



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.953/1
van 10 maart 2021

avis 68.953/1
du 10 mars 2021

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 'modifiant 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'

Op 3 maart 2021 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 kamer onderzocht op 5 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2021.

*

Le 3 mars 2021, 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 ‘modifiant 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 5 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Bert THYS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, 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 Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2021.

*

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

“la pandémie du coronavirus et la mise en œuvre à l'échelle nationale d'une campagne de vaccination massive dans laquelle sont impliquées de très nombreux volontaires;

Qu'il est essentiel que tant les personnes qui se sont portées volontaires que les autorités locales doivent très rapidement bénéficier de la sécurité juridique nécessaire quant aux conséquences sociales et fiscales de l'engagement de ces volontaires.”

*

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

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit beoogt vooreerst het verhoogde kostenplafond ten belope waarvan een organisatie die werkt met vrijwilligers, gemaakte kosten kan terugbetalen aan bepaalde categorieën van vrijwilligers, ook van toepassing te maken op “de vrijwilligers die effectief ingezet werden in de vaccinatiecentra in de periode van 1 maart 2021 tot en met 31 december 2021”.

Daartoe wordt 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’ aangevuld met een zevende streepje dat de thans beoogde categorie van vrijwilligers vermeldt (artikel 1, 1°, van het ontwerp). Deze wijziging heeft uitwerking met ingang van 1 maart 2021 (artikel 2, eerste zin, van het ontwerp).

3.2. Voorts vervangt het ontwerp in artikel 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 20 december 2018 de verwijzing naar de wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’, die werd vernietigd door het Grondwettelijk Hof,¹ door een verwijzing naar de wet van 24 december 2020 ‘betreffende het verenigingswerk’ (artikel 1, 2°, van het ontwerp). Deze wijziging heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2021, zijnde de datum waarop de wet van 24 december 2020 uitwerking kreeg² (artikel 2, tweede zin, van het ontwerp).

4. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 12 van de wet van 3 juli 2005 ‘betreffende de rechten van vrijwilligers’, waarnaar in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen. Die bepaling machtigt de Koning om bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, voor specifieke categorieën van vrijwilligers, onder de door hem bepaalde voorwaarden, de in artikel 10 van dezelfde wet bedoelde bedragen – waaronder het terugbetaalbare kostenplafond – te verhogen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Gevraagd naar een verantwoording, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, van de door artikel 1, 1°, van het ontwerp beoogde uitbreiding van de toepassing van het verhoogde jaarlijkse kostenplafond tot de vrijwilligers die effectief werden ingezet in de vaccinatiecentra “in de periode van 1 maart 2021 tot en met 31 december 2021”, terwijl die centra al vroeger operationeel leken te zijn, antwoordde de gemachtigde:

“La date du 1^{er} mars a été arrêté au moment de l’élaboration du projet d’arrêté royal tenant compte de la situation à ce moment.

Cette date pourrait judicieusement être remplacée par la date du 15 février 2021. Celle-ci serait alors en correspondance avec la date d’entrée en vigueur de l’article 40 du projet de loi portant des mesures de soutien temporaire en raison de la pandémie de Covid-19 actuellement en cours d’examen au Conseil d’Etat (68.929). L’article 40 en projet vise à compléter l’article 40, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19, par un nouvel alinéa rédigé comme suit:

‘Pour l’application du présent chapitre, on entend également par le secteur des soins: les établissements ou les services privés et publics qui sont chargés de l’exploitation des centres de vaccination dans le cadre de la lutte contre le coronavirus COVID-19 et ce pour toutes les activités qui sont directement ou indirectement liées à l’exploitation d’un centre de vaccination.’

La date serait alors conforme à la mise en route effective des centres de vaccination.”

¹ GwH 23 april 2020, nr. 53/2020.

² Artikel 72 van de wet van 24 december 2020.

Dit voorstel van de gemachtigde om in de ontworpen bepaling van het (nieuwe) zevende streepje van artikel 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 20 december 2018 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) de datum van 1 maart 2021 te vervangen door de datum van 15 februari 2021, kan op grond van de aangegeven redenen worden bijgevalen.

6. Ondervraagd met betrekking tot de toepassing van de regeling waartoe de door artikel 1, 2°, van het ontwerp, beoogde wijziging van het koninklijk besluit van 20 december 2018 zou leiden, antwoordde de gemachtigde:

“À la lumière de la question posée il apparaît suite à la modification introduite par l'article 59 de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de l'AR du 20 décembre 2018 devrait être abrogé. En effet, selon la disposition introduite par cet article 59 dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, un volontaire ne peut effectuer du travail associatif au sein de la même association que dans la mesure où, notamment, les défraiements perçus dans le cadre du volontariat ne concernent que des défraiements des frais réels. Dès lors l'exception visée par l'alinéa 3 n'a plus lieu d'être depuis cette modification. Le principe du plafond de défraiement forfaitaire déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ne peut plus trouver à s'appliquer au cas d'espèce.

Il ne faut donc pas corriger la référence à la loi du 18 juillet 2018 dans l'alinéa 3 mais bien abroger dans sa totalité cet alinéa 3.”

Ook deze zienswijze van de gemachtigde kan worden bijgevalen. Het ontwerp moet bijgevolg in die zin worden aangepast dat het derde lid van artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 december 2018 wordt opgeheven met uitwerking op 1 januari 2021, zijnde de datum waarop artikel 59 van de wet van 24 december 2020, waaraan de gemachtigde refereert, in werking is getreden.

*

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 :

« la pandémie du coronavirus et la mise en œuvre à l'échelle nationale d'une campagne de vaccination massive dans laquelle sont impliquées de très nombreux volontaires;

Qu'il est essentiel que tant les personnes qui se sont portées volontaires que les autorités locales doivent très rapidement bénéficier de la sécurité juridique nécessaire quant aux conséquences sociales et fiscales de l'engagement de ces volontaires ».

*

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 ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet, tout d'abord, de rendre le plafond de défraiement relevé, à concurrence duquel une organisation qui fait appel à des volontaires peut rembourser les frais exposés à certaines catégories de volontaires, également applicable aux « volontaires qui ont été effectivement déployés dans les centres de vaccination pendant la période s'étendant du 1^{er} mars 2021 au 31 décembre 2021 inclus ».

À cet effet, 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' est complété par un septième tiret mentionnant la catégorie de volontaires actuellement visée (article 1^{er}, 1^o, du projet). Cette modification produit ses effets le 1^{er} mars 2021 (article 2, première phrase, du projet).

3.2. Ensuite, le projet remplace à l'article 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 2018 la référence à la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale', qui a été annulée par la Cour constitutionnelle¹, par une référence à la loi du 24 décembre 2020 'relative au travail associatif' (article 1^{er}, 2^o, du projet). Cette modification produit ses effets le 1^{er} janvier 2021, à savoir la date à laquelle la loi du 24 décembre 2020 a produit ses effets² (article 2, deuxième phrase, du projet).

¹ C.C., 23 avril 2020, n° 53/2020.

² Article 72 de la loi du 24 décembre 2020.

4. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 12 de la loi du 3 juillet 2005 'relative aux droits des volontaires', visé au premier alinéa du préambule du projet. Cette disposition habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, à relever les montants prévus à l'article 10 de la même loi – dont le plafond de défraiement remboursable – pour certaines catégories de volontaires, aux conditions qu'il détermine.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Invité à justifier, au regard du principe d'égalité, l'extension, visée à l'article 1^{er}, 1^o, du projet, de l'application du plafond annuel de défraiement relevé aux volontaires qui ont été effectivement déployés dans les centres de vaccination « pendant la période s'étendant du 1^{er} mars 2021 au 31 décembre 2021 inclus », alors que ces centres semblaient déjà opérationnels avant cette période, le délégué a répondu ce qui suit :

« La date du 1^{er} mars a été arrêté au moment de l'élaboration du projet d'arrêté royal tenant compte de la situation à ce moment.

Cette date pourrait judicieusement être remplacée par la date du 15 février 2021. Celle-ci serait alors en correspondance avec la date d'entrée en vigueur de l'article 40 du projet de loi portant des mesures de soutien temporaire en raison de la pandémie de Covid-19 actuellement en cours d'examen au Conseil d'Etat (68.929). L'article 40 en projet vise à compléter l'article 40, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 20 décembre 2020 portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19, par un nouvel alinéa rédigé comme suit :

‘Pour l'application du présent chapitre, on entend également par le secteur des soins: les établissements ou les services privés et publics qui sont chargés de l'exploitation des centres de vaccination dans le cadre de la lutte contre le coronavirus COVID-19 et ce pour toutes les activités qui sont directement ou indirectement liées à l'exploitation d'un centre de vaccination.’

La date serait alors conforme à la mise en route effective des centres de vaccination ».

On peut se rallier sur la base des motifs invoqués à cette proposition du délégué visant à remplacer la date du 1^{er} mars 2021 par celle du 15 février 2021 dans la disposition en projet du septième tiret (nouveau) de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 décembre 2018 (article 1^{er}, 1^o, du projet).

6. Interrogé sur l'application du régime auquel donnerait lieu la modification de l'arrêté royal du 20 décembre 2018, visée à l'article 1^{er}, 2^o, du projet, le délégué a donné la réponse suivante :

« À la lumière de la question posée il apparaît suite à la modification introduite par l'article 59 de la loi du 24 décembre 2020 relative au travail associatif l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de l'AR du 20 décembre 2018 devrait être abrogé. En effet, selon la disposition introduite par cet article 59 dans la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, un volontaire ne peut effectuer du travail associatif au sein de la même association que dans la mesure où, notamment, les défraiements perçus dans le cadre du

volontariat ne concernent que des défraiements des frais réels. Dès lors l'exception visée par l'alinéa 3 n'a plus lieu d'être depuis cette modification. Le principe du plafond de défraiement forfaitaire déterminé à l'article 10, alinéa 1^{er} de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires ne peut plus trouver à s'appliquer au cas d'espèce.

Il ne faut donc pas corriger la référence à la loi du 18 juillet 2018 dans l'alinéa 3 mais bien abroger dans sa totalité cet alinéa 3 ».

On peut également se rallier à ce point de vue du délégué. Par conséquent, le projet doit être adapté en ce sens que l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 20 décembre 2018 est abrogé avec effet au 1^{er} janvier 2021, à savoir la date à laquelle l'article 59 de la loi du 24 décembre 2020, auquel le délégué fait référence, est entré en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME