



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.630/1
van 23 juni 2020

avis 67.630/1
du 23 juin 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit nr. ... 'tot wijziging van
het koninklijk besluit nr. 22
van 4 juni 2020 tot oprichting
van een
Schadeloosstellingfonds voor
de vrijwilligers
COVID-19 slachtoffers'

un projet d'arrêté royal n° ...
'modifiant l'arrêté royal n° 22
du 4 juin 2020 portant création
d'un Fonds d'indemnisation
pour les volontaires victimes
du COVID-19'

Op 16 juni 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 nr. ... ‘tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 22 van 4 juni 2020 tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor de vrijwilligers COVID-19-slachtoffers’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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 23 juni 2020.

*

Le 16 juin 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 n° ... ‘modifiant l'arrêté royal n° 22 du 4 juin 2020 portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes du COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 18 juin 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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 23 juin 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 4, eerste lid, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’, waarin verwezen wordt naar artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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. Dat onderzoek geeft slechts aanleiding tot de hierna volgende opmerkingen.

2. Artikel 1 van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de toepassing van het koninklijk besluit nr. 22 van 4 juni 2020 ‘tot oprichting van een Schadeloosstellingfonds voor de vrijwilligers COVID-19-slachtoffers’ uit te breiden tot alle activiteiten die door een verenigingswerker in de zin van artikel 2 van de wet van 18 juli 2018 ‘betreffende de economische relance en de versterking van de sociale cohesie’, overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van die wet, kunnen worden uitgevoerd. Die uitbreiding van het toepassingsgebied wordt in het verslag aan de Koning verantwoord door te verwijzen naar “de opheffing, sinds 18 mei 2020 van een belangrijke reeks beperkingen die aan de bevolking waren opgelegd in het kader van de lockdown”.

Rekening houdend met die verantwoording, rijst de vraag of het toepassingsgebied van het koninklijk besluit nr. 22 niet eveneens moet worden uitgebreid tot het verrichten van occasionele diensten tussen burgers, bedoeld in hoofdstuk 2 van de voornoemde wet van 18 juli 2018. Naar aanleiding van het onderzoek door de Raad van State, afdeling Wetgeving, van het ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit nr. 22, werd immers het niet opnemen van het verrichten van occasionele diensten in het toepassingsgebied van dat besluit door de gemachtigde verantwoord door erop te wijzen dat “ces activités figurant parmi les activités actuellement interdites en raison des mesures de confinement, il n’y a pas lieu de les reprendre”. In zoverre evenmin met het voorliggende ontwerp bedoelde diensten onder het toepassingsgebied van het voornoemde besluit worden gebracht, dient daarvoor in het licht van het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel thans een andere dan de hiervoor aangehaalde verantwoording voorhanden te zijn, nu de ingeroepen verantwoording voor de uitbreiding van het toepassingsgebied ook op de voornoemde diensten kan worden betrokken.

3. Ingevolge artikel 2 van het ontwerp zal het koninklijk besluit nr. 22 van toepassing zijn “op sterfgevallen die zich voordoen in de periode tussen 10 maart 2020 en 1 september 2020”. In het bij het ontwerpbesluit gevoegde verslag aan de Koning wordt niet toegelicht op basis van welke elementen deze nieuwe einddatum is vastgesteld.

Het staat de regelgever in beginsel vrij om het toepassingsgebied van een regeling in de tijd te beperken. Het gelijkheidsbeginsel vereist in dat geval evenwel dat het gecreëerde onderscheid, tussen gevallen die wel en niet onder het toepassingsgebied vallen, op een objectief criterium berust en redelijk verantwoord is.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt in het kader van onderhavige adviesaanvraag niet over de vereiste feitelijke gegevens om de datum van 1 september 2020 in dit opzicht te beoordelen. Wel kan alvast worden opgemerkt dat erover gewaakt zal moeten worden dat die datum ook in het licht van de verdere evolutie van de situatie die aanleiding geeft tot de genomen maatregel aan de zo-even geschetste beginselen beantwoordt.

*

1. En application de l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)', qui se réfère à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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. Cet examen donne uniquement lieu aux observations suivantes.

2. L'article 1^{er} du projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'étendre l'application de l'arrêté royal n° 22 du 4 juin 2020 'portant création d'un Fonds d'indemnisation pour les volontaires victimes du COVID-19' à toutes les activités pouvant être exercées par un travailleur associatif au sens de l'article 2 de la loi du 18 juillet 2018 'relative à la relance économique et au renforcement de la cohésion sociale', conformément à l'article 3, alinéa 1^{er}, de cette loi. Le rapport au Roi justifie cet élargissement du champ d'application en renvoyant à « la levée depuis le 18 mai 2020 d'une série importante de mesures de restrictions qui avaient été imposées à la population dans le cadre du confinement ».

Compte tenu de cette justification, la question se pose de savoir si le champ d'application de l'arrêté royal n° 22 ne doit pas aussi être étendu à la prestation de services occasionnels entre les citoyens, visée au chapitre 2 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Dans le cadre de l'examen, opéré par le Conseil d'État, section de législation, du projet devenu l'arrêté royal n° 22, le délégué avait justifié la non-inclusion de la prestation de services occasionnels entre les citoyens dans le champ d'application de cet arrêté en faisant référence au fait que « ces activités figurant parmi les activités actuellement interdites en raison des mesures de confinement, il n'y a pas lieu de les reprendre ». Dans la mesure où le projet présentement soumis pour avis n'intègre pas non plus ces services dans le champ d'application de l'arrêté précité, il convient aujourd'hui, à la lumière du principe constitutionnel d'égalité, de prévoir une justification autre que celle qui vient d'être évoquée, les motifs invoqués pour justifier l'élargissement du champ d'application pouvant aussi s'appliquer aux services précités.

3. En vertu de l'article 2 du projet, l'arrêté royal n° 22 sera applicable « aux décès survenus dans le courant de la période comprise entre le 10 mars 2020 et le 1^{er} septembre 2020 ». Le rapport au Roi joint au projet d'arrêté ne précise pas les éléments sur la base desquels cette nouvelle date de fin a été fixée.

En principe, il appartient au législateur de limiter le champ d'application d'une réglementation dans le temps. Dans ce cas, le principe d'égalité requiert toutefois que la distinction opérée entre les cas qui entrent dans le champ d'application et ceux qui n'y entrent pas, repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

Dans le cadre de la demande d'avis à l'examen, le Conseil d'État, section de législation, n'a pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait requis pour apprécier la date du 1^{er} septembre 2020 sous cet angle. Toutefois, on notera d'emblée qu'il faudra veiller à ce que cette date soit conforme aux principes précités, et ce également au regard de l'évolution de la situation donnant lieu à la mesure prise.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME