



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.885/3
van 24 februari 2016

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
bedrag der vergoedingen
toegekend aan de leden van de
beheers- en controleorganen
van het Federaal Agentschap
voor Nucleaire Controle'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.885/3
du 24 février 2016

sur

un projet d'arrêté royal 'portant
fixation du montant des
indemnités allouées aux
membres des organes de
gestion et de contrôle de
l'Agence fédérale de Contrôle
nucléaire'

Op 29 januari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen toegekend aan de leden van de beheers- en controleorganen van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2016.

*

Le 29 janvier 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘portant fixation du montant des indemnités allouées aux membres des organes de gestion et de contrôle de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 9 février 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2016.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het regelen van de vergoedingen die worden toegekend aan de leden van de raad van bestuur en aan de regeringscommissaris van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC). Het gaat enerzijds om een jaarlijkse forfaitaire vergoeding (artikel 1 van het ontwerp) en anderzijds om een vergoeding per zitting van de raad van bestuur of van een orgaan waaraan die raad bepaalde van zijn bevoegdheden heeft overgedragen (artikel 2). De bedragen worden trimestrieel uitbetaald en de vergoedingen worden jaarlijks geïndexeerd (artikel 3).

De huidige regeling, die het voorwerp uitmaakt van het koninklijk besluit van 24 april 1997 ‘tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen toegekend aan de leden van de beheers- en controleorganen van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’,¹ wordt opgeheven (artikel 4).

RECHTSGROND

3. In zoverre het ontworpen besluit ertoe strekt het bedrag van de vergoedingen van de leden van de raad van bestuur van het FANC te bepalen, wordt terecht rechtsgrond gezocht in artikel 40 van de wet van 15 april 1994 ‘betreffende de bescherming van de bevolking en van het leefmilieu tegen de uit ioniserende stralingen voortspruitende gevaren en betreffende het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’. Meer in het bijzonder in de eerste zin van dat artikel is die rechtsgrond te situeren.

4. Voor zover het ontworpen besluit er ook toe strekt de vergoeding van de regeringscommissaris te regelen, biedt die bepaling echter geen rechtsgrond. De regeringscommissaris bij het FANC, bedoeld in artikel 48 van de wet van 15 april 1994, behoort immers niet tot de raad van bestuur van de instelling, waarvan de samenstelling wordt geregeld bij artikel 35 van dezelfde wet.

De rechtsgrond voor het bepalen van de vergoeding die aan de regeringscommissaris kan worden verleend, kan echter worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 48 van de wet van 15 april 1994.

¹ Dat besluit is niet voor advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State voorgelegd en is ook nooit bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

5. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de vergoedingen trimestrieel worden uitgekeerd. Het gaat om een nadere regel inzake de uitbetaling van de vergoedingen. Ter zake is aan de Koning weliswaar geen expliciete delegatie verleend, maar als rechtsgrond kan daarvoor een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 40 van de wet van 15 april 1994.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. Er wordt ter overweging gegeven om in het opschrift de woorden “beheers- en controleorganen” duidelijkheidshalve te vervangen door de woorden “raad van bestuur en aan de regeringscommissaris”.

Aanhef

7. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

8. In het tweede lid van de aanhef moet de datum (24 april 1997) van het op te heffen koninklijk besluit worden toegevoegd.

Artikel 2

9. Het is onduidelijk of de term “bestuurders” in artikel 2 van het ontwerp moet worden gelezen als “Bestuurder” in de zin van artikel 1, tweede streepje, in welk geval de regeling niet van toepassing is op de voorzitter (en op de regeringscommissaris), dan wel of daarmee eveneens de voorzitter van de raad van bestuur en eventueel ook de regeringscommissaris worden bedoeld. Dat moet worden geëxpliciteerd.

Artikel 3

10. Artikel 3 van het ontwerp regelt voornamelijk de indexering van de vergoedingen.

Anderzijds bepaalt artikel 3, tweede lid, van het ontwerp dat de bedragen trimestrieel worden uitgekeerd. Dat lid regelt de uitbetaling van de vergoedingen, en niet de indexering ervan. Het verdient dan ook aanbeveling om dat lid om te vormen tot een afzonderlijk artikel.

11. Volgens artikel 3, eerste lid, van het ontwerp gelden de in de artikelen 1 en 2 vermelde bedragen “voor het jaar 2014”. Voor de volgende jaren worden ze aangepast aan “de index van toepassing op de bezoldigingen van het rijkspersoneel in de maand januari van het betrokken jaar”.

Daarover om toelichting verzocht, gaf de gemachtigde de volgende verduidelijking:

“Het is niet de bedoeling dat voor de voorbije twee jaren er naast de vergoedingen op basis van het koninklijk besluit van 24 april 1997 een bijkomende vergoeding op basis van het ontwerp wordt uitgekeerd.

Het is een manier om aan te geven dat de voorziene bedragen in het ontwerp geïndexeerd worden op basis van januari 2014 en dit voor de toekomstige bedragen.”

De bezoldigingen van het rijkspersoneel worden geïndexeerd volgens het mechanisme opgenomen in de wet van 1 maart 1977 ‘houdende inrichting van een stelsel waarbij sommige uitgaven in de overheidssector aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van het Rijk worden gekoppeld’.² Het stelsel werkt op basis van spilindexen, zodat alleen betekenisvolle aanpassingen (verhoging of vermindering met 2%) worden doorgevoerd.

Sedert 1 januari 2013 is de nieuwe spilindex voor het openbaar ambt vastgelegd op 101,02 (basis 2013 = 100).³ Pas als die wordt overschreden, zal er een aanpassing van de bedragen dienen te gebeuren. Het is derhalve weinig zinvol, zoals in het ontwerp gebeurt, te bepalen dat de bedragen “gelden voor het jaar 2014” en voor de volgende jaren geïndexeerd worden.

Het verdient daarentegen aanbeveling om te bepalen dat de bedragen van de forfaitaire en de bijkomende vergoeding de bedragen zijn die gelden voor het jaar 2016. Anders dan wat in beginsel geldt voor uitgaven die per kwartaal vereffend worden,⁴ is het blijkbaar de bedoeling om de verhoging (of de vermindering) van de bedragen van de vergoedingen toe te passen per jaar. Ook dat zal dienen te worden bepaald.

² Voor de wedde van de personeelsleden van de federale overheidsdiensten geldt krachtens de artikelen 2, 13°, en 14, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 oktober 2013 ‘betreffende de geldelijke loopbaan van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’ de koppeling aan de schommelingen van het indexcijfer van de consumptieprijzen overeenkomstig de regels voorgeschreven door de wet van 1 maart 1977; ze is verbonden aan de spilindex 138,01 (basis 1981 = 100). Ingevolge het beleid van loonmatiging geldt thans krachtens titel I van het koninklijk besluit van 24 december 1993 ‘ter uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van ‘s lands concurrentievermogen’ een koppeling aan de schommelingen van de afgevlakte gezondheidsindex.

³ Zie [http://www.wedden.fgov.be/indexation/default.htm#De te overschrijden spilindex](http://www.wedden.fgov.be/indexation/default.htm#De%20te%20overschrijden%20spilindex) (geraadpleegd op 17 februari 2016).

⁴ Zie artikel 6, 2°, van de wet van 1 maart 1977: “De verhoging of de vermindering wordt toegepast: 1° Voor de uitgaven die per jaar vereffend worden, met ingang van het burgerlijk jaar dat volgt op de maand waarvan het indexcijfer van de consumptieprijzen de spilindex bereikt die een wijziging rechtvaardigt en voor de eerste maal met ingang van het kalenderjaar dat volgt op de datum van bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad; 2° Voor de uitgaven die per kwartaal vereffend worden, met ingang van het kalenderkwartaal dat volgt op de maand waarvan het indexcijfer het cijfer bereikt dat een wijziging rechtvaardigt en voor de eerste maal met ingang van het kalenderkwartaal dat volgt op de datum van bekendmaking van deze wet in het Belgisch Staatsblad; (...)”.

Gelet op wat voorafgaat, wordt ter overweging gegeven om artikel 3 van het ontwerp als volgt te stellen:

“De in de artikelen 1 en 2 bedoelde vergoedingen zijn gekoppeld aan de index van toepassing op de bezoldigingen van het rijkspersoneel. De in de artikelen 1 en 2 vermelde bedragen, zijn de bedragen van toepassing voor het jaar 2016. Een verhoging of vermindering wordt toegepast met ingang van het burgerlijk jaar dat volgt op de maand waarvan het indexcijfer de spilindex bereikt die een wijziging rechtvaardigt.”

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à régler les indemnités allouées aux membres du conseil d'administration et au commissaire du gouvernement de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (AFCN). Il s'agit d'une part d'une indemnité forfaitaire annuelle (article 1^{er} du projet) et d'autre part d'une indemnité pour chaque séance du conseil d'administration ou d'un organe auquel le conseil a délégué certaines de ses compétences (article 2). Les montants sont versés par trimestre et les indemnités sont indexées annuellement (article 3).

Le régime actuel, qui fait l'objet de l'arrêté royal du 24 avril 1997 'portant fixation du montant des indemnités allouées aux membres des organes de gestion et de contrôle de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'¹, est abrogé (article 4).

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Dans la mesure où l'arrêté en projet vise à déterminer le montant des indemnités des membres du conseil d'administration de l'AFCN, le fondement juridique est à juste titre recherché dans l'article 40 de la loi du 15 avril 1994 'relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'. Plus particulièrement, le fondement juridique doit être situé dans la première phrase de cet article.

4. Dans la mesure où l'arrêté en projet entend également régler l'indemnité du commissaire du gouvernement, cette disposition ne procure toutefois pas de fondement juridique. En effet, le commissaire du gouvernement auprès de l'AFCN, visé à l'article 48 de la loi du 15 avril 1994, ne fait pas partie du conseil d'administration de cet organisme, dont la composition est réglée par l'article 35 de la même loi.

Le fondement juridique de la fixation de l'indemnité qui peut être allouée au commissaire du gouvernement peut toutefois être trouvé dans le pouvoir général d'exécution (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 48 de la loi du 15 avril 1994.

5. L'article 3, alinéa 2, du projet prévoit que les indemnités sont versées par trimestre. Il s'agit d'une modalité de paiement des indemnités. Si aucune délégation n'a été explicitement accordée au Roi en la matière, on peut toutefois invoquer à cet effet, à titre de

¹ Cet arrêté n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du conseil d'État et n'a non plus jamais été publié au Moniteur belge.

fondement juridique, le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 40 de la loi du 15 avril 1994.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

6. Par souci de clarté, il est suggéré de remplacer dans l'intitulé les mots « des organes de gestion et de contrôle » par les mots « du conseil d'administration et au commissaire du gouvernement ».

Préambule

7. Le préambule doit être mis en conformité avec les observations qui ont été formulées ci-dessus quant au fondement juridique de l'arrêté en projet.

8. Au deuxième alinéa du préambule, on ajoutera la date (24 avril 1997) de l'arrêté royal dont l'abrogation est envisagée.

Article 2

9. On n'aperçoit pas clairement si le terme « administrateurs » à l'article 2 du projet doit être compris comme « Administrateur » au sens de l'article 1^{er}, deuxième tiret, auquel cas le régime ne s'applique pas au président (ni au commissaire du gouvernement), ou s'il vise également le président du conseil d'administration et aussi, le cas échéant, le commissaire du gouvernement. Il convient de préciser ce point.

Article 3

10. L'article 3 du projet règle principalement l'indexation des indemnités.

D'autre part, l'article 3, alinéa 2, du projet prévoit que les montants sont versés par trimestre. Cet alinéa règle le paiement des indemnités et non leur indexation. Il est par conséquent recommandé de refondre cet alinéa en un article distinct.

11. Selon l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, les montants prévus aux articles 1^{er} et 2 sont d'application « pour l'année 2014 ». Pour les années suivantes, ils sont adaptés à « l'indice applicable aux rémunérations du personnel de l'État au mois de janvier de l'année en question ».

Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a donné l'explication suivante :

« Het is niet de bedoeling dat voor de voorbije twee jaren er naast de vergoedingen op basis van het koninklijk besluit van 24 april 1997 een bijkomende vergoeding op basis van het ontwerp wordt uitgekeerd.

Het is een manier om aan te geven dat de voorziene bedragen in het ontwerp geïndexeerd worden op basis van januari 2014 en dit voor de toekomstige bedragen ».

Les rémunérations du personnel de l'État sont indexées selon le mécanisme inscrit dans la loi du 1^{er} mars 1977 'organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public'². Le régime fonctionne sur la base d'indices-pivots, de sorte que seules des adaptations significatives (augmentation ou diminution de 2%) sont appliquées.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, le nouvel indice-pivot pour la fonction publique a été fixé à 101,02 (base 2013 = 100)³. Ce n'est qu'en cas de dépassement de cet indice-pivot qu'il faut adapter les montants. Il n'est donc pas judicieux, comme c'est le cas dans le projet, de prévoir que les montants « sont d'application pour l'année 2014 » et sont indexés pour les années suivantes.

Il est par contre recommandé de prévoir que les montants de l'indemnité forfaitaire et de l'indemnité supplémentaire sont les montants qui s'appliquent pour l'année 2016. À l'inverse de ce qui s'applique en principe pour les dépenses qui se liquident par trimestre⁴, il semble que l'intention est d'appliquer l'augmentation (ou la diminution) des montants des indemnités par an. Ce point devra également être précisé.

Eu égard à ce qui précède, il est suggéré de rédiger l'article 3 du projet comme suit :

² Conformément aux articles 2, 13°, et 14, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 octobre 2013 'relatif à la carrière pécuniaire des membres du personnel de la fonction publique fédérale', le traitement des membres du personnel des services publics fédéraux est lié aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation conformément aux règles prescrites par la loi du 1^{er} mars 1977 ; il est rattaché à l'indice-pivot 138,01 (base 1981 = 100). En raison de la politique de modération salariale s'applique actuellement, conformément au titre I de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays', une liaison aux fluctuations de l'indice santé lissé.

³ Voir http://www.traitements.fgov.be/indexation/default.htm#de_te_overschrijden_spilindex (consulté le 17 février 2016).

⁴ Voir l'article 6, 2°, de la loi du 1^{er} mars 1977 : « L'augmentation ou la diminution est appliquée : 1° Pour les dépenses qui se liquident par année, à partir de l'année civile qui suit le mois dont l'indice des prix à la consommation atteint l'indice-pivot qui justifie une modification et pour la première fois à partir de l'année civile qui suit la date de la publication de la présente loi au *Moniteur belge* ; 2° Pour les dépenses qui se liquident par trimestre à partir du trimestre civil qui suit le mois dont l'indice atteint le chiffre qui justifie une modification et pour la première fois à partir du trimestre civil qui suit la date de la publication de la présente loi au *Moniteur belge* ; (...) ».

« Les montants prévus aux articles 1^{er} et 2 sont liés à l'indice applicable aux rémunérations du personnel de l'État. Les montants mentionnés aux articles 1^{er} et 2 sont les montants qui s'appliquent pour l'année 2016. Une augmentation ou une diminution est appliquée à partir de l'année civile qui suit le mois dont l'indice atteint l'indice-pivot qui justifie une modification ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT