

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.083/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 25 januari 2005 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van de artikelen 3, 6, 10 en 14 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", heeft op 10 februari 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 tot uitvoering van hoofdstuk 1, sectie 1, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen.

De ontworpen wijzigingen hebben betrekking op de uiterste termijn voor de aangifte door de betrokken besturen betreffende de pensioeninhoudingen voor mandatarissen en de inhoudingen, bedoeld in artikel 1, § 2, 5°, van de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen (artikel 1 van het ontwerp), op het bedrag van de forfaitaire vergoeding die is verschuldigd in geval van laattijdige of onvolledige aangifte (artikel 2), op de wijze waarop het bestuur de bijdragen en de voorschotten daarop dient te betalen (artikel 3), en op de verplichting tot het betalen van een bijdrageopslag en een verwijlinterest ingeval de betrokken bijdragen niet binnen de voorgeschreven termijnen zijn betaald (artikel 4).

De ontworpen regeling is bestemd om uitwerking te hebben met ingang van 1 januari 2005 (artikel 5).

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 3, 1° en 2°, van de wet van 1 augustus 1985 dat luidt:

"De Koning bepaalt:

- 1° de modaliteiten van de verplichte elektronische aangifte ter verantwoording van het bedrag van de verschuldigde bijdragen, de termijn binnen welke zij moet worden ingestuurd, de sancties die toepasselijk zijn bij niet-naleving van de voorschriften genomen in uitvoering van deze bepaling;
- 2° de wijze van betaling en de termijn binnen welke een deel of het geheel van de bijdragen moeten worden gestort, het bedrag en de voorwaarden van toepassing van de bijdrageopslagen en verwijlinteresten bij niet-naleving van die termijnen alsmede de voorwaarden waaronder vrijstelling of vermindering van de verhogingen en van de verwijlinterest mag worden verleend;

(...)"

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdende met wat is opgemerkt onder 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, redigere men het eerste lid van de aanhef van het ontwerp als volgt:

"Gelet op de wet van 1 augustus 1985 houdende sociale bepalingen, inzonderheid op artikel 3, 1°, gewijzigd bij de wet van 24 februari 2003, en 2°;"

2. Op het einde van het tweede lid van de aanhef schrijve men:

"... houdende sociale bepalingen, inzonderheid op artikel 3, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 6 maart 1987, 2 juni 1987 en 12 maart 2003, artikel 6, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 6 maart 1987 en 2 juni 1987, artikel 10, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 6 maart 1987, 2 juni 1987, 23 oktober 1989 en 30 december 1993, en artikel 14, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 6 maart 1987;"

3. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Minister van Begroting, schrijve men op een meer gebruikelijke wijze:

"Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 22 december 2004;"

4. In het vijfde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar het advies van het beheerscomité van de Rijksdienst voor sociale zekerheid van de provinciale en plaatselijke overheidsdiensten, dient de datum van 13 december 2004 te worden vervangen door die van 17 december 2004.

Het is vanuit wetgevingstechnisch opzicht gebruikelijk dat adviezen die met betrekking tot een ontwerp zijn uitgebracht, in de aanhef van het ontwerp in

.../...

chronologische volgorde worden vermeld. Gelet op het tijdstip van het uitbrengen van het advies, dient het vijfde lid te worden geplaatst na het derde lid.

5. De wetsbepalingen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, vereisen niet dat erover wordt beraadslaagd in de Ministerraad. Ermee rekening houdende dat in de aanhef van een besluit ervan enkel melding dient te worden gemaakt dat de rechtens verplichte vormvereisten werden nageleefd ⁽¹⁾, verdient het aanbeveling om in de voordrachtformule de zinsnede "en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers" te schrappen.

Artikel 2

1. Men late het artikel voorafgaan door de vermelding "Art. 2.-" in plaats van door de vermelding "Artikel 2.-". In een normatieve tekst wordt immers enkel "Artikel 1.-" voluit weergegeven, waarna de volgende artikelen worden voorafgegaan door de respectieve vermeldingen "Art. 2.-", "Art. 3.-", enzovoort.

Ook de overige artikelen van het ontwerp dienen in die zin te worden aangepast.

2. Indien het de bedoeling is om in artikel 6 van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 alle bedragen die worden uitgedrukt in frank te vervangen door een vermelding in euro, moet worden vastgesteld dat die bedoeling niet volledig wordt gerealiseerd. Zo wordt in artikel 6, tweede lid, van het koninklijk besluit melding gemaakt van de vermelding "1.000 F", die in artikel 2, 1°, van het ontwerp niet wordt vervangen door een vermelding in euro. Daarenboven komt de vermelding "100 F" voor in artikel 6, tweede lid, van het koninklijk besluit en niet, zoals in artikel 2, 1°, van het ontwerp wordt bepaald, in artikel 6, eerste lid, van het koninklijk besluit.

⁽¹⁾ Op die wijze wordt tevens vermeden dat naar de toekomst toe onzekerheid ontstaat omtrent de al dan niet na te leven vormvereisten.

