



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 56.264/2
du 26 mai 2014

advies 56.264/2
van 26 mei 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal 'modifiant
l'arrêté royal du 16 janvier 2003
fixant le montant des indemnités et
jetons de présence attribués aux
présidents et membres des organes
de gestion des institutions
publiques de sécurité sociale et des
organismes d'intérêt public
relevant du Service public fédéral
Sécurité sociale et conjointement
du Service public fédéral Intérieur
en ce qui concerne l'Office
national de sécurité sociale des
administrations provinciales et
locales'

een ontwerp van koninklijk besluit
'tot wijziging van het koninklijk
besluit van 16 januari 2003 tot
vaststelling van de vergoedingen
en het presentiegeld toegekend aan
de voorzitters en leden van de
beheersorganen van de openbare
instellingen van sociale zekerheid
en van de instellingen van
openbaar nut die onder de Federale
Overheidsdienst Sociale Zekerheid
ressorteren, en tegelijk onder de
Federale Overheidsdienst
Binnenlandse Zaken voor wat
betreft de Rijksdienst voor sociale
zekerheid van de provinciale en
plaatselijke overheidsdiensten'

Le 29 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 16 janvier 2003 fixant le montant des indemnités et jetons de présence attribués aux présidents et membres des organes de gestion des institutions publiques de sécurité sociale et des organismes d'intérêt public relevant du Service public fédéral Sécurité sociale et conjointement du Service public fédéral Intérieur en ce qui concerne l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 26 mai 2014. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 mai 2014.

*

Op 29 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 januari 2003 tot vaststelling van de vergoedingen en het presentiegeld toegekend aan de voorzitters en leden van de beheersorganen van de openbare instellingen van sociale zekerheid en van de instellingen van openbaar nut die onder de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid ressorteren, en tegelijk onder de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken voor wat betreft de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 26 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT en Christian BEHRENDT, assessoren, en Bernadette VIGNERON, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur- afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Le projet d'arrêté se donne essentiellement pour objet de fixer les indemnités et jetons de présence du président, du vice-président et des membres du comité de gestion du service « Fonds des accidents médicaux » institué au sein de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI).

À lire l'alinéa 1^{er} du préambule, il trouverait son fondement légal dans les articles 4^{ter} et 22 de la loi du 25 avril 1963 'relative à la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale'.

Or, l'article 4^{ter} de la loi du 25 avril 1963, qui est relatif au Comité de gestion de la sécurité sociale institué pour l'exécution de la mission définie à l'article 5, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi du 27 juin 1969 'révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs', règle une matière étrangère à celle sur laquelle porte le projet d'arrêté.

Quant à l'article 22 de la loi du 25 avril 1963, il ne pourrait procurer un fondement légal au projet d'arrêté que si, conformément à l'article 213, § 2, alinéa 2, de la loi coordonnée 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités', le Roi avait, après avis du Conseil national du travail, décidé préalablement de rendre applicable ledit article 22 au comité de gestion du service « Fonds des accidents médicaux » institué au sein de l'INAMI. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Par contre, le Roi puise dans l'article 137^{quater}, § 3, quatrième phrase, de la loi coordonnée 'relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités' un fondement légal Lui permettant spécifiquement de fixer les indemnités et jetons de présence du président, du vice-président et des membres du comité de gestion du service « Fonds des accidents médicaux ».

L'arrêté en projet doit donc être pris sur la base de cette dernière disposition.

À cette fin, plutôt que de modifier l'arrêté royal du 16 janvier 2003 'fixant le montant des indemnités et jetons de présence attribués aux présidents et membres des organes de gestion des institutions publiques de sécurité sociale et des organismes d'intérêt public relevant du Service public fédéral Sécurité sociale et conjointement du Service public fédéral Intérieur en ce qui concerne l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales', il s'indiquerait d'adopter un arrêté autonome. Ceci rendrait plus clairement compte de la portée des dispositions en projet et permettrait d'éviter tout double emploi et toute confusion entre celles-ci et les dispositions existantes de l'arrêté royal du 16 janvier 2003 ¹.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

OBSERVATION PARTICULIÈRE

PRÉAMBULE

Le préambule doit être complété par la mention de l'arrêté royal du 5 novembre 2012 'fixant les indemnités et jetons de présence du président, du vice-président et des membres du conseil d'administration du Fonds des accidents médicaux', abrogé par l'article 5.

*

¹ On observe à ce sujet que le projet d'arrêté est particulièrement confus et équivoque en ce qui concerne l'objet et la portée des dispositions en projet. Ainsi, en incluant le comité de gestion du service « Fonds des accidents médicaux » dans la liste des organes de gestion qu'établit l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 16 janvier 2003, il a pour effet, à défaut de précision contraire, de rendre applicables au président et aux membres de cet organe les dispositions de cet arrêté – en particulier les articles 3 à 5 – qui s'appliquent au président et aux membres des organes de gestion visés à l'article 1^{er} du même arrêté. Or, il résulte des dispositions qui, selon le projet d'arrêté, seraient appelées à former les articles 4bis et 5bis de l'arrêté royal du 16 janvier 2003 que la volonté des auteurs du projet d'arrêté est de prévoir sur ce point des règles propres au comité de gestion du service « Fonds des accidents médicaux ». Force est de constater que ces règles font largement – mais pas totalement – double emploi avec celles qui figurent aux articles 3 à 5 de l'arrêté royal du 16 janvier 2003 et que la coexistence de ces diverses dispositions est en tout cas génératrice de confusion.

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKING

Het ontwerpbesluit strekt er hoofdzakelijk toe de vergoedingen en het presentiegeld vast te stellen van de voorzitter, de vicevoorzitter en de leden van het beheerscomité van de dienst “Fonds voor de medische ongevallen”, ingesteld bij het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV).

Luidens het eerste lid van de aanhef zou het ontwerpbesluit zijn rechtsgrond ontleenen aan de artikelen 4ter en 22 van de wet van 25 april 1963 ‘betreffende het beheer van de instellingen van openbaar nut voor sociale zekerheid en sociale voorzorg’.

Artikel 4ter van de wet van 25 april 1963 heeft echter betrekking op het Beheerscomité van de sociale zekerheid, ingesteld voor het uitvoeren van de opdracht bedoeld in artikel 5, eerste lid, 2°, van de wet van 27 juni 1969 ‘tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de sociale zekerheid der werknemers’ en regelt een aangelegenheid die niets van doen heeft met de aangelegenheid waarop het ontwerpbesluit betrekking heeft.

Artikel 22 van de wet van 25 april 1963 zou, zijnerzijds, alleen rechtsgrond kunnen opleveren voor het ontwerpbesluit indien de Koning, overeenkomstig artikel 213, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’ na advies van de Nationale Arbeidsraad, vooraf had beslist datzelfde artikel 22 toepasselijk te verklaren op het beheerscomité van de dienst “Fonds voor de medische ongevallen”, ingesteld bij het RIZIV. Zulks is *in casu* echter niet het geval.

De Koning put daarentegen rechtsgrond uit artikel 137^{quater}, § 3, vierde zin, van de gecoördineerde wet ‘betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen’ naar luid waarvan hij specifiek de vergoedingen en het presentiegeld kan vaststellen van de voorzitter, de vicevoorzitter en de leden van het beheerscomité van de dienst “Fonds voor de medische ongevallen”.

Het ontwerpbesluit moet dus op basis van die laatstgenoemde bepaling worden vastgesteld.

Het is beter daartoe een op zichzelf staand besluit vast te stellen, veeleer dan wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 16 januari 2003 ‘tot vaststelling van de vergoedingen en het presentiegeld toegekend aan de voorzitters en leden van de beheersorganen van de openbare instellingen van sociale zekerheid en van de instellingen van openbaar nut die onder de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid ressorteren, en tegelijk onder de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken voor wat betreft de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten’. Aldus zou de strekking van de ontworpen bepalingen duidelijker tot uiting komen en kan worden voorkomen dat die ontworpen bepalingen en de bestaande bepalingen van het koninklijk besluit van 16 januari 2003 onnodig worden herhaald en door elkaar worden gehaald.¹

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

¹ Er wordt dienaangaande op gewezen dat het ontwerpbesluit bijzonder vaag en onduidelijk is over het voorwerp en de strekking van de ontworpen bepalingen. Doordat het het beheerscomité van de dienst “Fonds voor de medische ongevallen” opneemt in de lijst beheersorganen die in artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 januari 2003 wordt vastgesteld, heeft het aldus, bij ontstentenis van een andersluidende precisering tot gevolg dat de bepalingen van dat besluit – inzonderheid de artikelen 3 tot 5 die van toepassing zijn op de voorzitter en de leden van de beheersorganen vermeld in artikel 1 van datzelfde besluit toepasselijk worden gemaakt op de voorzitter en de leden van dat orgaan. Uit de bepalingen die volgens het ontwerpbesluit de artikelen 4^{bis} en 5^{bis} van het koninklijk besluit van 16 januari 2003 zouden moeten vormen, blijkt echter dat de stellers van het ontwerpbesluit op dat punt willen voorzien in eigen regels voor het beheerscomité van de dienst “Fonds voor de medische ongevallen”. Er moet worden vastgesteld dat die regels ruimschoots – doch niet helemaal – dubbelop zijn met de regels in de artikelen 3 tot 5 van het koninklijk besluit van 16 januari 2003 en dat het naast elkaar bestaan van die verschillende bepalingen hoe dan ook onduidelijkheid schept.

BIJZONDERE OPMERKINGAANHEF

De aanhef moet worden aangevuld met de vermelding van het koninklijk besluit van 5 november 2012 ‘tot vaststelling van de vergoedingen en het presentiegeld van de voorzitter, de ondervoorzitter en de leden van de raad van bestuur van het Fonds voor de medische ongevallen’, dat bij artikel 5 wordt opgeheven.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT