit qu'à hauteur d'un montant équivalent à 1.000 francs par litre de plasma, à multiplier par le nombre de litres de plasma qu'elle aura fourni annuellement; le solde éventuel restera à la disposition du ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.

Il est très douteux que cette réglementation puisse se concilier avec l'article 1er, § 1er, alinéa 3, de la loi du 7 août 1974. Cette disposition ne semble pas donner au Roi la possibilité que d'imposer aux preneurs d'assurance concernés un supplément affecté, fût-ce même en partie, à un autre but que celui de participer au financement des activités de la Croix-Rouge de Belgique.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. W. WEYMEERSCH, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. W. WEYMEERSCH, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER