



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.885/1/V
van 30 juli 2020

avis 67.885/1/V
du 30 juillet 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 20 december 2018 tot
verhoging van het jaarlijks
kostenplafond, zoals bepaald in
artikel 10, eerste lid van de wet van
3 juli 2005 betreffende de rechten
van de vrijwilligers, voor bepaalde
categorieën van vrijwilligers’

un projet d’arrêté royal ‘portant
modification de l’arrêté royal du
20 décembre 2018 relevant le
plafond annuel de défraiement,
détermine à l’article 10, alinéa 1^{er}
de la loi du 3 juillet 2005 relative
aux droits des volontaires, pour
certaines catégories de volontaires’

Op 23 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 2018 tot verhoging van het jaarlijks kostenplafond, zoals bepaald in artikel 10, eerste lid van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van de vrijwilligers, voor bepaalde categorieën van vrijwilligers’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 28 juli 2020. De kamer was samengesteld uit Roger STEVENS, eerste voorzitter van de Raad van State, Jo BAERT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, staatsraad, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juli 2020.

*

Le 23 juillet 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrêté royal du 20 décembre 2018 relevant le plafond annuel de défraiement, détermine à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 28 juillet 2020. La chambre était composée de Roger STEVENS, premier président du Conseil d'État, Jo BAERT, président de chambre, Chantal BAMPS, conseiller d'État, Johan PUT, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 juillet 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“Considérant que dans le cadre de leurs interventions de support lié à la crise du Covid-19 de nombreuses organisations ont pu compter sur l’engagement continu de nombreux volontaires ;

Considérant que pour nombre de volontaires les missions ont été plus fréquentes et les déplacements plus longs qu’ils ne le sont dans le contexte habituel ;

Considérant que compte tenu de ce contexte de crise sanitaire, un certain nombre de volontaires, ceux qui se sont tout particulièrement investis dans les missions opérationnelles directement liées à la crise sanitaire, ont atteint ou atteindront prochainement le plafond annuel de défraiements forfaitaires prévu par l’article 10 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ;

Que ceci a pour conséquence qu’ils ne peuvent plus être mobilisés ni pour les missions liées au Covid-19 ni pour les missions liées aux opérations habituelles qui sont en train de tout doucement reprendre”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het toevoegen van “de vrijwilligers die effectief ingezet werden voor activiteiten in het kader van het beheer van de Covid-19 crisis in de periode van 18 maart 2020 tot en met 17 mei 2020” aan de lijst in artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 20 december 2018 ‘tot verhoging van het jaarlijks kostenplafond, zoals bepaald in artikel 10, eerste lid van de wet van 3 juli 2005 betreffende de rechten van de vrijwilligers, voor bepaalde categorieën van vrijwilligers’ van personen die in aanmerking komen voor een verhoogd jaarlijks kostenplafond (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020 en treedt buiten werking op 31 december 2020 (artikel 2). Artikel 3 bevat de uitvoeringsbepaling.

4. De ontworpen regeling ontleent rechtsgrond aan artikel 12 van de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van vrijwilligers’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. Het toepassingsgebied van de ontworpen regeling is omschreven als “de vrijwilligers die effectief ingezet werden voor activiteiten in het kader van het beheer van de Covid-19 crisis in de periode van 18 maart 2020 tot en met 17 mei 2020”.

In dat verband rijst de vraag of het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit, voor vrijwilligers die buiten die periode hebben bijgedragen aan de bestrijding van de COVID-19-crisis,¹ bestaanbaar is met het grondwettelijke beginsel van gelijkheid- en niet-discriminatie.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.²

In het licht van het gelijkheidsbeginsel zullen de stellers van het ontwerp bijgevolg voor het verschil in behandeling van de vrijwilligers die buiten de in de ontworpen bepaling afgebakende periode een bijdrage ter bestrijding van de COVID-19-crisis hebben geleverd, een passende verantwoording moeten kunnen aanvoeren.

Tot slot dient tevens te worden vastgesteld dat de notie “voor activiteiten in het kader van het beheer van de Covid-19 crisis” vaag en onbepaald is, zodat elke activiteit die met de crisis gelinkt is, eronder zal vallen. Ter wille van de rechtszekerheid dient deze vaagheid te worden uitgeklaard door de stellers van het ontwerp en, in voorkomend geval, dient de betrokken bepaling op dit punt te worden verduidelijkt. Hierbij kan ter overweging worden meegegeven om meer specifiek te verwijzen naar activiteiten voor een of meer sectoren die vermeld staan in de bijlage bij het ministerieel besluit van 30 juni 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

*

¹ In dat verband stelt de Raad van State, afdeling Wetgeving, vast dat de verschillende actoren van de gezondheidszorg zich versneld aan het voorbereiden zijn om het hoofd te bieden aan een tweede golf, waarbij naar alle waarschijnlijkheid opnieuw een beroep zal moeten worden gedaan op vrijwilligers. Als vrijwilligers op twee maanden tijd het plafond kunnen bereiken of zelfs overschrijden, lijkt het niet ondenkbaar dat ook andere vrijwilligers in de komende weken en maanden snel dat plafond zullen bereiken.

² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la demande d'avis comme suit :

« Considérant que dans le cadre de leurs interventions de support lié à la crise du Covid-19 de nombreuses organisations ont pu compter sur l'engagement continu de nombreux volontaires ;

Considérant que pour nombre de volontaires les missions ont été plus fréquentes et les déplacements plus longs qu'ils ne le sont dans le contexte habituel ;

Considérant que compte tenu de ce contexte de crise sanitaire, un certain nombre de volontaires, ceux qui se sont tout particulièrement investis dans les missions opérationnelles directement liées à la crise sanitaire, ont atteint ou atteindront prochainement le plafond annuel de défraiements forfaitaires prévu par l'article 10 de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ;

Que ceci a pour conséquence qu'ils ne peuvent plus être mobilisés ni pour les missions liées au Covid-19 ni pour les missions liées aux opérations habituelles qui sont en train de tout doucement reprendre ».

*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'ajouter « les volontaires qui ont été effectivement déployés pour des activités liées à la gestion de la crise du Covid-19 pendant la période s'étendant du 18 mars 2020 au 17 mai 2020 inclus » à la liste des personnes admissibles au relèvement du plafond annuel de défraiement figurant à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 décembre 2018 'relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires' (article 1^{er} du projet).

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2020 et cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2020 (article 2). L'article 3 contient la formule exécutoire.

4. Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans l'article 12 de la loi du 3 juillet 2005 'relative aux droits des volontaires', visé dans le premier alinéa du préambule du projet.

EXAMEN DU TEXTE

5. Le champ d'application du dispositif en projet est défini comme étant « les volontaires qui ont été effectivement déployés pour des activités liées à la gestion de la crise du Covid-19 pendant la période s'étendant du 18 mars 2020 au 17 mai 2020 inclus ».

La question se pose à cet égard de savoir si la différence de traitement qui en résulte pour les volontaires qui ont contribué en dehors de cette période à la lutte contre la crise du COVID-19¹ se concilie avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé².

Dès lors, les auteurs du projet devront invoquer une justification adéquate, au regard du principe d'égalité, pour la différence de traitement des volontaires qui ont contribué à la lutte contre la crise du COVID-19 en dehors de la période définie dans la disposition en projet.

Enfin, force est également de constater que la notion « pour des activités liées à la gestion de la crise du Covid-19 » est vague et imprécise, de sorte que chaque activité liée à la crise sera comprise en ce sens. Dans un souci de sécurité juridique, les auteurs du projet lèveront cette ambiguïté et, le cas échéant, la disposition concernée devra être clarifiée sur ce point. On pourrait suggérer à cet égard de viser plus spécifiquement les activités au profit d'un ou de plusieurs secteurs mentionnés dans l'annexe de l'arrêté ministériel du 30 juin 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Roger STEVENS

¹ Le Conseil d'État, section de législation, constate à ce propos que les différents acteurs des soins de santé se préparent activement à faire face à une deuxième vague au cours de laquelle, selon toute vraisemblance, des volontaires seront de nouveau déployés. Si des volontaires peuvent atteindre le plafond, voire le dépasser, en deux mois de temps, il ne paraît pas impossible que d'autres volontaires atteignent également rapidement ce plafond dans les semaines et mois à venir.

² Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.