



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.459/1
van 21 april 2023

avis 73.459/1
du 21 avril 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot verlenging van de
maatregelen aangaande de
personeelsschaarste in de zorg
in uitvoering van de wet van
20 november 2022 houdende
maatregelen aangaande de
personeelsschaarste in de
zorgsector'

un projet d'arrêté royal
'prolongeant les mesures
concernant la pénurie de
personnel dans le secteur des
soins en exécution de la loi du
20 novembre 2022 portant des
mesures concernant la pénurie
de personnel dans le secteur
des soins'

Op 17 april 2023 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 verlenging van de maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorg in uitvoering van de wet van 20 november 2022 houdende maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorgsector’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 april 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 april 2023.

*

Le 17 avril 2023, 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 ‘prolongeant les mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins en exécution de la loi du 20 novembre 2022 portant des mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 20 avril 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 avril 2023.

*

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.

De spoedeisendheid wordt in de adviesaanvraag gemotiveerd “door de omstandigheid dat de burger zo snel als mogelijk geïnformeerd dient te kunnen worden over de verlenging van de voorziene maatregelen en de nodige rechtszekerheid hieromtrent te kunnen garanderen”.

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.

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe bepaalde maatregelen vervat in de wet van 20 november 2022 ‘houdende maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorgsector’, die op 31 maart 2023 buiten werking is getreden, te verlengen tot 30 september 2023. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 31 maart 2023.

4.1. Luidens het eerste lid van de aanhef wordt rechtsgrond gezocht in het vierde lid van artikel 21 van de wet van 20 november 2022, dat als volgt luidt:¹

“Deze wet heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2022 en treedt buiten werking op 31 maart 2023.

Artikel 3bis/3 van de wet van 20 december 1999 tot toekenning van een werkbonus aan werknemers met lage lonen en van andere verminderingen van de persoonlijke bijdragen van sociale zekerheid, ingevoegd bij artikel 5 van deze wet, treedt buiten werking op 31 maart 2023.

In afwijking van het eerste lid, is titel 5 van toepassing op de bezoldigingen die vanaf 1 juli 2022 worden betaald of toegekend.

De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit de maatregelen in deze wet, met uitzondering van de maatregelen voorzien in titel 5, verlengen met een periode van maximum zes maanden door het wijzigen van de data van buitenwerkingtreding en de kwartalen waarin artikel 3 van toepassing is, uit te breiden.”

4.2. Overeenkomstig artikel 21, eerste lid, van de wet van 20 november 2022 is sinds 31 maart 2023 de gehele wet² buiten werking getreden. Dat geldt bijgevolg ook voor artikel 21, vierde lid, van die wet, waardoor de Koning er geen uitvoering meer aan kan geven.

¹ De oorspronkelijke datum van buitenwerkingtreding was 31 december 2022 en werd bij artikel 152 van de Programmawet van 26 december 2022 vervangen.

² Met uitzondering van de fiscale bepalingen vervat in titel 5 van de wet van 20 november 2022, waarop het voorliggende ontwerp evenwel geen betrekking heeft.

Het gebrek aan een dienstige rechtsgrond wordt niet verholpen door het gegeven dat aan het te nemen besluit terugwerkende kracht tot 31 maart 2023 wordt verleend. Een dergelijke terugwerkende kracht is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde om een buitenwerkingtreding die reeds heeft plaatsgevonden ongedaan te maken,³ maar dat staat los van de vraag of de Koning een dergelijke wijziging kan aanbrengen. Voor zover de terugwerkende kracht kan worden verantwoord, zou de wetgever de in de artikelen 1 en 2 van het ontwerp vervatte verlengingen kunnen aannemen door daaraan terugwerkende kracht te verlenen tot 31 maart 2023. Dat neemt echter niet weg dat voor het optreden van de Koning een dienstige rechtsgrond voorhanden moet zijn en dat die niet meer gevonden kan worden in artikel 21, vierde lid, van de wet van 20 november 2022, nu die wet buiten werking is getreden.

4.3. Hieromtrent ondervraagd verklaarde de gemachtigde dat desondanks rechtsgrond zou kunnen worden geput uit de samenhang tussen de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover “de uitvoerende macht beschikt in hoofde van artikel 108 van de Grondwet en de wet waarin rechtsgrond gezocht wordt. Met voorliggend ontwerpbesluit gaat de uitvoerende macht immers niet verder dan de oogmerken die de wet nastreeft.”

Die zienswijze kan niet worden bijgetreden. De algemene uitvoeringsbevoegdheid laat de Koning toe om, uit de wet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wet nastreeft en dit zonder hierbij de draagwijdte van de wet te verruimen of te beperken.⁴ Zij laat bijgevolg niet toe om, in weerwil van een uitdrukkelijk wetsbepaling, het toepassingsgebied in de tijd van een wet te verruimen. Ten overvloede kan worden opgemerkt dat de algemene uitvoeringsbevoegdheid logischerwijs veronderstelt dat de wet of wetsbepaling waaraan uitvoering wordt gegeven nog steeds toepassing vindt.

4.4. Het voorgelegde ontwerp kan in de huidige stand van de wetgeving bijgevolg geen doorgang vinden.

Om die reden ziet de afdeling Wetgeving af van het verdere onderzoek van het ontwerp.

*

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 161, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁴ Zie o.m.: Cass., 18 november 1924, *Pas.*, 1925, I, 25; Cass., 27 februari 1990, rolnummer 2840, *Arr.Cass.*, 1989-1990, 848.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

Dans la demande d'avis, l'urgence est motivée « door de omstandigheid dat de burger zo snel als mogelijk geïnformeerd dient te kunnen worden over de verlenging van de voorziene maatregelen en de nodige rechtszekerheid hieromtrent te kunnen garanderen ».

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.

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de prolonger jusqu'au 30 septembre 2023 certaines mesures contenues dans la loi du 20 novembre 2022 'portant des mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins', qui a cessé d'être en vigueur le 31 mars 2023. L'arrêté envisagé produit ses effets le 31 mars 2023.

4.1. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement juridique est recherché dans le quatrième alinéa de l'article 21 de la loi du 20 novembre 2022, qui s'énonce comme suit ¹:

« La présente loi produit ses effets le 1^{er} juillet 2022 et cesse d'être en vigueur le 31 mars 2023.

L'article 3bis/3 de la loi du 20 décembre 1999 visant à octroyer un bonus à l'emploi aux travailleurs salariés ayant un bas salaire et d'autres réductions des cotisations personnelles de sécurité sociale, inséré par l'article 5 de la présente loi, cesse d'être en vigueur le 31 mars 2023.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le titre 5 est applicable aux rémunérations payées ou attribuées à partir du 1^{er} juillet 2022.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prolonger les mesures prévues par la présente loi, à l'exception des mesures prévues au titre 5, pour une période de maximum six mois en modifiant les dates de fin de vigueur et en étendant les trimestres pour lesquels l'article 3 est d'application. »

4.2. Conformément à l'article 21, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 novembre 2022, l'ensemble de la loi ² a cessé d'être en vigueur le 31 mars 2023. Cela vaut dès lors également pour l'article 21, alinéa 4, de cette loi, auquel le Roi ne peut donc plus donner exécution.

¹ La date initiale à laquelle cet arrêté cessait d'être en vigueur était le 31 décembre 2022 et a été remplacée par l'article 152 de la loi-programme du 26 décembre 2022.

² À l'exception des dispositions fiscales contenues au titre 5 de la loi du 20 novembre 2022 sur lesquelles ne porte toutefois pas le projet à l'examen.

Attribuer à l'arrêté envisagé un effet rétroactif au 31 mars 2023 ne permet pas de remédier à l'absence de fondement juridique utile. Une telle rétroactivité est certes une condition nécessaire pour neutraliser une fin de vigueur déjà effective³, mais elle est sans effet sur la question de savoir si le Roi est fondé à apporter une telle modification. Pour autant que la rétroactivité puisse être justifiée, le législateur pourrait admettre les prolongations contenues dans les articles 1^{er} et 2 du projet en les faisant rétroagir au 31 mars 2023. Il n'en demeure cependant pas moins que l'intervention du Roi doit s'appuyer sur un fondement juridique utile et que celui-ci ne peut plus être trouvé dans l'article 21, alinéa 4, de la loi du 20 novembre 2022, dès lors que cette loi a cessé d'être en vigueur.

4.3. Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré que, néanmoins, un fondement juridique pourrait être tiré de la connexité entre le pouvoir général d'exécution dont dispose le pouvoir exécutif au regard de l'article 108 de la Constitution, et la loi dans laquelle le fondement juridique est recherché. En effet, avec le projet d'arrêté soumis pour examen, l'exécutif n'irait pas, selon le délégué, au-delà des objectifs poursuivis par la loi.

On ne peut se rallier à ce point de vue. Le pouvoir général d'exécution autorise le Roi à dégager de la loi et de son économie générale les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais sans jamais pouvoir en étendre ou en restreindre la portée⁴. Il ne permet dès lors pas d'élargir le champ d'application temporel d'une loi en dépit d'une disposition légale expresse. On peut surabondamment observer que le pouvoir général d'exécution suppose logiquement que la loi ou la disposition de loi à laquelle il est donné exécution, trouve encore à s'appliquer.

4.4. Dans l'état actuel de la législation, le projet à l'examen ne peut par conséquent pas se concrétiser.

Pour ce motif, la section de législation renonce à poursuivre l'examen du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Principes de la technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, Conseil d'État, 2008, n° 161, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁴ Voir notamment : Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, 25 ; Cass., 27 février 1990, numéro de rôle 2840, Arr. Cass., 1989-1990, 848.