RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.027/3
van 10 maart 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen toegekend aan de leden van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 59.027/3
du 10 mars 2016

sur

un projet d’arrêté ministériel ‘portant fixation du montant des indemnités allouées aux membres du Conseil scientifique des Rayonnements ionisants de l’Agence fédérale de Contrôle nucléaire’

‡LW-CBDQOEGDC-FJACHVT‡

Op 25 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van het bedrag der vergoedingen toegekend aan de leden van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Leen 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 Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2016.

*

Le 25 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant fixation du montant des indemnités allouées aux membres du Conseil scientifique des Rayonnements ionisants de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 8 mars 2016. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Leen 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 Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2016.

*

‡LW-CBDQOEGDC-FJACHVT‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het regelen van de vergoedingen die worden toegekend aan de leden van de Wetenschappelijke Raad 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 Wetenschappelijke Raad die wordt bijgewoond (artikel 2). De bedragen worden trimestrieel uitbetaald (artikel 3, tweede lid) en de vergoedingen worden jaarlijks geïndexeerd (artikel 3, eerste lid).

RECHTSGROND

2. Voor het ontworpen besluit wordt rechtsgrond gezocht in artikel 12 van het koninklijk besluit van 18 december 2002 'tot regeling van de samenstelling en bevoegdheden van de Wetenschappelijke Raad voor Ioniserende Stralingen opgericht bij het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle', dat op zijn beurt kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning (artikel 108 van de Grondwet), gelezen in samenhang met artikel 37, eerste lid, tweede zin, 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'.

De directe rechtsgrond is meer in het bijzonder te situeren in het tweede lid van artikel 12 van het koninklijk besluit van 18 december 2002, dat luidt:

> "Op voorstel van de raad van bestuur van het Agentschap, bepaalt de bevoegde Minister :
>
> 1° het bedrag van de zitpenningen die de leden bedoeld in artikel 3, § 1, 1° en 2° en artikel 8 ontvangen;
>
> 2° het bedrag van de forfaitaire vergoeding die de Voorzitter ontvangt bovenop de zitpenningen."

3. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de vergoedingen trimestrieel worden "uitgekeerd" (in de Franse tekst: "versé[e]s"). Het gaat om een nadere regel inzake de uitbetaling van de vergoedingen.

Bij artikel 12, tweede lid, van het koninklijk besluit van 18 december 2002 is daarvoor echter geen delegatie verleend aan de minister die toezicht houdt op het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle.[1] Tenzij daarvoor een andere bepaling rechtsgrond zou kunnen bieden, dient die bepaling uit het ontwerp weggelaten te worden.

[1] Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Koning die wel heeft op grond van artikel 108 van de Grondwet.

‡LW-CBDQOEGDC-FJACHVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de eerste twee leden van de aanhef kan de rechtsgrond beter verder worden gespecificeerd. Bovendien zal vooraan in de aanhef een verwijzing moeten worden toegevoegd naar artikel 108 van de Grondwet.

5. In de aanhef dient ook een verwijzing te worden opgenomen naar het voorstel dat de raad van bestuur van het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle, conform de inleidende zin van artikel 12, tweede lid, van het koninklijk besluit van 18 december 2002, op 4 december 2015 heeft geformuleerd. Het gaat immers om een verplicht vormvereiste.

Artikel 3

6. Artikel 3, eerste lid, van het ontwerp regelt voornamelijk de indexering van de vergoedingen. Volgens dat artikel 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".

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 vergoeding en de zitpenning de bedragen zijn die gelden voor het jaar 2016. Het is blijkbaar de bedoeling om de verhoging (of de vermindering) van die bedragen toe te passen per jaar. Dat zal uitdrukkelijk 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 (geraadpleegd op 9 maart 2016).

‡LW-CBDQOEGDC-FJACHVT‡

Gelet daarop heeft de gemachtigde voorgesteld artikel 3 van het ontwerp te vervangen door de volgende tekst:

"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."

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

*

‡LW-CBDQOEGDC-FJACHVT‡

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de régler les indemnités qui sont allouées aux membres du Conseil scientifique de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire (AFCN). Il s'agit, d'une part, d'une indemnité forfaitaire annuelle (article 1er du projet) et, d'autre part, d'une indemnité pour chaque séance du Conseil scientifique à laquelle le membre participe (article 2). Les montants sont versés trimestriellement (article 3, alinéa 2) et les indemnités sont indexées annuellement (article 3, alinéa 1er).

FONDEMENT JURIDIQUE

2. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché dans l'article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 2002 'déterminant la composition et les compétences du Conseil scientifique des Rayonnements ionisants établi auprès de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire', qui peut à son tour s'appuyer sur le pouvoir général d'exécution du Roi (article 108 de la Constitution), combiné avec l'article 37, alinéa 1er, deuxième phrase, 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'.

Le fondement juridique direct doit plus particulièrement être situé dans le deuxième alinéa de l'article 12 de l'arrêté royal du 18 décembre 2002, qui énonce :

> « Sur proposition du conseil d'administration de l'Agence, le ministre compétent fixe :
>
> 1° le montant des jetons de présence que reçoivent les membres visés à l'article 3, § 1er, 1° et 2° et à l'article 8;
>
> 2° le montant de l'indemnité forfaitaire que le président reçoit en supplément des jetons de présence ».

3. L'article 3, alinéa 2, du projet dispose que les indemnités sont « versé[e]s » (dans le texte néerlandais : « uitgekeerd ») par trimestre. Il s'agit d'une modalité de paiement des indemnités.

L'article 12, alinéa 2, de l'arrêté royal du 18 décembre 2002 n'accorde cependant pas de délégation à cet effet au ministre qui exerce la tutelle sur l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire [1]. Sauf si une autre disposition pouvait procurer un fondement juridique à cet effet, cette disposition doit être omise du projet.

[1] Un ministre dispose uniquement des pouvoirs qui lui ont été expressément attribués et non d'un pouvoir général d'exécution comme celui que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution.

‡LW-CBDQOEGDC-FJACHVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Les deux premiers alinéas du préambule peuvent mieux préciser le fondement juridique. Au début du préambule, on ajoutera en outre une référence à l'article 108 de la Constitution.

5. Il faut également inscrire dans le préambule une référence à la proposition que, conformément à la phrase introductive de l'article 12, alinéa 2, de l'arrêté royal du 18 décembre 2002, le conseil d'administration de l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire a formulée le 4 décembre 2015. Il s'agit en effet d'une formalité obligatoire.

Article 3

6. L'article 3, alinéa 1er, du projet règle principalement l'indexation des indemnités. Selon cet article, les montants prévus aux articles 1er et 2 s'appliquent « 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 ».

Les rémunérations du personnel de l'État sont indexées selon le mécanisme inscrit dans la loi du 1er 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 1er 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 celui-ci 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 du jeton de présence sont les montants qui s'appliquent pour l'année 2016. Il semble que l'intention est d'appliquer l'augmentation (ou la diminution) de ces montants par an. Ce point devra être explicité.

---

[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 1er mars 1977 ; il est rattaché à l'indice-pivot 138,01 (base 1981 = 100). En raison de la politique de modération salariale, une liaison aux fluctuations de l'indice santé lissé 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'.

[3] Voir http://www.traitements.fgov.be/indexation/default.htm#de_te_overschrijden_spilindex (consulté le 9 mars 2016).

‡LW-CBDQOEGDC-FJACHVT‡

Compte tenu de ce qui précède, le délégué a proposé de remplacer l'article 3 du projet par le texte suivant :

« «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 ».

On peut se rallier à cette proposition de texte.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN Jo BAERT

‡LW-CBDQOEGDC-FJACHVT‡