Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
19 07. 1973
Transmis le
Overgemaakt aan de

LC.

Coordination L.11.871/2.

L

/F.

ROYAUME DE BELGIQUE.

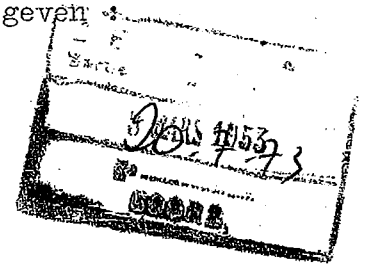
KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 13 juin 1973, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 21 février 1955 fixant les bases de répartition des dépenses relatives aux receveurs communaux régionaux", a donné le 27 juin 1973 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 13e juni 1973 door de Minister van Binnenlandse Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 21 februari 1955 houdende vaststelling van de grondslagen voor de omslag van de uitgaven met betrekking tot de gewestelijke gemeenteontvangers", heeft de 27e juni 1973 het volgend advies gegeven :



Le projet tend à organiser la répartition de "la charge des dépenses résultant du payement du traitement, des frais de bureau et des frais de déplacements des receveurs communaux régionaux" non plus entre les communes desservies par un même receveur régional, mais entre toutes les communes d'une même province qui sont desservies par un receveur régional.

Techniquement, le projet tend à remplacer les mots "entre les communes intéressées" par les mots "entre toutes les communes de la province dont les finances sont gérées par un receveur communal régional" dans l'article 1er de l'arrêté royal du 21 février 1955 fixant les bases de la répartition des dépenses relatives aux receveurs communaux régionaux et modifiant [illegible] royal du 16 mars 1935 qui institue un fonds de garantie de la gestion de ces receveurs.

L'article 122bis de la loi communale, y inséré par l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934, modifié par l'arrêté royal n° 124 du 27 février 1935 et confirmé par la loi du 4 mai 1935, est rédigé comme suit :

> "Article 122bis. Le traitement, les frais de bureau et les frais de déplacements du receveur régional sont supportés par chacune des communes intéressées, compte tenu de sa population et du montant de ses recettes. Ces dépenses seront liquidées par l'Etat qui prélèvera à l'intervention éventuelle de la société du Crédit communal de Belgique, la contribution de chacune des communes en cause sur toutes recettes effectuées par l'Etat pour le compte des communes intéressées.

.../...

La répartition sera faite par le gouverneur de la province, sur les bases qui seront fixées par arrêté royal.

Toutefois, les débours faits pour le compte exclusif d'une commune déterminée seront mis à la charge de celle-ci.

Il pourra, en outre, par arrêté royal pris sur la proposition du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur, être mis à charge des communes intéressées, une prime annuelle destinée à couvrir le risque assumé par l'Etat en vertu de l'article 114ter de la présente loi. La charge de cette prime sera répartie entre les communes intéressées proportionnellement aux recettes.

Le montant de la prime ne pourra en aucun cas être supérieur aux nécessités, compte tenu de l'étendue du risque, ainsi que des garanties réelles et personnelles fournies par les receveurs. Eventuellement, la prime sera diminuée à due concurrence, lorsque cette réduction sera justifiée par la hauteur des réserves constituées au moyen des excédents".

Ces dispositions sont justifiées de la manière suivante dans le rapport au Roi qui précède l'arrêté royal n° 33 du 10 novembre 1934 :

"Le receveur régional étant un agent de l'Etat, qui le nomme et contrôle l'exercice de ses fonctions, il n'est évidemment pas possible de laisser à la responsabilité de la commune intéressée le déficit qui serait éventuellement dû à une erreur ou à une faute de ce comptable. L'Etat assumera donc cette responsabilité. La conséquence en est que ce sera l'Etat et non la commune qui aura privilège sur le cautionnement.

.../...

Mais, d'autre part, le receveur régional exerce sa fonction dans l'intérêt des communes.

Il est légitime que les frais de cette gestion incombent à celles-ci. Ce seront donc elles qui supporteront le traitement, les frais de bureau et de déplacement du receveur régional. L'application de ce principe ne soulève de difficulté que quant à la répartition. Elle aura lieu d'après les bases qui seront déterminées par arrêté royal, en tenant compte de deux éléments : la population de chaque commune et le montant de ses recettes. Quant aux dépenses faites exclusivement dans l'intérêt d'une commune déterminée -achat des registres qui la concernent, par exemple- il n'y aura pas lieu à répartition.

S'il ne peut être question de faire supporter par la commune intéressée un déficit de caisse dû au fait du receveur régional, il est équitable cependant que le risque inhérent à toute gestion de cette nature ne soit pas non plus supporté définitivement par l'Etat ; car, si le receveur régional gère sous la surveillance de celui-ci, il le fait pour compte des communes.

C'est là que gît la principale difficulté de la réforme envisagée. Il semble que l'on puisse la résoudre en prévoyant la constitution, grâce au versement de primes modérées, d'une sorte de fonds d'assurance contre le risque dont il s'agit. C'est cette solution que propose le texte du projet, en précisant que la constitution de ce fonds ne pourra, en aucun cas, être pour l'Etat une occasion de bénéfice. Les réserves, constituées par l'excédent des primes, et les intérêts produits par leur placement, devront être considérés comme fonds de tiers".

.../...

Il ressort de ce passage du rapport dans son ensemble, et en particulier des 2e et 3e alinéas reproduits, que le législateur a entendu que les frais de gestion de chaque receveur régional incombent aux communes dans l'intérêt desquelles il exerce sa fonction.

Ce sont donc elles, et elles seules, qui sont les "communes intéressées" au sens de l'article 122bis de la loi communale.

Le projet manque de fondement légal. Le Gouvernement ne trouve pas dans l'article 122bis de la loi communale le pouvoir de réaliser la réforme qu'il envisage. Celle-ci devrait faire l'objet d'un projet de loi.

Het ontwerp heeft tot doel "de kosten van de uitgaven voor wedde, kantoor- en reiskosten van de gewestelijke gemeenteontvangers" niet meer om te slaan over de gemeenten die door een zelfde gewestelijke ontvanger, maar over alle gemeenten van een zelfde provincie die door een gewestelijke ontvanger worden bediend.

De techniek van het ontwerp is, dat in artikel 1 van het koninklijk besluit van 21 februari 1955 houdende vaststelling van de grondslagen voor de omslag van de uitgaven met betrekking tot de gewestelijke gemeenteontvangers en wijziging van het koninklijk besluit van 16 maart 1935 tot instelling van een waarborgfonds voor het beheer van de gewestelijke gemeenteontvangers, de woorden "onder de belanghebbende gemeenten" worden vervangen door de woorden "onder al de gemeenten van de provincie waarvan de gelden worden beheerd door een gewestelijk gemeenteontvanger".

Artikel 122bis van de gemeentewet, aldaar ingevoegd bij het koninklijk besluit nr. 33 van 10 november 1934, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 124 van 27 februari 1935 en bekrachtigd door de wet van 4 mei 1935, luidt als volgt :

"Artikel 122bis. De wedde, de bureel- en de reiskosten van de gewestelijke ontvanger worden door iedere der belanghebbende gemeenten gedragen in evenredigheid van haar bevolkingscijfer en het bedrag harer ontvangsten. Deze uitgaven worden betaalbaar gesteld door de Staat die door de eventuele bemiddeling van de Maatschappij van het Gemeentekrediet van België, de bijdrage van iedere betrokken gemeente zal inhouden op al de ontvangsten, welke door de Staat voor rekening der belanghebbende gemeenten worden gedaan.

.../...

Deze verdeling geschiedt door de gouverneur der provincie op de grondslagen bij koninklijk besluit vast te stellen.

De verschotten, uitsluitend voor rekening van een bepaalde gemeente gedaan, komen evenwel ten laste dezer gemeente.

Bovendien kan bij koninklijk besluit, genomen op voordracht van de Minister van Financiën en van de Minister van Binnenlandse Zaken, ten bezware der betrokken gemeenten een jaarlijkse premie geheven worden ter dekking van het risico dat door de Staat krachtens artikel 114ter van deze wet wordt gelopen. Het bedrag dezer premie wordt over de belanghebbende gemeenten in verhouding tot de ontvangsten omgeslagen.

Het bedrag der premie mag in geen geval groter zijn dan de behoeften, rekening houdende met de hoegrootheid van het risico en de door de ontvangers gestelde zakelijke en persoonlijke waarborgen. De premie wordt eventueel tot het juiste cijfer verminderd wanneer deze vermindering door het bedrag der door middel van de excedenten gevormde reserves is gerechtvaardigd".

Deze bepalingen worden als volgt verantwoord in het verslag aan de Koning bij het koninklijk besluit nr. 33 van 10 november 1934 :

"Aangezien de gewestelijke ontvanger een ambtenaar is van het Rijk, dat hem benoemt en op de uitoefening van zijn ambt controle oefent, mag de gemeente niet aansprakelijk gesteld worden voor het eventueel tekort, dat aan een vergissing of een vergrijp van bewuste ambtenaar mocht toe te schrijven zijn. Deze verantwoordelijkheid zal het Rijk op zich nemen. Daaruit volgt dat niet de gemeente maar het Rijk het voorrecht op de borgtocht zal hebben.

.../...

Doch, aan de andere kant, oefent de gewestelijke ontvanger in het belang van de gemeente zijn ambt uit.

Redelijkerwijze moeten de kosten van dit beheer ten laste van de gemeente gelegd worden; zij moet dus voor de wedde, voor de bureel- en reiskosten van de gewestelijke ontvanger instaan. De toepassing van dit beginsel geeft tot geen moeilijkheid aanleiding tenzij wat de omslag betreft; deze dient berekend volgens de grondslagen welke bij koninklijk besluit zullen bepaald worden en welke met twee bestanddelen rekening houden : het bevolkingscijfer van iedere gemeente en het bedrag van haar ontvangsten. Geen omslag geschiedt voor de uitgaven welke uitsluitend in het belang van een bepaalde gemeente gedaan worden, zoals b.v. aankoop van registers voor deze gemeente.

Zo er geen sprake kan zijn van de betrokken gemeente te doen instaan voor een kastekort waarvan de gewestelijke ontvanger de schuld draagt, is het evenwel billijk dat het risico van ieder dergelijk beheer ook niet definitief ten laste van het Rijk gelegd wordt. Immers, zo de gewestelijke ontvanger zijn ambt uitoefent onder toezicht van het Rijk, dan doet hij dit voor rekening der gemeenten.

Daar ligt de grote moeilijkheid van de ontworpen hervorming. Zij kan, naar het blijkt, evenwel opgelost worden door de oprichting te voorzien van een soort verzekeringsfonds tegen bewust risico, hetwelk door het storten van geringe premiën zal gestijfd worden. Deze oplossing wordt door de tekst van het ontwerp voorgesteld; er wordt voorzien dat de oprichting van dit fonds in geen geval voor het Rijk een gelegenheid tot baat mag zijn. De reserves, gevormd door de overblijvende premiën en door de interesten, moeten als fondsen van derden beschouwd worden".

.../...

Uit deze passus van het verslag, in zijn geheel genomen, en vooral uit de aangehaalde tweede en derde alinea, blijkt dat de wetgever heeft bedoeld, dat de beheerskosten van elke gewestelijke ontvanger ten laste komen van de gemeenten in wier belang hij zijn ambt uitoefent.

Zij, en zij alleen, zijn dus de "belanghebbende gemeenten" in de zin van artikel 122bis van de gemeentewet.

Het ontwerp heeft geen rechtsgrond. De Regering vindt in artikel 122bis van de gemeentewet niet de bevoegdheid om de voorgenomen hervorming tot stand te brengen. Daar is een wetsontwerp voor nodig.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs de Heren :	G. VAN BUNNEN,	président de chambre, kamervoorzitter,
	J. MASQUELIN, H. ROUSSEAU ,	conseillers d'Etat, staatsraden,
	P. DE VISSCHER, G. ARONSTEIN,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,
Madame Mevrouw :	J. TRUYENS,	greffier. griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. BOLAND, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. G. VAN BUNNEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. BOLAND, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER.

J. TRUYENS. G. VAN BUNNEN.