RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.129/1
van 16 oktober 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot uitvoering van de wet van 12 mei 2014 tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 58.129/1
du 16 octobre 2015

sur

un projet d’arrêté royal ‘d’exécution de la loi du 12 mai 2014 portant création de l’Office des régimes particuliers de sécurité sociale’

Op 31 augustus 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 16 oktober 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van de wet van 12 mei 2014 tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, 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 16 oktober 2015.

*

Le 31 août 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 16 octobre 2015, sur un projet d'arrêté royal 'd'exécution de la loi du 12 mai 2014 portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 octobre 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, 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 16 octobre 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 12 tot 22 van de wet van 12 mei 2014 'tot oprichting van de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels'. Die wet richt, met ingang van 1 januari 2015, de Dienst voor de bijzondere socialezekerheidsstelsels (hierna: "DIBISS") op, ingevolge de fusie van de Dienst voor de Overzeese Sociale Zekerheid met de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten (hierna: "RSZPPO"). De artikelen 12 tot 22 van die wet regelen de aan de DIBISS toegekende opdrachten die betrekking hebben op de sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten. Het merendeel van de bepalingen van het ontwerp zijn overgenomen uit de huidige reglementering met betrekking tot de RSZPPO. Nieuw ten opzichte van de huidige reglementering is artikel 8 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de toekenning van het kwaliteitslabel "Full service" aan de dienstverleners die aan bepaalde kwaliteitsvoorwaarden voldoen.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015 (artikel 30 van het ontwerp). De huidige reglementering met betrekking tot de RSZPPO wordt met ingang van dezelfde datum opgeheven (artikel 29 van het ontwerp).

2. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt vooreerst geboden door de artikelen 13 (artikelen 2 tot 16 van het ontwerp), 14 (artikelen 27 en 28 van het ontwerp), 15 (artikel 18 van het ontwerp), 16 en 22 (artikel 26 van het ontwerp) en 18 (artikel 25 van het ontwerp) van de wet van 12 mei 2014.

Daarnaast vindt het ontwerp ook rechtsgrond in artikel 27, § 1, van de wet van 24 oktober 2011 'tot vrijwaring van een duurzame financiering van de pensioenen van de vastbenoemde personeelsleden van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten en van de lokale politiezones, tot wijziging van de wet van 6 mei 2002 tot oprichting van het fonds voor de pensioenen van de geïntegreerde politie en houdende bijzondere bepalingen inzake sociale zekerheid en houdende diverse wijzigingsbepalingen' (artikelen 19 tot 24 van het ontwerp) en in artikel 56, 3°, van de wetten 'betreffende de preventie van beroepsziekten en de vergoeding van de schade die uit die ziekten voortvloeit', gecoördineerd op 3 juni 1970 (artikel 17 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Uit de bespreking van de rechtsgrond volgt dat in de aanhef van het ontworpen besluit de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen dient te worden aangepast en aangevuld.

4. In het achtste lid van de aanhef van het ontwerp dient de juiste datum van het begrotingsakkoord te worden vermeld (9 juli 2015).

5. Aangezien het uitvoeren van een regelgevingsimpactanalyse met betrekking tot het voorliggende ontwerp geen verplicht te vervullen vormvereiste is, dient het lid waarin naar die analyse wordt verwezen te worden verplaatst naar het einde van de aanhef en dient het aan te vangen met de woorden "Overwegende dat er een regelgevingsimpactanalyse werd uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 6 en 7 (…)".

Artikel 1

6. In artikel 1, d), van het ontwerp dienen de woorden "artikel 2, 3°, van de wet" te worden vervangen door de woorden "artikel 2, eerste lid, 3°, van de wet".

Artikel 10

7. Het in artikel 10, § 2, van het ontwerp vermelde opschrift van het koninklijk besluit van 21 januari 1993 is niet correct. Het dient te worden aangevuld met de woorden ", aangesloten bij de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten".

Artikel 14

8. In artikel 14 van het ontwerp dienen de woorden "een verwijlintrest van 7%" ter wille van de redactionele eenvormigheid telkens te worden vervangen door de woorden "een verwijlinterest van 7 pct.".

Artikel 15

9. In artikel 15, § 1, eerste lid, van het ontwerp dienen de Nederlandse en de Franse tekst beter op elkaar te worden afgestemd. Zo is er in de Nederlandse tekst sprake van "ten belope van 100 pct. afzien van de toepassing van", terwijl er in de Franse tekst sprake is van "renoncer entièrement à l'application des".

Artikel 23

10.1. In artikel 23 van het ontwerp dient de verwijzing naar "de hoofdstukken (…), VI en VII" te worden vervangen door een verwijzing naar "de hoofdstukken (…), VII en VIII".

10.2. Die opmerking geldt ook voor artikel 24, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 24

11. Aangezien de bedragen die verschuldigd zijn met toepassing van de artikelen 24 en 25 van de wet van 24 oktober 2011, met toepassing van de artikelen 161*bis* en 161*ter* van de Nieuwe Gemeentewet of met toepassing van de artikelen 14 en 15 van de wet van 6 augustus 1993 'betreffende de pensioenen van het benoemd personeel van de plaatselijke besturen', op grond van artikel 27, § 1, van de wet van 24 oktober 2011, worden "gelijkgesteld" met bijdragen bedoeld in artikel 12, 6°, van de wet van 12 mei 2014 (artikel 24, eerste lid, van het ontwerp), moet worden aangenomen dat voor de schuldvorderingen met betrekking tot de voornoemde bedragen ook de regeling inzake verjaring geldt die is opgenomen in artikel 23 van laatstgenoemde wet, en die onder meer van toepassing is op de bijdragen bedoeld in artikel 12, 6°, van dezelfde wet. Artikel 24, tweede lid, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten. Indien het de bedoeling is om voor de schuldvorderingen met betrekking tot de voornoemde bedragen in een specifieke regeling inzake verjaring te voorzien, kan voor het tot stand brengen van zulke regeling in de huidige stand van de wetgeving enkel de wetgever bevoegd worden geacht.

Artikel 29

12. In artikel 29, 1° en 3°, van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van het wijzigende koninklijk besluit van respectievelijk 13 november 2012 en 17 juni 2010.

Artikel 30

13. Artikel 30 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2015.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten enkel toelaatbaar is ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Ermee rekening houdend dat DIBISS krachtens de wet van 12 mei 2014 met ingang van 1 januari 2015 de opdrachten van de RSZPPO heeft overgenomen, en rekening houdend met het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst, kan de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling principieel worden aanvaard. Wel dient een voorbehoud te worden gemaakt bij artikel 6 van het ontwerp. Voor zover dat artikel voorziet in een verhoging van de forfaitaire vergoeding, kan de terugwerkende kracht geen doorgang vinden.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution des articles 12 à 22 de la loi du 12 mai 2014 'portant création de l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale'. Cette loi crée, avec effet au 1er janvier 2015, l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ci-après : « l'ORPSS »), consécutivement à la fusion de l'Office de sécurité sociale d'Outre-mer avec l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales (ci-après : « l'ONSSAPL »). Les articles 12 à 22 de cette loi règlent les missions confiées à l'ORPSS concernant la sécurité sociale des administrations provinciales et locales. La plupart des dispositions du projet sont empruntées à la réglementation actuelle relative à l'ONSSAPL. L'article 8 du projet, qui porte sur l'octroi du label de qualité « Full service » aux prestataires de service qui répondent à certaines conditions de qualité, est nouveau par rapport à la réglementation existante.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1er janvier 2015 (article 30 du projet). La réglementation actuelle relative à l'ONSSAPL est abrogée à partir de la même date (article 29 du projet).

2. Le projet trouve tout d'abord un fondement juridique dans les articles 13 (articles 2 à 16 du projet), 14 (articles 27 et 28 du projet), 15 (article 18 du projet), 16 et 22 (article 26 du projet) et 18 (article 25 du projet) de la loi du 12 mai 2014.

En outre, le projet trouve également un fondement juridique dans l'article 27, § 1er, de la loi du 24 octobre 2011 'assurant un financement pérenne des pensions des membres du personnel nommé à titre définitif des administrations provinciales et locales et des zones de police locale et modifiant la loi du 6 mai 2002 portant création du fonds des pensions de la police intégrée et portant des dispositions particulières en matière de sécurité sociale et contenant diverses dispositions modificatives' (articles 19 à 24 du projet) et dans l'article 56, 3°, des lois 'relatives à la prévention des maladies professionnelles et à la réparation des dommages résultant de celles-ci', coordonnées le 3 juin 1970 (article 17 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Il résulte de l'examen du fondement juridique que la référence aux dispositions procurant le fondement juridique doit être adaptée et complétée dans le préambule de l'arrêté en projet.

4. Au huitième alinéa du préambule du projet, on indiquera la date exacte de l'accord budgétaire (9 juillet 2015).

5. Dès lors que la réalisation d'une analyse d'impact de la réglementation relative au projet à l'examen n'est pas une formalité qui doit être obligatoirement accomplie, on déplacera l'alinéa qui fait référence à cette analyse à la fin du préambule et on rédigera le début de cet alinéa comme suit : « Considérant qu'une analyse d'impact de la réglementation a été réalisée conformément aux articles 6 et 7 (…) ».

Article 1er

6. À l'article 1er, d), du projet, il y a lieu de remplacer les mots « article 2, 3°, de la loi » par les mots « article 2, alinéa 1er, 3°, de la loi ».

Article 10

7. L'intitulé de l'arrêté royal du 21 janvier 1993 mentionné dans l'article 10, § 2, du projet n'est pas correct. Il doit être complété par les mots « , affiliées à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales ».

Article 14

8. Par souci d'uniformité rédactionnelle, on remplacera chaque fois, à l'article 14 du projet, les mots « d'un intérêt de retard de 7% » par les mots « d'un intérêt de retard de 7 p.c. ».

Article 15

9. À l'article 15, § 1er, alinéa 1er, du projet, les textes français et néerlandais doivent être mieux harmonisés. Ainsi, le texte français fait état de « renoncer entièrement à l'application des », tandis que le texte néerlandais mentionne « ten belope van 100 pct. afzien van de toepassing van ».

Article 23

10.1. À l'article 23 du projet, on remplacera la référence aux « chapitres (…), VI et VII » par une référence aux « chapitres (…), VII et VIII ».

10.2. Cette observation s'applique également à l'article 24, alinéa 1er, du projet.

Article 24

11. Dès lors que les sommes dues en application des articles 24 et 25 de la loi du 24 octobre 2011, en application des articles 161*bis* et 161*ter* de la nouvelle loi communale ou en application des articles 14 et 15 de la loi du 6 août 1993 'relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales', sont, en vertu de l'article 27, § 1er, de la loi du 24 octobre 2011, « assimilées » à des cotisations visées à l'article 12, 6°, de la loi du 12 mai 2014 (article 24, alinéa 1er, du projet), il convient d'admettre que, pour les créances relatives aux sommes précitées, le régime de prescription inscrit à l'article 23 de la loi citée en dernier, et qui s'applique notamment aux cotisations visées à l'article 12, 6°, de la même loi, est également applicable. Il y a donc lieu d'omettre l'article 24, alinéa 2, du projet. Si l'intention est de prévoir un régime de prescription spécifique pour les créances relatives aux sommes précitées, seul le législateur, en l'état actuel de la législation, peut être réputé compétent pour mettre en place un tel dispositif.

Article 29

12. L'article 29, 1° et 3°, du projet doit mentionner les arrêtés royaux modificatifs des 13 novembre 2012 et 17 juin 2010, respectivement.

Article 30

13. L'article 30 du projet dispose que l'arrêté envisagé produit ses effets le 1er janvier 2015.

À cet égard, il convient de rappeler que l'attribution d'un effet rétroactif à des arrêtés n'est admissible que dans les cas où il existe une base légale à cet effet, si la rétroactivité concerne une règle qui accorde des avantages dans le respect du principe d'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer le bon fonctionnement des services, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises. La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

Compte tenu du fait qu'en vertu de la loi du 12 mai 2014, à l'ORPSS a repris le 1er janvier 2015 les missions de l'ONSSAPL, et eu égard au principe de la continuité du service public, la rétroactivité du régime en projet peut en principe être admise. Toutefois, une réserve doit être formulée à l'égard de l'article 6 du projet. Dans la mesure où cet article prévoit une majoration de l'indemnité forfaitaire, la rétroactivité ne peut pas être maintenue.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN Marnix VAN DAMME