Uit wat voorafgaat volgt dat de wijzigingsbepaling van artikel 2, 1°, van het ontwerp, moet worden herzien.

3. In een normatieve tekst worden bedragen in "euro" en niet in "EUR" uitgedrukt.

Artikel 3

1. Men redigere de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp als volgt:

"Artikel 10 van hetzelfde koninklijk besluit, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 6 maart 1987, 2 juni 1987, 23 oktober 1989 en 30 december 1993, wordt vervangen als volgt:".

2. De verwijzing naar "de bijdragen bepaald bij artikel 1, § 2, § 3 en § 4 van de wet" (lees: artikel 1, §§ 2, 3 en 4, van de wet), op het einde van het ontworpen artikel 10, § 1, van het koninklijk besluit van 25 oktober 1985, doet de vraag rijzen of dergelijke verwijzing niet in nog andere bepalingen van dat koninklijk besluit moet worden ingeschreven.

De gemachtigde van de regering verduidelijkte in dat verband:

"Il paraît donc logique d'adapter également l'article 3, 2ième alinéa, l'article 7 et l'article 10, § 2 mais en ne faisant pas référence à l'article 1, § 4 de la loi dans la mesure où la cotisation 'prime syndicale' n'est perçue qu'une fois par an sur base de la déclaration relative au 2ième trimestre de l'année et ne donne pas lieu à des provisions".

Het koninklijk besluit van 25 oktober 1985 zal derhalve op nog andere plaatsen moeten worden gewijzigd om tegemoet te komen aan de bedoeling, zoals uiteengezet door de gemachtigde van de regering.

3. Indien het de bedoeling is om het ontworpen artikel 10, § 2, van het koninklijk besluit in leden in te delen, dient dit typografisch op een meer duidelijke wijze te gebeuren dan in het ontwerp het geval is.

4. Men vermeldde in het ontworpen artikel 10, § 2, van het koninklijk besluit dat het gaat om de wet van 6 augustus 1993 "betreffende de pensioenen van het benoemd personeel van de plaatselijke besturen".

Artikel 5

De ontworpen regeling heeft uitwerking met ingang van (niet: treedt in werking op) 1 januari 2005.

De gemachtigde van de regering stelde in dat verband:

"La modification de l'A.R. du 25.10.85 doit impérativement entrer en vigueur en même temps que le nouveau système de facturation visé à l'article 20 de la loi-programme du 27.12.04".

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is in de regel enkel toegelaten ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging 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 erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Het kan worden betwijfeld of de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling in al haar onderdelen in één van de voornoemde gevallen kan worden ingepast, ermee rekening houdende dat onder meer op retroactieve wijze in bepaalde kortere aangiftetermijnen en hogere forfaitaire vergoedingen bij laattijdige of onvolledige aangifte wordt voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. STEEN, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 38.083/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 25 janvier 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant les articles 3, 6, 10 et 14 de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 portant exécution du chapitre 1^{er}, section 1^{ère}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des dispositions sociales", a donné le 10 février 2005 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend apporter un certain nombre de modifications à l'arrêté royal du 25 octobre 1985 portant exécution du chapitre 1^{er}, section 1^{ère}, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des dispositions sociales.

Les modifications en projet portent sur la date limite avant laquelle les administrations concernées doivent introduire les déclarations relatives aux retenues de pension pour mandataires et aux retenues visées à l'article 1^{er}, § 2, 5°, de la loi du 1^{er} août 1985 portant des dispositions sociales (article 1^{er} du projet), sur le montant de l'indemnité forfaitaire due en cas de déclaration tardive ou incomplète (article 2), sur le mode de paiement par l'administration des cotisations et des provisions afférentes (article 3) ainsi que sur l'obligation de payer une majoration de cotisations et un intérêt de retard si les cotisations en cause n'ont pas été payées dans les délais prescrits (article 4).

Il est prévu que les dispositions en projet produisent leurs effets le 1^{er} janvier 2005 (article 5).

2. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 3, 1° et 2°, de la loi du 1^{er} août 1985 qui s'énonce comme suit:

"Le Roi fixe:

- 1° les modalités de la déclaration exclusivement électronique 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;
- 2° le mode de paiement et le délai dans lequel une partie ou l'ensemble des cotisations doit être versée, le montant et les conditions d'application des majorations et des intérêts de retard en cas de non-respect de ces délais ainsi que les conditions auxquelles l'exonération ou la diminution des augmentations et de l'intérêt moratoire peut être accordée;

(...)"

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée au point 2 de l'examen de la portée et du fondement juridique du projet, on rédigera le premier alinéa du préambule du projet comme suit:

"Vu la loi du 1^{er} août 1985 portant des dispositions sociales, notamment l'article 3, 1^o, modifié par la loi du 24 février 2003, et 2^o;"

2. À la fin du deuxième alinéa du préambule, on écrira:

"... portant des dispositions sociales, notamment l'article 3, modifié par les arrêtés royaux des 6 mars 1987, 2 juin 1987 et 12 mars 2003, l'article 6, modifié par les arrêtés royaux des 6 mars 1987 et 2 juin 1987, l'article 10, modifié par les arrêtés royaux des 6 mars 1987, 2 juin 1987, 23 octobre 1989 et 30 décembre 1993, et l'article 14, modifié par l'arrêté royal du 6 mars 1987;"

3. Conformément à l'usage, il y aurait lieu de rédiger l'alinéa du préambule faisant référence à l'accord du Ministre du Budget comme suit:

"Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 22 décembre 2004;"

4. Au cinquième alinéa du préambule, qui fait référence à l'avis du comité de gestion de l'Office national de sécurité sociale des administrations provinciales et locales, on remplacera la date du 13 décembre 2004 par celle du 17 décembre 2004.

En légistique, il est d'usage que dans le préambule d'un projet, les avis émis à propos de celui-ci soient mentionnés dans l'ordre chronologique. Vu la date à laquelle l'avis a été émis, il convient d'insérer le cinquième alinéa à la suite du troisième.

.../...

5. Les dispositions législatives qui donnent leur fondement juridique à la réglementation en projet, ne requièrent pas que cette dernière soit soumise à la délibération du Conseil des Ministres. Compte tenu du fait que le préambule d'un arrêté doit uniquement mentionner l'accomplissement des formalités légalement requises ⁽¹⁾, il est recommandé de supprimer dans le proposant le membre de phrase "et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil".

Article 2

1. On fera précéder l'article de la mention "Art. 2.-" au lieu de la mention "Article 2.-". En effet, dans un texte normatif, seule la mention "Article 1^{er}.-" s'écrit en toutes lettres, les autres articles étant précédés respectivement de la mention "Art. 2.-", "Art. 3.-", etc.

Les autres articles du projet seront également adaptés en ce sens.

2. S'il s'agit de remplacer à l'article 6 de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 tous les montants exprimés en francs par un montant en euros, force est de constater que cet objectif n'est pas pleinement atteint. Ainsi, l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté royal, comporte la mention "1.000 F" qui n'est pas remplacée par une mention en euros à l'article 2, 1^o, du projet. En outre, la mention "100 F" apparaît à l'article 6, alinéa 2, de l'arrêté royal et pas, comme il est indiqué à l'article 2, 1^o, du projet, à l'article 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal.

Il résulte de ce qui précède que la disposition modificative de l'article 2, 1^o, du projet, doit être remaniée.

3. Dans un texte normatif, les montants sont exprimés en "euros" et non en "EUR".

⁽¹⁾ Ainsi, on écarte également toute incertitude future quant à l'accomplissement des formalités.

Article 3

1. On rédigera la phrase liminaire de l'article 3 du projet comme suit:

"L'article 10 du même arrêté royal, modifié par les arrêtés royaux des 6 mars 1987, 2 juin 1987, 23 octobre 1989 et 30 décembre 1993, est remplacé par les dispositions suivantes:".

2. La référence aux "cotisations visées à l'article 1^{er}, § 2, § 3 et § 4 de la loi" (lire: article 1^{er}, §§ 2, 3 et 4, de la loi), à la fin de l'article 10, § 1^{er}, en projet, de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 soulève la question de savoir si pareille référence ne devrait pas être également inscrite dans d'autres dispositions de cet arrêté royal.

Le délégué du gouvernement a précisé à cet égard:

"Il paraît donc logique d'adapter également l'article 3, 2^{ième} alinéa, l'article 7 et l'article 10, § 2 mais en ne faisant pas référence à l'article 1, § 4 de la loi dans la mesure où la cotisation 'prime syndicale' n'est perçue qu'une fois par an sur base de la déclaration relative au 2^{ième} trimestre de l'année et ne donne pas lieu à des provisions".

Dès lors, il faudra encore modifier d'autres dispositions de l'arrêté royal du 25 octobre 1985 pour atteindre l'objectif exposé par le délégué du gouvernement.

3. S'il s'agit de subdiviser l'article 10, § 2, de l'arrêté royal, en alinéas, il y aurait lieu de le faire typographiquement avec plus de clarté que dans le projet.

4. À l'article 10, § 2, en projet, de l'arrêté royal, on mentionnera qu'il s'agit de la loi du 6 août 1993 "relative aux pensions du personnel nommé des administrations locales".

Article 5

Le régime en projet produit ses effets (pas: entre en vigueur) le 1^{er} janvier 2005.

Le délégué du gouvernement a précisé à cet égard:

"La modification de l'A.R. du 25.10.85 doit impérativement entrer en vigueur en même temps que le nouveau système de facturation visé à l'article 20 de la loi-programme du 27.12.04".

En règle générale, il ne peut être conféré d'effet rétroactif aux arrêtés que lorsque la rétroactivité a une base légale, lorsqu'elle 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.

Il est permis de douter que la rétroactivité de toutes les dispositions en projet puisse s'inscrire dans l'une des hypothèses précitées, dès lors qu'il prévoit notamment, de manière rétroactive, des délais de déclaration plus courts et des indemnités forfaitaires plus élevées en cas de déclaration tardive ou incomplète.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME