RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
- 1 -
10-08-1989
Transmis à M.
Overgezonden aan de H. Vandenmeulebroeke

GAM. L. 19.187/1/V.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 27 juni 1989 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van artikel 8 van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 tot uitvoering van Hoofdstuk I, sectie 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen", heeft op 20 juli 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 27 juin 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'article 8 de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 portant exécution du Chapitre Ier, section 1ère, de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales", a donné le 20 juillet 1989 l'avis suivant :

I. DOEL VAN HET ONTWERP.

Artikel 8 van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 tot uitvoering van Hoofdstuk 1, sectie 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen, verplicht de personeelsleden van de besturen die zijn aangesloten bij de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, aan hun bestuur in bepaalde gevallen inlichtingen met betrekking tot hun gezinstoestand en, indien zij per maand meer dan één loon ontvangen, met betrekking tot hun gezamenlijke inkomsten te verstrekken.

Blijkens artikel 8, § 2, van hetzelfde besluit, dient het bestuur de hoogste bijdragevoet toe te passen ingeval het betrokken personeelslid niet jaarlijks en uiterlijk op 28 februari zijn gezamenlijke bezoldigingen aan het bestuur heeft aangegeven, zo hij per maand meer dan één loon ontvangt.

Het ontwerp breidt enerzijds de mogelijkheid van toepassing van de hoogste bijdragevoet of inhouding uit tot het geval waarin het personeelslid verzuimt de in artikel 8, § 1, van het besluit bedoelde aangifte in verband met zijn gezinstoestand te verrichten, en voert anderzijds een sanctie in voor het bestuur dat nalaat de betrokken bijdrage te innen of de inhouding te verrichten.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat artikel 8 van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 thans uitsluitend wordt toegepast op de bijzondere bijdrage ten laste van de alleenstaanden en van de gezinnen zonder kinderen, welke is verschuldigd krachtens het koninklijk besluit nr. 227 van 9 december 1983.

II. ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Samen met het ontwerp van koninklijk besluit is aan de Raad van State een schriftelijke motivering bezorgd waarvan het belangrijkste gedeelte luidt als volgt :

> "De inspectiediensten ervaren dat de opgave van de gezinstoestand via het attest, bedoeld bij artikel 8, niet volgens de regels gebeurt. Vele besturen laten na de hoogste bijdragevoet toe te passen wanneer het attest (lees : het formulier) niet terugbezorgd wordt door de personeelsleden. De inspectiediensten die dit vaststellen en regularisatieorders opmaken, ondervinden vaak dat de attesten enkele dagen later worden voorgelegd en dat de niet-toepassing van de sanctie geëist wordt op grond van de informatie, vervat in de attesten.
>
> Aan deze situatie zou kunnen verholpen worden door een wijziging van artikel 8.
>
> Op basis hiervan zou het lokaal bestuur, dat nalaat zijn medewerking te verlenen om de individuele vragenlijst te bezorgen, zelf aansprakelijk gesteld worden voor de betaling van de voornoemde bijzondere bijdrage".

Men zal dus vaststellen dat de geïncrimineerde toestanden worden veroorzaakt door een te laks optreden van de besturen die er niet - of niet voldoende - op toezien dat hun personeelsleden de formulieren betreffende de samenstelling van hun gezin ingevuld en ondertekend inleveren.

De maatregel om deze toestand te verhelpen, vervat in het nieuwe artikel 8, § 3, tweede lid, betreft evenwel niet de correcte toepassing van voormelde formaliteit, maar stelt een sanctie in voor het bestuur dat "nalaat de bijdrage of inhouding te gepasten tijde in te houden op de bezoldiging van het personeelslid ...".

Dit gebrek aan overeenstemming tussen de regel en het beoogde doel klemt in dit geval des te meer daar voor een sanctie, in hoofde van het bestuur, op het niet of het niet-tijdig inhouden respectievelijk uitvoeren van de bijdrage of de inhouding op de bezoldiging, er geen rechtsgrond voorhanden is in de aangehaalde wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen. Artikel 3, 1°, van die wet belast de Koning enkel met het bepalen van "de modaliteiten van de aangifte ter verantwoording van het bedrag van de verschuldigde bijdragen, de termijn binnen welke zij moeten worden ingestuurd, de sancties die toepasselijk zijn bij niet-naleving van de voorschriften genomen in uitvoering van deze bepaling".

