



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.298/1
van 17 november 2017

avis 62.298/1
du 17 novembre 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
18 november 2002 betreffende
de toekenning van een
vergoeding voor bureaunkosten
aan sommige personeelsleden
van het Rijksinstituut voor de
sociale verzekeringen der
zelfstandigen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
18 novembre 2002 relatif à
l'octroi d'une indemnité pour
frais de bureau à certains
agents de l'Institut national
d'assurances sociales pour
travailleurs indépendants'

Op 16 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's, Landbouw en Maatschappelijke Integratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 november 2017, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 november 2002 betreffende de toekenning van een vergoeding voor bureaunkosten aan sommige personeelsleden van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 november 2017. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 november 2017.

*

Le 16 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 17 novembre 2017, sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 18 novembre 2002 relatif à l'octroi d'une indemnité pour frais de bureau à certains agents de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 novembre 2017. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 novembre 2017.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Op grond van het koninklijk besluit van 18 november 2002 ‘betreffende de toekenning van een vergoeding voor bureaunkosten aan sommige personeelsleden van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen’ hebben de sociale controleurs (niveau B) van het Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen (hierna: het RSVZ) recht op een bureauvergoeding, indien zij, wegens hun functie, “genoodzaakt zijn in hun woning publiek te ontvangen”.

Het om advies voorgelegd ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe dit voordeel uit te breiden tot de sociaal inspecteurs (niveau A) van het RSVZ.

3. Het RSVZ is een openbare instelling van sociale zekerheid (artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 ‘houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels’, bekrachtigd bij artikel 3 van de wet van 12 december 1997 ‘tot bekrachtiging van de koninklijke besluiten genomen met toepassing van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, en de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie’).

4. Artikel 21, § 1, van voormeld koninklijk besluit van 3 april 1997, waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, bepaalt:

“De Koning stelt het statuut vast van de personeelsleden in dienst van de openbare instellingen van sociale zekerheid, op de voordracht van de voordijminister, en in overeenstemming met de minister tot wiens bevoegdheden de ambtenarenzaken behoren. Voor de vaststelling van het geldelijk statuut is daarenboven de instemming vereist van de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.”

Die bepaling biedt in beginsel een voldoende rechtsgrond voor het ontwerp.

5. Er dient evenwel te worden gewezen op het hierna volgende:

5.1. Aan artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 werd destijds, op algemene wijze, uitvoering gegeven bij het koninklijk besluit van 24 januari 2002 ‘houdende vaststelling van het statuut van het personeel van de openbare instellingen van sociale zekerheid’.

Artikel 2, 2°, van dat koninklijk besluit bepaalt dat het koninklijk besluit van 8 januari 1973 ‘houdende bezoldigingsregeling van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut’ van toepassing is op de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid.

Bij artikel 3, § 1, 10°, van het koninklijk besluit van 8 januari 1973 wordt het koninklijk besluit van 26 maart 1965 ‘houdende de algemene regeling van de vergoedingen en toelagen van alle aard toegekend aan het personeel van de federale overheidsdiensten’ van toepassing gemaakt op de personeelsleden van de openbare instellingen van sociale zekerheid, waaronder het RSVZ.

Artikel 7 van dat laatste besluit bepaalt:

“Onverminderd de regelen betreffende de administratieve en begrotingscontrole worden de vergoedingen, toelagen en premies bij koninklijk besluit vastgesteld, als zij voor alle federale overheidsdiensten gelden; gelden zij slechts voor een of meer federale overheidsdiensten, dan worden zij vastgesteld bij een besluit van Onze betrokken minister of ministers.”

Evenwel moet met betrekking tot dat laatste artikel worden gewezen op artikel 14 van het koninklijk besluit van 8 januari 1973, dat bepaalt:

“Artikel 7 moet als volgt worden gelezen:

‘Art. 7. Onverminderd de regelen betreffende de administratieve en begrotingscontrole worden de vergoedingen en toelagen door Ons vastgesteld.’”

Uit laatstgenoemde bepaling volgt dat enkel de Koning bevoegd is voor het vastleggen van vergoedingen en toelagen voor personeelsleden van het RSVZ.

5.2. Voormeld koninklijk besluit van 26 maart 1965 werd met ingang van 1 september 2017 opgeheven door artikel 117, 3°, van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 ‘tot vaststelling van de toelagen en vergoedingen van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt’.

Laatstgenoemd besluit werd eveneens mede genomen ter uitvoering van artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997, en is bijgevolg in beginsel ook van toepassing op het RSVZ.

In Hoofdstuk VII van Titel III van het koninklijk besluit van 13 juli 2017 wordt in de mogelijkheid voorzien om specifieke vergoedingen toe te kennen, naast de vergoedingen die reeds opgenomen zijn in dat besluit.

Artikel 100 van dat besluit, dat betrekking heeft op die specifieke vergoedingen, luidt:

“Onverminderd de regels betreffende de administratieve en budgettaire controle worden de vergoedingen vastgesteld door Onze bevoegde Minister of Ministers, na beraadslaging in de Ministerraad.”

Het is geenszins duidelijk hoe die bepaling moet worden toegepast ten aanzien van de instellingen van sociale zekerheid, waaronder de RSVZ, nu op grond van artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997 bedoelde vergoedingen moeten worden vastgesteld door de Koning, bij een besluit *op voordracht* van de betrokken voogdijminister, terwijl in voornoemd artikel 100 aan de “bevoegde” minister(s) een eigen normatieve bevoegdheid op dat vlak wordt toegekend. Het lijkt erop dat bij het aannemen van laatstgenoemde bepaling niet voldoende rekening is gehouden met het geëigende (hogere) normatieve kader dat in dat verband van toepassing is op de instellingen van sociale zekerheid.¹

Artikel 122 van hetzelfde besluit bevat nog de volgende overgangsbepaling:

“De besluiten die van kracht zijn op de datum van de inwerkingtreding van dit besluit en die zijn genomen in uitvoering van artikel 7 van het koninklijk besluit van 26 maart 1965 houdende de algemene regeling van de vergoedingen, toelagen en premies van alle aard toegekend aan het personeel van de federale overheidsdiensten, worden beschouwd te zijn genomen in uitvoering van de artikelen 40 en 100 van dit besluit.”

Uit die bepaling volgt in elk geval dat het thans te wijzigen koninklijk besluit van 18 november 2002 niet is opgeheven bij het koninklijk besluit van 13 juli 2017 en zijn geldigheid heeft behouden.

6. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat voor de ontworpen regeling nog steeds een algemene rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 21, § 1, van het koninklijk besluit van 3 april 1997. Voor zover het de bedoeling is dat de specifieke rechtsgrond in artikel 100 van het koninklijk besluit van 13 juli 2017, die thans om de hiervoor aangegeven reden niet uitvoerbaar is wat betreft de instellingen van sociale zekerheid, ook van toepassing is op laatstgenoemde instellingen, zal die rechtsgrond op dat punt eerst adequaat moeten worden gemaakt.

7. Voor het overige zijn bij het ontworpen besluit geen opmerkingen te maken, met dien verstande dat bij de redactie van de aanhef ervan rekening zal moeten worden gehouden met de opheffing van sommige er thans in opgenomen bepalingen.

*

¹ Wat in de vroegere regeling wel het geval was (zie het hiervoor geciteerde artikel 14 van het koninklijk besluit van 8 januari 1973).

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. En vertu de l'arrêté royal du 18 novembre 2002 'relatif à l'octroi d'une indemnité pour frais de bureau à certains agents de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants', les contrôleurs sociaux (niveau B) de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (ci-après : l'INASTI) ont droit à une indemnité pour frais de bureau si, du fait de leurs fonctions, « ils sont amenés à recevoir le public à leur domicile ».

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'étendre cet avantage aux inspecteurs sociaux (niveau A) de l'INASTI.

3. L'INASTI est une institution publique de sécurité sociale (article 3, § 2, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 'portant des mesures en vue de la responsabilisation des institutions publiques de sécurité sociale, en application de l'article 47 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions', confirmé par l'article 3 de la loi du 12 décembre 1997 'portant confirmation des arrêtés royaux pris en application de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, et la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne').

4. L'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 précité, auquel le premier alinéa du préambule du projet fait référence, dispose ce qui suit :

« Le Roi fixe le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale, sur la proposition du ministre de tutelle et de l'accord du ministre ayant la fonction publique dans ses attributions. L'accord du ministre ayant le budget dans ses attributions est en outre requis pour la fixation du statut pécuniaire ».

En principe, cette disposition procure un fondement juridique suffisant au projet.

5. Il convient toutefois d'attirer l'attention sur ce qui suit :

5.1. En son temps, l'arrêté royal du 24 janvier 2002 'fixant le statut du personnel des institutions publiques de sécurité sociale' avait mis en œuvre, de manière générale, l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1997.

L'article 2, 2^o, de cet arrêté royal dispose que l'arrêté royal du 8 janvier 1973 'portant statut pécuniaire du personnel de certains organismes d'intérêt public' est applicable aux membres du personnel des institutions publiques de sécurité sociale.

L'article 3, § 1^{er}, 10°, de l'arrêté royal du 8 janvier 1973 rend l'arrêté royal du 26 mars 1965 'portant réglementation générale des indemnités, allocations et primes quelconques accordées au personnel des services publics fédéraux' applicable aux membres du personnel des institutions publiques de sécurité sociale, dont l'INASTI.

L'article 7 de ce dernier arrêté énonce ce qui suit :

« Sans préjudice des règles relatives au contrôle administratif et budgétaire, les indemnités, allocations et primes sont fixées par arrêté royal lorsqu'elles sont communes à tous les services publics fédéraux; elles sont fixées par un arrêté de Notre ou de Nos Ministres intéressés, lorsqu'elles sont propres à un ou plusieurs services publics fédéraux ».

Toutefois, concernant ce dernier article, il y a lieu de renvoyer à l'article 14 de l'arrêté royal du 8 janvier 1973, qui dispose ce qui suit :

« L'article 7 doit se lire comme suit :

'Art. 7. Sans préjudice des règles relatives au contrôle administratif et budgétaire, les indemnités et allocations sont fixées par Nous' ».

Il résulte de la disposition citée en dernier lieu que seul le Roi est compétent pour fixer des indemnités et des allocations pour des membres du personnel de l'INASTI.

5.2. L'arrêté royal du 26 mars 1965 précité a été abrogé, avec effet au 1^{er} septembre 2017, par l'article 117, 3°, de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 'fixant les allocations et indemnités des membres du personnel de la fonction publique fédérale'.

Ce dernier arrêté a également été pris en exécution de l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1997, et s'applique dès lors en principe également à l'INASTI.

Le chapitre VII du titre III de l'arrêté royal du 13 juillet 2017 prévoit la possibilité d'accorder des indemnités spécifiques, en plus des indemnités déjà prévues dans cet arrêté.

L'article 100 de cet arrêté, qui concerne ces indemnités spécifiques, s'énonce comme suit :

« Sans préjudice des règles relatives au contrôle administratif et budgétaire, les indemnités sont fixées par Notre ou Nos Ministres compétents, après délibération en conseil des ministres ».

On n'aperçoit nullement comment appliquer cette disposition à l'égard des institutions de sécurité sociale, dont l'INASTI, dès lors qu'en vertu de l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1997, les indemnités visées doivent être fixées par le Roi par la voie d'un arrêté pris *sur la proposition* du ministre de tutelle concerné, alors que l'article 100 précité accordait au(x) ministre(s) « compétent(s) » une compétence normative propre dans ce domaine. Il semble que lors de l'adoption de cette dernière disposition, le cadre normatif (supérieur)

approprié qui s'applique à cet égard aux institutions de sécurité sociale¹ n'aurait pas été suffisamment pris en considération.

L'article 122 du même arrêté contient encore la disposition transitoire suivante :

« Les arrêtés en vigueur à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté et qui ont été pris en exécution de l'article 7 de l'arrêté royal du 26 mars 1965 portant réglementation générale des indemnités, allocations, et primes quelconques accordées au personnel des services publics fédéraux, sont considérés comme pris en exécution des articles 40 et 100 du présent arrêté ».

Il découle en tout état de cause de cette disposition que l'arrêté royal du 18 novembre 2002, qui doit actuellement être modifié, n'est pas abrogé par l'arrêté royal du 13 juillet 2017 et a conservé sa validité.

6. Il résulte de ce qui précède qu'un fondement juridique général peut toujours être trouvé dans l'article 21, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 3 avril 1997 pour le régime en projet. Dans la mesure où l'intention est que le fondement juridique spécifique contenu à l'article 100 de l'arrêté royal du 13 juillet, qui est actuellement inapplicable en ce qui concerne les institutions de sécurité sociale pour les motifs précités, s'applique également à ces dernières institutions, un fondement juridique adéquat devra d'abord être créé sur ce point.

7. Pour le surplus, l'arrêté en projet n'appelle pas d'observations, étant entendu qu'il devra être tenu compte, lors de la rédaction de son préambule, de l'abrogation de certaines dispositions dont il fait actuellement état.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹ Ce qui était effectivement le cas dans l'ancienne réglementation (voir l'article 14 précité de l'arrêté royal du 8 janvier 1973).