



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.393/1
van 8 december 2020

avis 68.393/1
du 8 décembre 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van de
financiering en de modaliteiten
voor de invoering van een
solidariteitspremie in de
federale gezondheidssectoren'

un projet d'arrêté royal 'fixant
le financement et les modalités
pour l'instauration d'une prime
de solidarité dans les secteurs
des soins de santé fédéraux'

Op 1 december 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 vaststelling van de financiering en de modaliteiten voor de invoering van een solidariteitspremie in de federale gezondheidssectoren’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 4 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 december 2020.

*

Le 1^{er} décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘fixant le financement et les modalités pour l'instauration d'une prime de solidarité dans les secteurs des soins de santé fédéraux’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 décembre 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 adviesaanvraag¹ gemotiveerd door:

“de omstandigheid dat de toekenning van deze premie kadert in de erkentelijkheid van de overheid ten aanzien van het personeel van de federale gezondheidssectoren voor hun inspanningen tijdens de eerste golf van de Covid-pandemie;

Dat deze premie dient toegekend te worden onder de vorm van een consumptiecheque; Dat de sociale partners zo snel als mogelijk de sociale akkoorden die noodzakelijk zijn voor de toekenning van deze consumptiecheque moeten kunnen aanvatten;

Dat de uitgiftedatum en datum van uiterste gebruik van deze consumptiecheque strikt beperkt zijn in de tijd;

Dat het nemen van dit besluit bijgevolg dringend is teneinde de betrokkenen de nodige rechtszekerheid te bieden;

Dat bovendien de middelen die voorzien zijn voor de financiering van deze premie - welke onder de vorm van een consumptiecheque wordt toegekend, dienen vastgelegd te worden voor 31 december 2020.

Dat deze omstandigheden bijgevolg niet toelaten om dertig dagen te wachten op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, in het bij zonder omwille van de noodzaak om zonder verwijl de nodige maatregelen te treffen opdat de betrokken personen aanspraak zouden kunnen maken op het voordeel dat hen toekomt;”.

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de financiering en de procedure te regelen voor het toekennen van een eenmalige solidariteitspremie in de vorm van een consumptiecheque voor het personeel van de federale gezondheidssectoren. Het ontwerp omschrijft wat voor de toepassing van de regeling moet worden verstaan onder “personeel” en “federale gezondheidssectoren” en bepaalt de wijze waarop de ter beschikking gestelde begrotingsmiddelen, via het Fonds Sociale Maribel 330 en het Fonds Sociale Maribel van de overheidssector, worden overgemaakt aan de betrokken werkgevers. Met betrekking tot de toekenning van een consumptiecheque dient overeenkomstig artikel 19^{quinq}uies van het koninklijk besluit van 28 november 1969 ‘tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot

¹ De in de aanhef vermelde motivering stemt niet volledig overeen met de motivering van de spoedeisendheid in de adviesaanvraag. Zoals wordt voorgeschreven in artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, dient de motivering van de spoedeisendheid in de adviesaanvraag woordelijk te worden overgenomen in de aanhef van het te nemen besluit.

herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders' een collectieve arbeidsovereenkomst of een protocolakkoord te worden gesloten.

4.1. Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door het in de aanhef van het te nemen besluit aangehaalde artikel 59^{quater} van de programmawet van 2 januari 2001, dat luidt:

“De Koning bepaalt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de initiatieven voor de bevordering van de aantrekkelijkheid van de gezondheidszorgberoepen waarvan de financiële weerslag door de overheid ten laste wordt genomen. Deze initiatieven kunnen betrekking hebben op de werkomstandigheden, de vergoedingsvoorwaarden, arbeidsduurvermindering en vermindering van de werklust, opleiding, kwalificatie en vorming en betrokkenheid in het besluitvormingsproces. De Koning bepaalt de nadere regels met het oog op de vaststelling van de financiële weerslag, het bedrag en de betaling van de financiële tegemoetkoming.

Daartoe kan de Koning:

- 1° de gegevens aanduiden op basis waarvan de tegemoetkoming wordt bepaald;
- 2° de overheidsdiensten aanwijzen die deze gegevens moeten verzamelen en verwerken;
- 3° de wijze bepalen waarop de tegemoetkoming moet worden berekend;
- 4° de periode vastleggen waarop deze tegemoetkoming van toepassing is;
- 5° de natuurlijke of rechtspersoon bepalen waaraan de tegemoetkoming moet worden betaald en de tijdstippen waarop dit moet gebeuren;
- 6° de voorwaarden bepalen waaronder deze tegemoetkoming verschuldigd is;
- 7° de rechthebbende bepalen van de tegemoetkoming;
- 8° de overheidsdiensten aanwijzen, belast met de berekeningen en de betaling van deze tegemoetkoming en met het toezicht op de aanwending ervan;
- 9° het gedeelte aanduiden van de financiële weerslag van de tegemoetkomingen welke door de begroting van het Rijk ten laste zal worden genomen of het gedeelte dat ten laste valt van de begroting inzake de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen.”

4.2. Daarnaast wordt in de aanhef naar bepalingen verwezen die geen rechtsgrond vormen voor het ontwerp maar wel nuttig zijn om de juridische context van de ontworpen regeling te duiden (zie het vierde, vijfde, zesde en zevende lid). Die verwijzingen dienen de vorm aan te nemen van een considerans, teneinde ze te onderscheiden van de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepaling in het derde lid van de aanhef. De verwijzingen in het eerste en tweede lid van de aanhef bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp en zijn evenmin dienstig om de ontworpen regeling te situeren. Deze verwijzingen kunnen zonder meer worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5. In artikel 2, § 2, van het ontwerp worden de artsen uitgesloten van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling. Een dergelijke uitsluiting dient in overeenstemming te kunnen worden geacht met het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel. De gemachtigde heeft in dat verband verwezen naar andere maatregelen die met betrekking tot die categorie van zorgverleners worden genomen. Op het eerste gezicht lijkt de ontworpen uitsluiting bijgevolg redelijk te verantwoorden in het licht van het gelijkheidsbeginsel, al beschikt de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet over alle relevante gegevens om deze beoordeling op een sluitende manier te kunnen maken.

*

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 ¹ par

« de omstandigheid dat de toekenning van deze premie kadert in de erkentelijkheid van de overheid ten aanzien van het personeel van de federale gezondheidssectoren voor hun inspanningen tijdens de eerste golf van de Covid-pandemie;

Dat deze premie dient toegekend te worden onder de vorm van een consumptiecheque; Dat de sociale partners zo snel als mogelijk de sociale akkoorden die noodzakelijk zijn voor de toekenning van deze consumptiecheque moeten kunnen aanvatten;

Dat de uitgiftedatum en datum van uiterste gebruik van deze consumptiecheque strikt beperkt zijn in de tijd;

Dat het nemen van dit besluit bijgevolg dringend is teneinde de betrokkenen de nodige rechtszekerheid te bieden;

Dat bovendien de middelen die voorzien zijn voor de financiering van deze premie - welke onder de vorm van een consumptiecheque wordt toegekend, dienen vastgelegd te worden voor 31 december 2020.

Dat deze omstandigheden bijgevolg niet toelaten om dertig dagen te wachten op het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State, in het bij zonder omwille van de noodzaak om zonder verwijl de nodige maatregelen te treffen opdat de betrokken personen aanspraak zouden kunnen maken op het voordeel dat hen toekomt; ».

2. Conformément à 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 de régler le financement et la procédure d'octroi d'une prime de solidarité unique sous la forme d'un chèque consommation pour le personnel des secteurs de soins de santé fédéraux. Le projet définit ce qu'il y a lieu d'entendre, pour l'application du dispositif, par « personnel » et « secteurs de soins de santé fédéraux » et précise la manière dont sont transférés aux employeurs concernés les moyens budgétaires mis à disposition par l'intermédiaire du Fonds Maribel Social 330 et du Fonds Maribel Social du secteur public. L'octroi d'un chèque consommation requiert la conclusion d'une convention collective de travail ou d'un protocole d'accord conformément à l'article 19^{quinquies} de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 'pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs'.

¹ La motivation mentionnée dans le préambule ne correspond pas parfaitement à la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis. Comme le prescrit l'article 84, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis doit être reproduite textuellement dans le préambule de l'arrêté envisagé.

4.1. Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans l'article 59^{quater} de la loi-programme du 2 janvier 2001, invoqué dans le préambule de l'arrêté envisagé, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les initiatives en vue d'augmenter l'attractivité des professions de santé dont l'incidence financière est prise en charge par les pouvoirs publics. Ces initiatives peuvent avoir trait aux conditions de travail, aux conditions de remboursement, à la diminution du temps de travail et à la diminution de la charge de travail, à l'éducation, la qualification et la formation et à l'implication dans le processus de prise de décision. Le Roi fixe les modalités en vue de la fixation de l'incidence financière, du montant et du paiement de l'intervention financière.

À cette fin, le Roi peut :

- 1° désigner les données servant de base à la fixation de l'intervention ;
- 2° désigner les services publics chargés de collecter et de traiter ces données ;
- 3° fixer le mode de calcul de l'intervention ;
- 4° déterminer la période à laquelle cette intervention s'applique ;
- 5° déterminer la personne physique ou morale à laquelle l'intervention doit être versée, ainsi que les périodes auxquelles ce versement doit être effectué ;
- 6° définir les conditions suivant lesquelles cette intervention est due ;
- 7° définir le bénéficiaire de l'intervention ;
- 8° désigner les services publics qui seront chargés des calculs et du paiement de cette intervention, et du contrôle de ses affectations ;
- 9° désigner la partie de l'incidence financière des interventions qui sera à charge du budget du Royaume, ou la partie à charge du budget relatif à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités ».

4.2. Par ailleurs, le préambule vise des dispositions qui ne procurent pas de fondement juridique au projet, mais qui sont par contre utiles pour préciser le contexte juridique du dispositif en projet (voir les quatrième, cinquième, sixième et septième alinéas). Ces références doivent prendre la forme d'un considérant, afin de les distinguer de la référence à la disposition procurant le fondement juridique, mentionnée au troisième alinéa du préambule. Les références figurant aux premier et deuxième alinéas du préambule ne procurent pas de fondement juridique au projet et ne sont pas davantage utiles pour situer le dispositif en projet. Elles peuvent tout simplement être omises.

EXAMEN DU TEXTEArticle 2

5. L'article 2, § 2, du projet exclut les médecins du champ d'application du dispositif en projet. Pareille exclusion doit pouvoir être réputée conforme au principe constitutionnel d'égalité. À ce propos, le délégué a fait référence à d'autres mesures prises concernant cette catégorie de dispensateurs de soins. Dès lors, l'exclusion en projet semble à première vue raisonnablement justifiée au regard du principe d'égalité, même si le Conseil d'État, section de législation, ne dispose pas de tous les éléments pertinents pour procéder à cette appréciation de manière concluante.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME