



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.821/1
van 13 januari 2022

avis 70.821/1
du 13 janvier 2022

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 7 januari 2022 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 11 januari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 januari 2022.

*

Le 7 janvier 2022, 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 11 janvier 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 janvier 2022.

*

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 le soutien du secteur des soins au sens large, ainsi que par la décision de maintenir les centres de vaccination ouverts plus longtemps que prévu, impliquant un grand nombre de volontaires ;

Vu que la campagne de vaccination a été prolongée jusqu’au printemps 2022 pour administrer une dose supplémentaire de vaccin à tous les citoyens qui ont déjà été entièrement vaccinés et que les centres de vaccination choisissent de s’appuyer sur les volontaires qui ont été impliqués depuis le début de cette campagne, ils seront sollicités plus que prévu initialement ;

Vu que notre pays est actuellement confronté à une lourde quatrième vague de la pandémie, le secteur de la santé est confronté à un surcroît de travail aussi en 2022. Le recours aux volontaires est et reste donc un outil important pour faire face à cette augmentation ;

Qu’il est donc 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe vrijwilligers die in 2022 effectief ingezet werden in de gezondheidszorg als bedoeld in artikel 40, 1°, eerste en tweede lid, van de wet van 20 december 2020 ‘houdende tijdelijke ondersteuningsmaatregelen ten gevolge van de COVID-19-pandemie’, voor activiteiten in het kader van het beheer van de COVID-19-crisis, onder te brengen bij de vrijwilligers waarvoor het verhoogd jaarlijks kostenplafond geldt als bedoeld 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’.

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 HET ONTWERP

Artikel 1

5.1. Op te merken valt dat de in artikel 1 van het ontwerp beoogde wijziging wordt aangebracht in artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 december 2018 zoals het zal luiden na de wijzigingen die aan dat artikel zullen worden aangebracht ingevolge het volgens de gemachtigde nog door de Koning te ondertekenen en nog bekend te maken koninklijk besluit, dat zal voortvloeien uit het 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’, waarover de afdeling Wetgeving op 29 november 2021 advies 70.527/1 heeft gegeven.

De stellers van het ontwerp dienen er dan ook over te waken dat het voormelde koninklijk besluit uiterlijk in werking zal zijn getreden op de datum van inwerkingtreding van de regeling die het voorwerp uitmaakt van het heden om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit.

5.2. Zoals ook bevestigd werd door de gemachtigde, dient in artikel 1 van het ontwerp niet artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 20 december 2018 te worden gewijzigd aangezien dit artikel niet opgedeeld is in paragrafen, maar wel artikel 1, eerste lid, ervan.

5.3. De gemachtigde heeft voorts bevestigd dat de extra verhoogde jaarlijkse kostenplafonds voor vrijwilligers die effectief ingezet worden in de vaccinatiecentra en voor de vrijwilligers in de zorgsector in artikel 1, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 20 december 2020, zoals deze bepalingen zullen gelden na aanneming van voormeld koninklijk besluit, niet meer zullen gelden voor 2022.

Voor de duidelijkheid zouden het voormelde tweede en derde lid van artikel 1 van het koninklijk besluit van 20 december 2018 dan ook kunnen worden opgeheven.

In het vierde lid, dat dan het tweede lid wordt, zou dan “Het in het eerste lid bedoelde bedrag is” moeten worden geschreven in de plaats van “Het in het eerste en tweede lid bedoelde bedragen zijn”.

Artikel 2

6. Luidens artikel 2 van het ontwerp treedt het ontworpen besluit in werking op 1 januari 2022. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om deze datum te handhaven.

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.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

7. Hoewel het verhoogde jaarlijkse kostenplafond lager is dan de bedragen die luidens het aan te nemen artikel 1, tweede en derde lid, van het koninklijk besluit van 20 december 2018 gelden voor periodes in 2021, betreft het huidige om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit een regeling die met terugwerkende kracht voordelen toekent. Zonder de ontworpen bepaling zou er immers geen verhoogd jaarlijks kostenplafond meer gelden.

Er is dan ook geen bezwaar tegen de terugwerkende kracht.

Wel dient het betrokken artikel derhalve te luiden: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2022.”.

*

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 le soutien du secteur des soins au sens large, ainsi que par la décision de maintenir les centres de vaccination ouverts plus longtemps que prévu, impliquant un grand nombre de volontaires ;

Vu que la campagne de vaccination a été prolongée jusqu'au printemps 2022 pour administrer une dose supplémentaire de vaccin à tous les citoyens qui ont déjà été entièrement vaccinés et que les centres de vaccination choisissent de s'appuyer sur les volontaires qui ont été impliqués depuis le début de cette campagne, ils seront sollicités plus que prévu initialement ;

Vu que notre pays est actuellement confronté à une lourde quatrième vague de la pandémie, le secteur de la santé est confronté à un surcroît de travail aussi en 2022. Le recours aux volontaires est et reste donc un outil important pour faire face à cette augmentation ;

Qu'il est donc 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. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'intégrer les volontaires qui ont été effectivement déployés en 2022 dans le secteur des soins de santé tel que défini à l'article 40, 1^o, alinéas 1^{er} et 2, de la loi du 20 décembre 2020 'portant des mesures de soutien temporaires en raison de la pandémie du COVID-19', pour des activités liées à la gestion de la crise du COVID-19, dans les catégories de volontaires auxquelles s'applique le plafond annuel de défraiement relevé visé 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'.

4. Le projet trouve son 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 PROJET

Article 1^{er}

5.1. Il faut observer que la modification visée à l'article 1^{er} du projet est apportée à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 20 décembre 2018, tel qu'il s'énoncera après les modifications apportées à cet article par l'arrêté royal qui, selon le délégué, doit encore être signé par le Roi et publié et qui découlera du 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', sur lequel la section de législation a rendu le 29 novembre 2021 l'avis 70.527/1.

Les auteurs du projet veilleront dès lors à ce que l'arrêté royal précité soit entré en vigueur au plus tard à la date d'entrée en vigueur du régime faisant l'objet du projet d'arrêté royal présentement soumis pour avis.

5.2. Comme le délégué l'a également confirmé, l'article 1^{er} du projet ne doit pas modifier l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 20 décembre 2018, étant donné que cet article n'est pas divisé en paragraphes, mais bien l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de cet arrêté.

5.3. En outre, le délégué a confirmé que les relèvements supplémentaires des plafonds annuels de défraiement pour les volontaires qui ont été effectivement déployés dans les centres de vaccination et pour les volontaires dans le secteur des soins de santé, prévus à l'article 1^{er}, alinéas 2 et 3, de l'arrêté royal du 20 décembre 2020, telles que ces dispositions seront d'application après l'adoption de l'arrêté royal précité, ne s'appliqueront plus pour 2022.

Dans un souci de clarté, mieux vaudrait dès lors abroger les alinéas 2 et 3, précités, de l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 20 décembre 2018.

À l'alinéa 4, qui deviendra l'alinéa 2, mieux vaudrait alors écrire « Le montant visé à l'alinéa 1^{er} est » au lieu de « Les montants visés aux alinéas 1^{er} et 2 sont ».

Article 2

6. Selon l'article 2 du projet, l'arrêté en projet entre en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Selon le délégué, l'intention est de maintenir cette date.

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.

Ce n'est que si la rétroactivité du régime en projet s'inscrit dans l'une des hypothèses énumérées qu'elle pourra être admise.

7. Bien que le plafond annuel de défraiement relevé soit inférieur aux montants qui, selon l'article 1^{er}, alinéas 2 et 3, à adopter, de l'arrêté royal du 20 décembre 2018, s'appliquent pour des périodes en 2021, le projet d'arrêté royal actuellement soumis pour avis concerne un régime qui accorde des avantages avec effet rétroactif. Sans la disposition en projet, il n'y aurait en effet plus de plafond annuel de défraiement relevé.

La rétroactivité ne soulève dès lors aucune objection.

Toutefois, l'article concerné devra dès lors s'énoncer comme suit : « Le présent arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2022 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME