RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 69.151/1
van 7 april 2021

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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 69.151/1
du 7 avril 2021

sur

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

‡LW-AIEVQAIAC-GJBFBMW‡

Op 30 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 1 april 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 april 2021.

*

Le 30 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 'portant modification de l'arrêté royal du 20 décembre 2018 relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1er 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 1er avril 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 avril 2021.

*

‡LW-AIEVQAIAC-GJBFBMW‡

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 spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

"Le risque sanitaire que présente le coronavirus COVID-19;

Considérant que dans le cadre de leurs interventions de support liées 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 sont 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 s'investissent tout particulièrement dans les missions opérationnelles directement liées à la crise sanitaire, atteindront peut-être en 2021 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 aurait pour conséquence qu'ils ne pourraient plus être mobilisés ni pour les missions liées au Covid-19 ni pour les missions liées aux opérations habituelles dont il est primordial qu'elles puissent se poursuivre".

*

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 tot het verlengen tot 30 juni 2021 van de periode die wordt bedoeld in artikel 1, eerste lid, zesde streepje, van het koninklijk besluit van 20 december 2018[1], waarbinnen het kostenplafond mag worden verhoogd voor vrijwilligers die helpen in de strijd tegen COVID-19. Er wordt aan het ontworpen koninklijk besluit uitwerking gegeven met ingang van 1 april 2021 en er wordt bepaald dat het op 31 december 2021 buiten werking treedt.

[1] 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'.

‡LW-AIEVQAIAC-GJBFBMW‡

4. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 12 van de wet van 3 juli 2005 'betreffende de rechten van vrijwilligers'. Die bepaling machtigt de Koning ertoe 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 de wet bedoelde bedragen te verhogen, en dus ook om een bestaande tijdelijke verhoging voor een dergelijke categorie te verlengen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Aangezien het ontworpen koninklijk besluit niet wordt "vrijgesteld" van de regelgevingsimpactanalyse overeenkomstig artikel 8, § 1, van de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging', maar wel daarvan wordt "uitgezonderd" met toepassing van artikel 8, § 2, 2°, van dezelfde wet, late men het zesde lid van de aanhef van het ontwerp aanvangen als volgt: "Overeenkomstig artikel 8, § 2, 2°, van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging is dit besluit uitgezonderd van …".

Artikel 2

6. Het ontworpen koninklijk besluit zal met ingang van 1 april 2021 uitwerking krijgen. Dergelijke retroactiviteit kan worden ingepast in de gevallen waarin de terugwerkende kracht van besluiten toelaatbaar is.[2] Wel moet erop worden gewezen dat artikel 1 van het ontwerp een wijzigingsbepaling is die meteen, d.w.z. op het ogenblik dat de wijziging in de te wijzigen bepaling wordt aangebracht, haar uitwerking verliest. Van zodra een wijzigingsbepaling in werking is getreden, kan deze geen nieuwe uitwerking meer krijgen en is het zinledig om dergelijke bepaling op een latere datum buiten werking te laten treden.[3]

Gelet op het voorgaande volstaat het om artikel 2 van het ontwerp te redigeren als volgt:

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 april 2021".

*

[2] Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. *In casu* houdt de ontworpen regeling enkel voordelen in voor de rechtsonderhorigen en komt zij bovendien de continuïteit van de regelgeving ten goede.

[3] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AIEVQAIAC-GJBFBMW‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 de la demande d'avis est motivée comme suit :

« Le risque sanitaire que présente le coronavirus COVID-19 ;

Considérant que dans le cadre de leurs interventions de support liées 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 sont 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 s'investissent tout particulièrement dans les missions opérationnelles directement liées à la crise sanitaire, atteindront peut-être en 2021 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 aurait pour conséquence qu'ils ne pourraient plus être mobilisés ni pour les missions liées au Covid-19 ni pour les missions liées aux opérations habituelles dont il est primordial qu'elles puissent se poursuivre ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de prolonger jusqu'au 30 juin 2021 la période visée à l'article 1er, alinéa 1er, sixième tiret, de l'arrêté royal du 20 décembre 2018 [1], dans laquelle le plafond de défraiement peut être relevé pour les volontaires déployés dans la lutte contre le COVID-19. L'arrêté royal en projet produit ses effets le 1er avril 2021 et il est prévu qu'il cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2021.

4. Le régime en projet trouve son fondement juridique dans l'article 12 de la loi du 3 juillet 2005 'relative aux droits des volontaires'. Cette disposition habilite le Roi à relever, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les montants prévus à l'article 10 de la loi, pour certaines catégories de volontaires, aux conditions qu'Il détermine, et donc également à prolonger un relèvement temporaire existant pour une telle catégorie.

[1] Arrêté royal du 20 décembre 2018 'relevant le plafond annuel de défraiement, déterminé à l'article 10, alinéa 1er, de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires, pour certaines catégories de volontaires'.

‡LW-AIEVQAIAC-GJBFBMW‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Dès lors que l'arrêté royal en projet n'est pas « dispensé » de l'analyse d'impact de la réglementation, conformément à l'article 8, § 1er, de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', mais qu'il en est par contre « excepté » en application de l'article 8, § 2, 2°, de la même loi, on rédigera le début du sixième alinéa du préambule du projet comme suit : « Conformément à l'article 8, § 2, 2°, de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses en matière de simplification administrative, le présent arrêté est excepté d' ... ».

Article 2

6. L'arrêté royal en projet produira ses effets le 1er avril 2021. Pareille rétroactivité peut s'inscrire dans les cas où la rétroactivité des arrêtés est admissible [2]. Toutefois, il faut relever que l'article 1er du projet est une disposition modificative qui d'emblée, c'est-à-dire au moment où la modification est apportée dans la disposition à modifier, est privée de ses effets. Dès qu'une disposition modificative est entrée en vigueur, elle n'est plus susceptible de produire un quelconque effet nouveau et il ne sert à rien de rendre pareille disposition inopérante à une date ultérieure [3].

Compte tenu de ce qui précède, il suffit de rédiger l'article 2 du projet comme suit :

« Le présent arrêté produit ses effets le 1er avril 2021 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[2] L'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que dans les cas où la rétroactivité repose sur une base légale, où elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. En l'occurrence, le régime en projet n'implique que des avantages pour les justiciables et contribue en outre à assurer la continuité de la réglementation.

[3] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* Conseil d'État, 2008, recommandation 128, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-AIEVQAIAC-GJBFBMW‡