



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.576/1
van 9 oktober 2023

avis 74.576/1
du 9 octobre 2023

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
20 november [2022] houdende
maatregelen aangaande de
personeelsschaarste in de
zorgsector'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
20 novembre 2022 portant des
mesures concernant la pénurie
de personnel dans le secteur
des soins'

Op 2 oktober 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 voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 20 november [2022] houdende maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorgsector’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 oktober 2023.

*

Le 2 octobre 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 avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 20 novembre 2022 portant des mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 5 octobre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 octobre 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.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van 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. Met toepassing van 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het wijzigen van de wet van 20 november 2022 ‘houdende maatregelen aangaande de personeelsschaarste in de zorgsector’, teneinde de toepassing van diverse bepalingen die op 30 september 2023 buiten werking zijn getreden alsnog te verlengen tot 30 september 2024.

De fiscale regeling vervat in artikel 20 van die wet zal als gevolg van de ontworpen wijziging gelden ten aanzien van de bezoldigingen die uiterlijk op 31 december 2024 in plaats van 31 december 2023 zijn betaald of toegekend.

VORMVEREISTEN

4. Uit artikel 3, 2°, van het voorontwerp, vloeit een verlenging voort van de vrijstellingsregeling die is vervat in 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’. Dergelijke maatregel moet overeenkomstig artikel 15 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’ om advies worden voorgelegd aan hetzij het betrokken beheerscomité, hetzij de Nationale Arbeidsraad. Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten blijkt niet dat een dergelijk advies reeds is ingewonnen, noch dat wat dat betreft een beroep wordt gedaan op het spoedeisend karakter van de betrokken aangelegenheid om dergelijk advies niet in te winnen, in welk geval krachtens artikel 15, derde lid, van de wet van

¹ Aangezien het gaat om een voorontwerp van wet, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

25 april 1963 de voorzitter van het beheerscomité op de hoogte moet worden gebracht van de ingeroepen dringendheid.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan,² moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. In de Nederlandse tekst van het opschrift van het voorontwerp dient de verwijzing naar “de wet van 20 november 2020” te worden vervangen door een verwijzing naar “de wet van 20 november 2022”.

Artikel 3

6. Uit de ontworpen wijzigingen van artikel 21 van de wet van 20 november 2022³ valt af te leiden dat de betrokken data van buitenwerkingtreding van de wet of bepalingen ervan, zijnde op 30 september 2024, zich situeren voor de datum van 31 december 2024 die in artikel 20 van de wet wordt ingeschreven door artikel 2 van het voorontwerp. Er zal uiteraard moeten worden op toegezien dat, eenmaal een einde komt aan de verlenging van de betrokken maatregelen, geen rechtsonzekerheid ontstaat met betrekking tot situaties die zich voordoen gedurende de periode tussen de voornoemde data.

² Zijnde andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

³ Artikel 3 van het voorontwerp strekt tot het wijzigen van artikel 21 van de wet van 20 november 2022 zoals dit het laatst werd gewijzigd bij de wet van 4 juli 2023. Men schrijve derhalve in de inleidende zin van artikel 3 “In artikel 21 van dezelfde wet, het laatst gewijzigd bij de wet van 4 juli 2023, worden ...”.

Artikel 4

7. In artikel 4 van het voorontwerp wordt bepaald dat de ontworpen wet uitwerking heeft met ingang van 30 september 2023. De werkwijze die tot gevolg heeft dat de datum van buitenwerkingtreding van een wetsbepaling die geen uitwerking meer heeft wordt uitgesteld, verdient geen aanbeveling.⁴ Dergelijk uitstel kan enkel gebeuren door terugwerkende kracht te verlenen aan de betrokken wijzigingsbepaling en voor zover deze retroactiviteit aanvaardbaar is,⁵ wat *in casu* het geval lijkt te zijn.

*

⁴ Zie daaromtrent meer uitgebreid o.m. adv.RvS 70.682/2 van 20 december 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 februari 2022 'houdende de vaccinatie en de toediening, door apothekers die hun beroep uitoefenen in voor het publiek opengestelde apotheken, van vaccins vergund voor de profylaxe van COVID-19', *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 2460/1.

⁵ Zie ook *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 161, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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.

En l'occurrence, le caractère urgent de la demande d'avis est motivé par la circonstance que

« 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. En application de 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 ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 20 novembre 2022 'portant des mesures concernant la pénurie de personnel dans le secteur des soins', afin de prolonger jusqu'au 30 septembre 2024 l'application de diverses dispositions qui ont cessé d'être en vigueur le 30 septembre 2023.

Le régime fiscal prévu à l'article 20 de cette loi s'appliquera, par l'effet de la modification en projet, aux rémunérations qui sont payées ou attribuées au plus tard le 31 décembre 2024 au lieu du 31 décembre 2023.

FORMALITÉS

4. L'article 3, 2°, de l'avant-projet induit une prolongation du régime d'exemption inscrit à 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'. Conformément à l'article 15 de la loi du 25 avril 1963 'sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale', une telle mesure doit être soumise à l'avis, soit du comité de gestion concerné, soit du Conseil national du Travail. Il ne ressort pas des documents communiqués au Conseil d'État qu'un tel avis a déjà été recueilli, ni qu'à cet égard le caractère urgent de la matière concernée est invoqué pour ne pas le recueillir, auquel cas, en vertu de l'article 15, alinéa 3, de la loi du 25 avril 1963, le président du comité de gestion doit être informé de l'urgence invoquée.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ², les dispositions modifiées ou ajoutées devraient

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

également encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de l'avant-projet, il y a lieu de remplacer la référence à « de wet van 20 november 2020 » par une référence à « de wet van 20 november 2022 ».

Article 3

6. Il ressort des modifications en projet de l'article 21 de la loi du 20 novembre 2022³ que les dates concernées de fin de vigueur de la loi ou de ses dispositions, soit le 30 septembre 2024, sont antérieures à la date du 31 décembre 2024 inscrite à l'article 20 de la loi par l'article 2 de l'avant-projet. Il faudra bien évidemment veiller à ce que, lorsqu'aura pris fin la prolongation des mesures concernées, aucune insécurité juridique ne soit créée quant aux situations qui surviendront au cours de la période comprise entre les dates précitées.

Article 4

7. L'article 4 de l'avant-projet dispose que la loi en projet produit ses effets le 30 septembre 2023. Le procédé qui a pour conséquence de différer la date de fin de vigueur d'une disposition législative qui a cessé de produire ses effets, n'est pas recommandé⁴. Un tel report ne peut se faire qu'en attribuant un effet rétroactif à la disposition modificative concernée et pour autant que cette rétroactivité soit admissible⁵, ce qui semble être le cas en l'occurrence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

³ L'article 3 de l'avant-projet a pour objet de modifier l'article 21 de la loi du 20 novembre 2022, modifié en dernier lieu par la loi du 4 juillet 2023. On écrira donc dans la phrase liminaire de l'article 3 « À l'article 21 de la même loi, modifié en dernier lieu par la loi du 4 juillet 2023, les ... ».

⁴ Voir notamment, pour plus de détails à ce sujet, l'avis 70.682/2 du 20 décembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 28 février 2022 'relative à la vaccination et à l'administration, par des pharmaciens exerçant au sein d'officines pharmaceutiques ouvertes au public, des vaccins autorisés dans le cadre de la prophylaxie du COVID-19', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 2460/1.

⁵ Voir également *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 161, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).