RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.513/3
van 22 november 2022

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie en van de wet van 23 december 2021 tot wijziging van de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.513/3
du 22 novembre 2022

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19 et la loi du 23 décembre 2021 modifiant la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19’

‡LW-CELWJBECC-HCFBDVT‡

Op 14 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie en van de wet van 23 december 2021 tot wijziging van de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 november 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 november 2022.

*

Le 14 novembre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19 et la loi du 23 décembre 2021 modifiant la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 17 novembre 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 novembre 2022.

*

‡LW-CELWJBECC-HCFBDVT‡

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 verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

> "Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat er geen breuk mag ontstaan in de test- en vaccinatiestrategie waarbij een beroep gedaan wordt op ander gekwalificeerd personeel dan artsen en verpleegkundigen, zoals voorzien in de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie;
>
> dat een voldoende capaciteit om de bevolking te vaccineren belangrijk blijft om enerzijds de nog niet-gevaccineerde bevolking snel te vaccineren en anderzijds de noodzakelijke herhalingsdosissen van de SARS-CoV-2 vaccins te kunnen toedienen;
>
> dat een tekort aan gezondheidszorgbeoefenaars in het kader van de test- en vaccinatiestrategie te allen tijde dient te worden voorkomen zeker gelet op de snellere opkomst van nieuwe varianten waarvan de effecten momenteel niet voorspelbaar zijn en waarbij nieuwe golven worden verwacht;
>
> dat er gezien de druk op de ziekenhuizen er nog steeds nood is aan een regeling inzake het beheer van de opname van COVID-19-patiënten in ziekenhuizen;
>
> dat het in het kader van de pandemie preparedness bijgevolg belangrijk is te kunnen blijven beschikken over dit instrumentarium om deze gezondheidscrisis te bestrijden;
>
> dat de hoofdstukken 5, 6 en 7 van voormelde wet van 4 november 2020 buiten werking treden op 1 januari 2023;
>
> dat zo spoedig mogelijk deze maatregelen moeten verlengd worden teneinde de continuïteit van de zorgverlening te garanderen, des te meer gelet op het onvoorspelbare verloop van het virus."

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

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

‡LW-CELWJBECC-HCFBDVT‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er in hoofdzaak toe een aantal maatregelen in de hoofdstukken 5[2], 6[3] en 7[4] van de wet van 4 november 2020 'inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19 pandemie' te verlengen (of, in het geval van hoofdstuk 7, de geldigheidsduur ervan te beperken) tot 1 juli 2023. De Koning wordt gemachtigd om de geldigheid van die maatregelen telkens met zes maanden te verlengen, tot uiterlijk 31 december 2025.

Daartoe worden een aantal wijzigingen aangebracht in de wet van 4 november 2020 (hoofdstuk 2 van het voorontwerp) en wordt artikel 9 van de wet van 23 december 2021 'tot wijziging van de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19 pandemie' opgeheven (hoofdstuk 3).

De aan te nemen wet treedt in werking op 31 december 2022 (hoofdstuk 4).

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het zou beter zijn om de artikelen 16 en 19 van de wet van 4 november 2020 te wijzigen, veeleer dan ze op te heffen bij de artikelen 3 en 5 van het voorontwerp en twee nieuwe artikelen 16/1 en 19/1 in te voegen met een aangepaste regeling van de buitenwerkingtreding en de mogelijkheid tot verlenging, waarin de oorspronkelijke datum van inwerkingtreding niet meer tot uiting komt. Het zou dan ook beter zijn om hetgeen vervat is in de ontworpen artikelen 16/1 en 19/1 te redigeren als wijzigingsbepalingen van de huidige artikelen 16 en 19.

5. Er moet op worden toegezien dat de aan te nemen wet uiterlijk op 1 januari 2023 in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt. De buitenwerkingtreding van de hoofdstukken 5 en 6 van de wet van 4 november 2020 is nu immers bepaald op 1 januari 2023.[5] Dat betekent dat op 2 januari 2023 die hoofdstukken geen deel meer uitmaken van de rechtsorde en ook niet meer kunnen worden verlengd na die datum.[6]

---

[2] De mogelijkheid om COVID-19-patiënten – desnoods zonder hun instemming – te spreiden over de ziekenhuizen.

[3] De mogelijkheid om staalafnames en collecties te laten gebeuren door personen die niet wettig bevoegd zijn om geneeskundige handelingen te stellen.

[4] De mogelijkheid om COVID-19-vaccins te laten voorbereiden en toedienen door personen die wettig niet bevoegd zijn de geneeskunde uit te oefenen.

[5] Dat wil zeggen op 1 januari 2023 om middernacht (24 uur) (zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 160 (te raadplegen op www.raadvst-consetat.be).

[6] Een tweede en laatste verlenging – tot 1 januari 2023 – is gebeurd bij de artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 26 juni 2022 'tot uitvoering van de artikelen 16, tweede lid, en 19, tweede lid, van de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie, evenals van het artikel 9, tweede lid, van de wet van 23 december 2021 tot wijziging van de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie'.

‡LW-CELWJBECC-HCFBDVT‡

Vanuit formeel-juridisch oogpunt is het denkbaar dat die verlenging met terugwerkende kracht zou gebeuren tot 1 januari 2023.[7] Een dergelijke werkwijze is echter niet alleen ondoorzichtig en verwarrend voor buitenstaanders, maar bovendien is het zeer de vraag of die terugwerkende kracht juridisch aanvaardbaar is, gelet op de aard van de te verlengen maatregelen. Indien het zich laat aanzien dat de datum van 1 januari 2023 niet wordt gehaald, is het bijgevolg raadzaam om de hoofdstukken 5 en 6 van de wet van 4 november 2020 opnieuw in te voeren door middel van wijzigingsbepalingen die ten vroegste in werking kunnen treden op de datum van de bekendmaking van de aan te nemen wet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

6. Artikel 9, eerste lid, van de wet van 23 december 2021 regelde de inwerkingtreding (met terugwerkende kracht) en buitenwerkingtreding van de artikelen 5 en 6 van die wet. Die artikelen 5 en 6 zijn wijzigingsbepalingen die een nieuw hoofdstuk 7 in de wet van 4 november 2020 hebben ingevoegd en die meteen na hun inwerkingtreding op 30 september 2021 waren uitgewerkt. Het was dan ook verkeerd om te voorzien in een regeling voor de buitenwerkingtreding van die wijzigingsbepalingen.[8] In de plaats ervan had men de buitenwerkingtreding van hoofdstuk 7 van de wet van 4 november 2020 moeten regelen. Dat laatste komt overigens ook tot uiting in artikel 9, tweede lid, van de wet van 23 december 2021, dat voorziet in de mogelijkheid van verlenging door de Koning van hoofdstuk 7 van de wet van 4 november 2020.[9] Formeel-juridisch was die verlenging echter doelloos en heeft dat hoofdstuk 7 sinds de inwerkingtreding ervan steeds uitwerking gehad.

Het is dan ook terecht dat artikel 9 van de wet van 23 december 2021 thans wordt opgeheven bij artikel 8 van het voorontwerp, nu er bij artikel 8 van het voorontwerp wordt voorzien in de buitenwerkingtreding van hoofdstuk 7 van de wet van 4 november 2020 door de invoeging van een nieuw artikel 21 in die laatste wet.

*

[7] *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 161.

[8] *Beginselen van de wetgevingstechniek*, aanbeveling 128.

[9] Van die mogelijkheid is ook gebruik gemaakt bij artikel 3 van het koninklijk besluit van 26 juni 2022.

‡LW-CELWJBECC-HCFBDVT‡

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 est motivée comme suit :

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat er geen breuk mag ontstaan in de test- en vaccinatiestrategie waarbij een beroep gedaan wordt op ander gekwalificeerd personeel dan artsen en verpleegkundigen, zoals voorzien in de wet van 4 november 2020 inzake verschillende sociale maatregelen ingevolge de COVID-19-pandemie;

dat een voldoende capaciteit om de bevolking te vaccineren belangrijk blijft om enerzijds de nog niet-gevaccineerde bevolking snel te vaccineren en anderzijds de noodzakelijke herhalingsdosissen van de SARS-CoV-2 vaccins te kunnen toedienen;

dat een tekort aan gezondheidszorgbeoefenaars in het kader van de test- en vaccinatiestrategie te allen tijde dient te worden voorkomen zeker gelet op de snellere opkomst van nieuwe varianten waarvan de effecten momenteel niet voorspelbaar zijn en waarbij nieuwe golven worden verwacht;

dat er gezien de druk op de ziekenhuizen er nog steeds nood is aan een regeling inzake het beheer van de opname van COVID-19-patiënten in ziekenhuizen;

dat het in het kader van de pandemie preparedness bijgevolg belangrijk is te kunnen blijven beschikken over dit instrumentarium om deze gezondheidscrisis te bestrijden;

dat de hoofdstukken 5, 6 en 7 van voormelde wet van 4 november 2020 buiten werking treden op 1 januari 2023;

dat zo spoedig mogelijk deze maatregelen moeten verlengd worden teneinde de continuïteit van de zorgverlening te garanderen, des te meer gelet op het onvoorspelbare verloop van het virus ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées 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] ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a principalement pour objet de prolonger jusqu'au 1er juillet 2023 un certain nombre de mesures dans les chapitres 5 [2], 6 [3] et 7 [4] de la loi du 4 novembre 2020 'portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19' (ou, dans

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

[2] La possibilité de répartir les patients COVID-19 – au besoin sans leur consentement – entre les hôpitaux.

