

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.923/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 31.923/3

DE LA SSECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 juni 2001 door de Minister van Volksgezondheid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 juli 1993 tot vaststelling van het bedrag van de bijdragen bedoeld in artikel 13bis van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen", heeft op 25 september 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Santé publique, le 29 juin 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 20 juillet 1993 fixant le montant des rétributions visées à l'article 13bis de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments", a donné le 25 septembre 2001 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 13bis, § 2, van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen machtigt de Koning o.m. tot het opleggen van een "bijdrage", voor elk optreden van de administratie in verband met de toepassing van die wet of van de besluiten genomen ter uitvoering ervan. Zoals hierna zal worden uiteengezet, wordt in feite een retributie bedoeld (zie opmerking 1 bij artikel 2 van het ontwerp).

Met toepassing van die wetsbepaling is het koninklijk besluit van 20 juli 1993 genomen, tot vaststelling van het bedrag van de bijdragen bedoeld in artikel 13bis van de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe dat koninklijk besluit op een aantal punten te wijzigen. Meer bepaald wordt de retributie voor "elk krachtens de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen door de Algemene Farmaceutische Inspectie opgesteld formulier" afgeschaft, worden de bedragen van een aantal andere retributies aangepast, en wordt een ander rekeningnummer bepaald waarop de bijdragen moeten worden gestort.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het vijfde lid van de aanhef kunnen het nummer en de datum van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 2

1. Zoals hiervóór is vermeld, machtigt artikel 13bis, § 2, van de wet van 25 maart 1964 de Koning onder meer tot het opleggen van een bepaalde "bijdrage".

In zijn advies over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 december 1990 houdende sociale bepalingen, waarbij artikel 13bis in de wet van

.../...

25 maart 1964 werd ingevoegd, merkte de Raad van State op dat volgens de ontworpen regeling de heffing opgelegd leek te kunnen worden zonder dat enige tegenprestatie van de overheid ten voordele van de heffingsplichtige zou worden verricht. Daaruit leidde de Raad van State af dat het niet ging om een retributie, maar om een belasting ⁽¹⁾.

Die zienswijze werd door de regering uitdrukkelijk verworpen. Tijdens de parlementaire voorbereiding is er met nadruk op gewezen dat de (te dezen niet relevante) "retributie" en de hiervóór vermelde "bijdrage", beide bedoeld in artikel 13bis, § 2, niet gelijkgesteld konden worden met belastingen, op grond dat ze "zijn toegewezen voor de financiering van prestaties van de Staat, die voortvloeien uit het aanleggen van registratiedossiers, hun onderzoek in commissies, de onderzoeken ter plaatse, de monsterneming ..." ⁽²⁾.

Gelet op de kwalificatie van de bedoelde heffingen als retributies, moet de bevoegdheid van de Koning zo geïnterpreteerd worden dat ze beperkt is tot het opleggen van een "geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd". Er moet "bovendien ... een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen diensten, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard" ⁽³⁾.

Opdat de heffingen bedoeld in het ontworpen artikel 3, §§ 2 en 5, effectief als een retributie beschouwd kunnen worden en aldus een rechtsgrond kunnen vinden in

⁽¹⁾ Advies L. 20.302/1/2/8/9 van 23 en 24 oktober 1990, Parl. St., Senaat, 1990-91, nr. 1115-1, (255), 274.

⁽²⁾ Memorie van toelichting, Parl. St., Senaat, 1990-91, nr. 1115-1, p. 58; verklaringen van de Staatssecretaris voor Volksgezondheid en Gehandicaptenbeleid, verslag namens de Commissie voor de volksgezondheid en het leefmilieu, Parl. St., Senaat, 1990-91, nr. 1115-3, pp. 7 en 9. Zie in dezelfde zin de verklaringen van de Staatssecretaris, verslag namens de Commissie voor de volksgezondheid en het leefmilieu, Parl. St., Kamer, 1990-91, nr. 1386-3, pp. 6 en 11.

⁽³⁾ Zie het hiervóór vermelde advies L. 20.302/1/2/8/9 van de Raad van State, afdeling wetgeving, van 23 en 24 oktober 1990, p. 274. Zie eveneens het arrest van de afdeling administratie van 22 december 1993, n.v. "Laboratoires Sterop", nr. 45.412.

artikel 13bis, § 2, van de wet van 25 maart 1964, is derhalve vereist dat ze beantwoorden aan de hiervóór genoemde criteria.

Die heffingen doen zich voor als de geldelijke vergoeding voor een welbepaalde dienst die de administratie dient te presteren ten voordele van de betrokken heffingsplichtige.

Op verzoek van de auditeur-verslaggever heeft de gemachtigde ambtenaar voorts een uitvoerige toelichting verstrekt bij het bedrag van elk van die heffingen. Die toelichting doet blijken van een verantwoording van die bedragen, bekeken in het licht van de kosten die de dienstverlening door de overheid met zich brengt. Er is geen reden om aan te nemen dat de bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de waarde van de bewezen dienst.

Hieruit volgt dat artikel 2 van het ontwerp geacht kan worden een rechtsgrond te vinden in artikel 13bis, § 2, van de wet.

2. Zowel in de ontworpen paragraaf 2 als in de ontworpen paragraaf 5 kunnen de woorden "bovenvermeld koninklijk besluit van 6 juni 1960" beter telkens vervangen worden door "hetzelfde besluit".

3. Gelet op de invoering van de euro als verplichte munteenheid vanaf 1 januari 2002, kunnen in de ontworpen paragrafen 2 en 5 de bedragen beter uitsluitend in euro vermeld worden ⁽⁴⁾. In een overgangsbepaling, in te voegen tussen de artikelen 3 en 4 van het ontwerp, kan dan bepaald worden met welke bedragen in frank de bedoelde bedragen in euro overeenstemmen, voor de periode tot 31 december 2001.

⁽⁴⁾ Vanaf 1 januari 2002 zullen trouwens ook in de overige, niet door het ontworpen besluit gewijzigde bepalingen van het koninklijk besluit van 20 juli 1993 de bedragen uitsluitend in euro vermeld worden. Zie artikel 33 van het koninklijk besluit van 20 juli 2000 betreffende de invoering van de euro voor de aangelegenheden die ressorteren onder het Ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

PORTEE DU PROJET

L'article 13bis, § 2, de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments autorise le Roi, notamment, à imposer une "rétribution" pour chaque intervention de l'administration concernant l'application de cette loi ou de ses arrêtés d'exécution. Ainsi qu'il sera exposé ci-après, il s'agit en fait d'une redevance (voir l'observation 1 relative à l'article 2 du projet).

En application de cette disposition législative est intervenu l'arrêté royal du 20 juillet 1993 fixant le montant des rétributions visées à l'article 13bis de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments.

Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier cet arrêté royal sur un certain nombre de points. Plus précisément, il supprime la redevance pour "tout formulaire établi par l'inspection générale de la pharmacie en vertu de la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments", adapte les montants de certaines autres redevances et prévoit un autre numéro de compte pour le versement des rétributions.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Au cinquième alinéa du préambule, il convient de mentionner le numéro et la date du présent avis.

Article 2

1. Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus, l'article 13bis, § 2, de la loi du 25 mars 1964 autorise le Roi, notamment, à imposer une certaine "rétribution".

Dans son avis sur l'avant-projet dont est issue la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, qui a inséré l'article 13bis dans la loi du 25 mars 1964, le Conseil d'Etat a observé que, selon la réglementation en projet, la redevance paraissait pouvoir être imposée sans qu'il y ait la moindre contrepartie de la part de l'autorité en

.../...

faveur du redevable. Le Conseil d'Etat en a déduit qu'il ne s'agissait pas d'une redevance mais d'un impôt ⁽¹⁾.

Ce point de vue a été explicitement rejeté par le gouvernement. Au cours des travaux préparatoires, il a été souligné avec insistance que la "redevance" (non concernée en l'espèce) et la "contribution" (lire : "rétribution") précitée, toutes deux visées à l'article 13bis, § 2, ne pouvaient être assimilées à des impôts, pour le motif qu'elles "sont affectées au financement de prestations de l'Etat résultant de la constitution des dossiers d'enregistrement, de leur examen en commissions, des enquêtes sur place, de la prise d'échantillons ..." ⁽²⁾.

Les perceptions visées étant considérées comme des redevances, il faut interpréter la compétence du Roi de telle manière qu'elle se limite à imposer une "rétribution financière d'un service accompli par l'autorité en faveur du redevable du prélèvement, considéré en tant qu'individu. Au surplus, il doit exister une proportion raisonnable entre, d'une part, la valeur du service fourni et, d'autre part, la redevance exigée : à défaut de pareille proportion, la redevance perd son caractère de rétribution pour revêtir un caractère fiscal" ⁽³⁾.

Afin que les perceptions prévues à l'article 3, §§ 2 et 5, en projet puissent être effectivement considérées comme une redevance et donc trouver un fondement légal à l'article 13bis, § 2, de la loi du 25 mars 1964, elles doivent dès lors impérativement répondre aux critères susindiqués.

⁽¹⁾ Avis L. 20.302/1/2/8/9 des 23 et 24 octobre 1990, Doc. parl., Sénat, 1990-91, n° 1115-1, (255), 274.

⁽²⁾ Exposé des motifs, Doc. parl., Sénat, 1990-91, n° 1115-1, p. 58; déclarations du Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Politique des Handicapés, rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de l'environnement, Doc. parl., Sénat, 1990-91, n° 1115-3, pp. 7 et 9. Voir, dans le même sens, les déclarations du Secrétaire d'Etat, rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de l'environnement, Doc. parl., Chambre, 1990-91, n° 1386-3, pp. 6 et 11.

⁽³⁾ Voir l'avis L. 20.302/1/2/8/9 précité du Conseil d'Etat, section de législation, des 23 et 24 octobre 1990, p. 274. Voir également l'arrêt de la section d'administration du 22 décembre 1993, s.a. Laboratoires Sterop, n° 45.412.

Ces perceptions se présentent comme la rétribution pécuniaire d'un service déterminé que l'autorité doit fournir en faveur du redevable concerné.

A la demande de l'auditeur rapporteur, le fonctionnaire délégué a par ailleurs fourni des éclaircissements détaillés à propos du montant de chacune de ces perceptions. Ces éclaircissements apportent une justification de ces montants compte tenu des frais résultant du service rendu par l'autorité. Rien ne permet d'affirmer que les montants ne seraient pas raisonnablement proportionnés à la valeur du service rendu.

Il s'ensuit que l'on peut considérer que l'article 2 du projet tient un fondement légal de l'article 13bis, § 2, de la loi.

2. Il serait préférable de remplacer chaque fois, tant dans le paragraphe 2 en projet que dans le paragraphe 5 en projet, les mots "de l'arrêté royal du 6 juin 1960 susmentionné" par l'expression "du même arrêté".

3. Eu égard à l'introduction de l'euro comme unité monétaire obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2002, mieux vaudrait mentionner uniquement en euros les montants figurant dans les paragraphes 2 et 5 en projet ⁽⁴⁾. Pour la période antérieure au 31 décembre 2001, une disposition transitoire, insérée entre les articles 3 et 4 du projet, peut dans ce cas indiquer les montants en francs auxquels correspondent les montants visés en euros.

⁽⁴⁾ A compter du 1^{er} janvier 2002, les montants seront d'ailleurs aussi mentionnés uniquement en euros dans les autres dispositions de l'arrêté royal du 20 juillet 1993 qui ne sont pas modifiées par l'arrêté en projet. Voir l'article 33 de l'arrêté royal du 20 juillet 2000 relatif à l'introduction de l'euro pour les matières relevant du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

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. G. DE BLEECKERE, 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. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

G. DE MUNTER

W. DEROOVER