Die tekst maakt het dus alleen mogelijk een sanctie in te stellen op het niet - of gebrekkig - naleven van voorgeschreven aangifte-formaliteiten. Het zal dus zaak zijn in het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 een termijn te bepalen binnen welke het bestuur het ingevulde formulier aan de Rijksdienst moet bezorgen en op het niet-naleven van die verplichting door het bestuur een sanctie te stellen. Het nieuwe artikel 8, § 3, tweede lid, moet dus in die zin worden herdacht.

De hiernavolgende opmerkingen dienen met dat voorbehoud te worden gelezen.

2. Zoals hierboven reeds is aangestipt, zal, naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar, het nieuwe artikel 8 van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985, in een eerste tempo uitsluitend worden toegepast op de in het koninklijk besluit nr. 227 van 9 december 1983 bedoelde bijzondere bijdrage.

Wat die bijzondere bijdrage betreft, legt artikel 6 van het koninklijk besluit nr. 227 van 9 december 1983 de werknemer een aantal verplichtingen op die weliswaar niet identiek, dan toch verwant zijn aan de door het nieuw artikel 8 van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 opgelegde verplichtingen.

De Regering zal moeten nagaan of, met het oog op de rechtszekerheid, het voorgelegde ontwerp niet beter moet afgestemd worden op voormeld koninklijk besluit nr. 227 van 9 december 1983.

III. BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Men precisere de eerste aanhefverwijzing als volgt :

"... inzonderheid op artikel 3, 1°,".

De vierde verwijzing moet worden gesteld als volgt :

"Gelet op het advies van de Raad van State;".

Artikel 1.

Nieuw artikel 8, § 2.

Krachtens de nieuwe tekst van deze bepaling moet de aangifte niet meer "bij een ter post aangetekende brief" aan het bestuur worden gericht, terwijl, blijkens paragraaf 3, eerste lid, de sanctie op het verzuim van de aangifte onverkort behouden blijft.

.../...

De Regering zal moeten nagaan of het wegvallen van de kosten voor een aangetekende brief, opweegt tegen het voorkomen van problemen op het stuk van de bewijsvoering.

Nieuw artikel 8, § 3, eerste lid.

Het is niet duidelijk vanaf welk ogenblik het personeelslid zal moeten worden geacht de in paragraaf 1 bedoelde verplichting te hebben verzuimd.

Aan de Raad van State is meegedeeld dat op het door de Rijksdienst verstrekte formulier een uiterste datum van afgifte aan het bestuur wordt vermeld.

Artikel 2.

Het ligt voor de hand dat aan het ontwerp niet alleen geen terugwerkende kracht kan worden gegeven maar dat het zou ingaan op de eerste dag van een trimester.

I. OBJET DU PROJET.

L'article 8 de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 portant exécution du Chapitre Ier, section 1ère, de la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales oblige les membres du personnel des administrations affiliées à l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, à fournir dans certains cas à leur administration des informations concernant leur situation familiale et, s'ils perçoivent plus d'une rémunération par mois, des informations relatives à l'ensemble de leurs revenus.

Selon l'article 8, § 2, du même arrêté, l'administration est tenue d'appliquer le taux de cotisation le plus élevé si le membre du personnel concerné qui perçoit plus d'une rémunération par mois ne déclare pas annuellement et au plus tard le 28 février, l'ensemble de ses rémunérations à l'administration.

D'une part, le projet étend la faculté de l'application du taux de cotisation ou de la retenue les plus élevés au cas où le membre du personnel omet d'effectuer la déclaration relative à sa situation familiale, visée à l'article 8, § 1er, de l'arrêté et, d'autre part, il prévoit une sanction pour l'administration qui omet de prélever la cotisation concernée ou d'effectuer la retenue.

.../...

Il a été communiqué au Conseil d'Etat que l'article 8 de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 n'est appliqué actuellement qu'à la cotisation spéciale à charge des isolés et des familles sans enfants, due en vertu de l'arrêté royal n° 227 du 9 décembre 1983.

II. OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le Conseil d'Etat a reçu, avec le projet d'arrêté royal, une motivation écrite dont la partie la plus importante s'énonce comme suit :

> "Les services d'inspection ont remarqué que la déclaration de la situation familiale par le biais de l'attestation visée à l'article 8, n'était pas faite selon les règles prescrites. De nombreuses administrations négligent d'appliquer le taux de cotisation le plus élevé lorsque l'attestation (lire : le formulaire) n'est pas renvoyée par les membres du personnel. Les services d'inspection qui constatent cette situation et donnent des ordres de régularisation, découvrent souvent que les attestations sont produites quelques jours plus tard et que la non-application de la sanction est demandée sur la base des informations figurant dans les attestations.
>
> Il peut être remédié à cette situation en modifiant l'article 8.
>
> Selon cette modification, l'administration locale qui omet d'apporter son concours à l'envoi du questionnaire individuel, serait elle-même responsable du paiement de la cotisation spéciale susvisée".

On constatera donc que la situation incriminée est due au laxisme des administrations qui ne veillent pas - ou pas assez - à ce que les membres de leur personnel renvoient, complétés et signés, les formulaires relatifs à la composition de leur famille.

.../...

La mesure prévue au nouvel article 8, § 3, alinéa 2, pour remédier à cette situation, ne concerne toutefois pas l'application correcte de la formalité susvisée mais instaure une sanction pour l'administration qui "omet de prélever en temps voulu la cotisation ou la retenue de la rémunération du membre du personnel ...".

Cette discordance entre la règle et l'objectif poursuivi est d'autant plus évidente en l'espèce que la loi du 1er août 1985 portant des dispositions sociales, précitée, ne constitue pas un fondement légal pour prendre à l'encontre de l'administration une mesure sanctionnant respectivement le non-prélèvement ou le prélèvement tardif de la cotisation et la non-exécution ou l'exécution tardive de la retenue sur la rémunération. L'article 3, 1°, de ladite loi charge le Roi de fixer uniquement "les modalités de la déclaration justificative du montant des cotisations dues, le délai d'introduction de celle-ci, les sanctions qui s'appliquent en cas de non-observance des directives prises en exécution de la présente disposition".

Ce texte permet donc uniquement de prévoir une sanction pour les cas d'inobservation - ou d'observation insuffisante - des formalités prescrites en ce qui concerne la déclaration. Il y aura donc lieu de fixer, dans l'arrêté royal du 25 octobre 1985, un délai dans lequel l'administration devra transmettre à l'Office national le formulaire complété et de prévoir une sanction pour l'inobservation de cette obligation par l'administration. Le nouvel article 3, § 3, alinéa 2, devra donc être repensé en ce sens.

.../...

Les observations ci-après doivent être lues en tenant compte de cette réserve.

2. Comme il a déjà été signalé ci-avant, le nouvel article 8 de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 sera, selon le fonctionnaire délégué, appliqué, dans un premier temps, uniquement à la cotisation spéciale prévue par l'arrêté royal n° 227 du 9 décembre 1983.

En ce qui concerne cette cotisation spéciale, l'article 6 de l'arrêté royal n° 227 du 9 décembre 1983 impose au travailleur un certain nombre d'obligations qui ne sont certes pas identiques, mais néanmoins analogues à celles imposées par le nouvel article 8 de l'arrêté royal du 25 octobre 1985.

Le Gouvernement devra vérifier si, en vue de la sécurité juridique, il n'y aurait pas lieu d'aligner davantage le présent projet sur l'arrêté royal n° 227 du 9 décembre 1983 précité.

III. OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Il convient de préciser le premier alinéa du préambule comme suit :

"... notamment l'article 3, 1°, ".

Il y a lieu de rédiger le quatrième alinéa comme suit :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

.../...

Article 1er.

Nouvel article 8, § 2.

En vertu du nouveau texte de cette disposition, la déclaration ne doit plus être adressée à l'administration "par lettre recommandée", alors que le paragraphe 3, alinéa 1er, maintient la sanction relative à l'omission de la déclaration.

Il appartiendra au Gouvernement d'examiner ce qui importe le plus : supprimer les frais de recommandation postale ou éviter des problèmes en matière d'administration de la preuve.

Nouvel article 8, § 3, alinéa 1er.

Le texte ne précise pas à partir de quel moment le membre du personnel devra être censé avoir négligé l'obligation prévue au paragraphe 1er.

Il a été communiqué au Conseil d'Etat qu'une date limite de déclaration à l'administration figure dans le formulaire fourni par l'Office national.

Article 2.

Il est évident que non seulement le projet ne pourra pas rétroagir mais également qu'il devrait entrer en vigueur le premier jour d'un trimestre.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :
kamervoorzitter,
président de chambre,

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :
staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heren : J. GIJSSELS,
Messieurs :
E. WYMEERSCH,
assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :
griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van Mevr. S. VANDERHAEGEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. M. VAN DAMME, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Mme S. VANDERHAEGEN.

Le rapport a été présenté par M. M. VAN DAMME, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.