[3] La possibilité de faire effectuer les prélèvements et les collectes par des personnes qui ne sont pas légalement qualifiées pour accomplir des actes médicaux.

[4] La possibilité de faire préparer et administrer des vaccins COVID-19 par des personnes qui ne sont pas légalement habilitées à exercer l'art de guérir.

‡LW-CELWJBECC-HCFBDVT‡

le cas du chapitre 7, de limiter leur durée de validité). Le Roi est habilité à en prolonger la validité, chaque fois pour une période de six mois, jusqu'au 31 décembre 2025 au plus tard.

À cet effet, un certain nombre de modifications sont apportées à la loi du 4 novembre 2020 (chapitre 2 de l'avant-projet) et l'article 9 de la loi du 23 décembre 2021 'modifiant la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID19' est abrogé (chapitre 3).

La loi dont l'adoption est envisagée entre en vigueur le 31 décembre 2022 (chapitre 4).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Il serait préférable que les articles 3 et 5 de l'avant-projet modifient les articles 16 et 19 de la loi du 4 novembre 2021 au lieu de les abroger et d'insérer deux nouveaux articles 16/1 et 19/1 comportant un régime adapté de fin de vigueur adapté et de la possibilité d'une prolongation, qui ne précise plus la date d'entrée en vigueur initiale. Il vaudrait dès lors mieux rédiger le contenu des articles 16/1 et 19/1 en projet sous la forme de dispositions modificatives des articles 16 et 19 actuels.

5. Il faudra veiller à ce que la loi à adopter soit publiée au Moniteur belge le 1er janvier 2023 au plus tard. En effet, la fin de vigueur des chapitres 5 et 6 de la loi du 4 novembre 2020 est actuellement prévue au 1er janvier 2023 [5]. Cela signifie que le 2 janvier 2023, ces chapitres ne feront plus partie de l'ordre juridique et ne pourront également plus être prolongés après cette date [6].

D'un point de vue juridique et formel, il peut se concevoir que cette prolongation ait un effet rétroactif au 1er janvier 2023 [7]. Or, pareil procédé manque non seulement de transparence et est source de confusion pour les profanes, mais, en outre, il est fort douteux que cette rétroactivité soit juridiquement admissible, compte tenu de la nature des mesures à prolonger. Par conséquent, s'il apparaît que la date du 1er janvier 2023 ne sera pas respectée, il est conseillé de rétablir les chapitres 5 et 6 de la loi du 4 novembre 2020 par la voie de dispositions modificatives susceptibles d'entrer en vigueur au plus tôt à la date de publication de la loi à adopter.

[5] C'est-à-dire le 1er janvier 2023 à minuit (24 heures) (voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 160 (à consulter sur www.raadvst-consetat.be).).

[6] Une deuxième et dernière prolongation – jusqu'au 1er janvier 2023 – a été opérée par les articles 1er et 2 de l'arrêté royal du 26 juin 2022 'portant exécution des articles 16, alinéa 2, et 19, alinéa 2, de la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19, ainsi que de l'article 9, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 2021 modifiant la loi du 4 novembre 2020 portant diverses mesures sociales suite à la pandémie de COVID-19'.

[7] Principes de technique législative, recommandation 161.

‡LW-CELWJBECC-HCFBDVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 8

6. L'article 9, alinéa 1er, de la loi du 23 décembre 2021 réglait l'entrée en vigueur (avec effet rétroactif) et la fin de vigueur des articles 5 et 6 de cette loi. Ces derniers articles sont des dispositions modificatives qui ont inséré un nouveau chapitre 7 dans la loi du 4 novembre 2020 et qui avaient épuisé leurs effets dès leur entrée en vigueur le 30 septembre 2021. Il était dès lors erroné de prévoir un régime de fin de vigueur de ces dispositions modificatives [8]. En lieu et place, on aurait dû régler la fin de vigueur du chapitre 7 de la loi du 4 novembre 2020. Cela apparaît d'ailleurs également dans l'article 9, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 2021, qui prévoit la possibilité de prolonger la durée d'application du chapitre 7 de la loi du 4 novembre 2020 par le Roi [9]. Sur le plan juridique et formel, cette prolongation était toutefois dépourvue de sens et ce chapitre 7 a toujours continué de produire ses effets depuis son entrée en vigueur.

C'est dès lors à juste titre que l'article 8 de l'avant-projet abroge actuellement l'article 9 de la loi du 23 décembre 2021, dès lors que ledit article 8 prévoit la fin de vigueur du chapitre 7 de la loi du 4 novembre 2020 par l'insertion d'un nouvel article 21 dans cette dernière loi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS — Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[8] Principes de technique législative, recommandation 128.

[9] L'article 3 de l'arrêté royal du 26 juin 2022 a également fait usage de cette possibilité.

‡LW-CELWJBECC-HCFBDVT‡