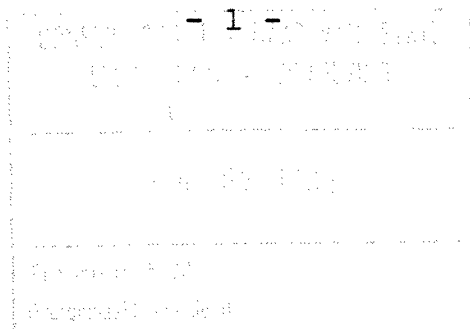




KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 21e juni 1982 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorstel van wet "tot wijziging van artikel 77 van de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976", heeft de 23e juni 1982 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 21 juin 1982, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur une proposition de loi "modifiant l'article 77 de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976", a donné le 23 juin 1982 l'avis suivant :

I. Luidens artikel 77, tweede lid, van de wet van 5 januari 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1975-1976 kunnen "de sedert 1 juli 1964 opgerichte gemeenten zomede gemeenten die op 1 januari 1977 zullen opgericht zijn ingevolge samenvoegingsverrichting" worden gemachtigd bij het Gemeentekrediet van België een consolidatielening aan te gaan "tot aanzuivering van het tekort op de gewone dienst van hun rekening over het jaar 1975 zoals het door de Koning bepaald wordt".

Ook "iedere gemeente die na 1 januari 1977 zou fusioneren op grond van de wet van 23 juli 1971" zal, luidens genoemd artikel 77, vierde lid, een dergelijke lening kunnen aangaan "tot dekking van de deficits op grond van zijn deficit volgens de rekening van 1975".

In een koninklijk besluit van 11 mei 1976 genomen in uitvoering van vermeld artikel 77 ten slotte wordt onder meer bepaald, dat het in aanmerking te nemen tekort is : "het totaal tekort op de gewone dienst van de gemeenterekening over het dienstjaar 1975, voorlopig vastgesteld door de gemeenteraad, dit wil zeggen het verschil tussen de vastgelegde uitgaven en de invorderingsrechten verminderd met de oninvorderbare ontvangsten" (artikel 8, § 1). In afwijking van de regelen bepaald in het besluit van de Regent van 10 februari 1945 houdende algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, mag dat totaal tekort echter "gerectificeerd worden volgens de ontvangsten en de uitgaven verbonden aan 1975 en de vorige dienstjaren" (artikel 8, § 2).

.../...

Het voorliggend voorstel van wet heeft tot doel artikel 77, vierde lid, waarvan sprake in deze zin te wijzigen, dat iedere gemeente die op 1 januari 1983 of op een latere datum zou tot stand komen ingevolge een met toepassing van de wet van 23 juli 1971 doorgevoerde samenvoeging een consolidatielening zoals bedoeld in die wetsbepaling zou kunnen aangaan : "tot dekking van de deficits op grond van haar gecumuleerd deficit dat blijkt uit de rekening van 1981".

Het enige eigenlijke verschil tussen het voorstel van wet en de vigerende tekst is, dat als grondslag voor de consolidatielening niet het tekort van de rekening van 1975, doch het tekort van de rekening van 1981 in aanmerking zou worden genomen. En het geval dat men meer bepaald op het oog heeft is de samenvoeging van de stad Antwerpen met zeven andere gemeenten van de Antwerpse agglomeratie, samenvoeging die weliswaar ook reeds doorgevoerd werd bij het koninklijk besluit van 17 september 1975 bekrachtigd bij de wet van 30 december 1975 (zie artikel 1 van dat koninklijk besluit) doch waarvan de uitwerking uitgesteld werd "tot de dag van de installatie van de nieuwe gemeenteraad na de gemeenteraadsverkiezingen van 1982" (artikel 498, tweede lid, van dat koninklijk besluit).

Aldus komt het voorstel van wet neer op een wijziging, en niet op een interpretatie van artikel 77.

II. Een verschil in redactie tussen beide teksten is wel, dat het voorstel als grondslag "(het) gecumuleerd deficit dat blijkt uit de rekening van 1981" vermeldt, terwijl er in de vigerende bepaling sprake is van "(het) deficit volgens de rekening van 1975".

.../...

Blijkbaar is het op dat verschil dat wordt gealludeerd, waar de Voorzitter van de Kamer er in zijn adviesaanvraag op wijst "dat de Commissie voor de Binnenlandse Zaken, de Algemene Zaken en het Openbaar Ambt wenst dat bijzondere aandacht wordt besteed aan de vraag of het voorstel beantwoordt aan een juiste interpretatie van de wet van 1976, aangezien daarin gesteld wordt dat het in de rekening voor 1981 geconstateerde gecumuleerde deficit ten grondslag zal liggen aan de consolidatielening voor de gemeenten die van 1 januari 1983 zullen worden samengevoegd en niet langer het in de rekening voor 1975 geconstateerde gecumuleerde deficit".

Luidens artikel 134 van de gemeentewet is de gemeenteraad "verplicht jaarlijks alle ontvangsten van de gemeente, onder nadere omschrijving, op de begroting te brengen, evenals die welke de wet haar toekent, alsmede de overschotten van de vorige dienstjaren". En wat geldt voor de overschotten van de vorige dienstjaren, geldt uiteraard ook voor de tekorten van de vorige dienstjaren (artikelen 190 en 191 van het besluit van de Regent van 10 februari 1945 houdende algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit; Gemeenterecht, Permanente Commentaar, n.v. U.G.A. Heule, nr 711.021).

Waar in artikel 77 van de wet van 5 januari 1976 sprake is van : "het tekort op de gewone dienst van hun rekening" (tweede lid) of van : "(het) deficit volgens de rekening van 1975" (vierde lid), moet men derhalve, bij ontstentenis van enige aanwijzing in tegenovergestelde zin, aannemen dat de wetgever gewild heeft dat terzake zoveel mogelijk het gemeen recht zou worden toegepast, met andere woorden dat in beginsel rekening zou worden gehouden met het overschot of het tekort van vorige dienstjaren.

.../...

Het is alleszins in die zin, dat artikel 8, § 1, van het koninklijk besluit van 11 mei 1976, getroffen ter uitvoering van artikel 77 van de wet van 5 januari 1976 "het in aanmerking te nemen tekort" nader gedefinieerd heeft.

Een afwijking van het gemeen recht is wel te vinden in artikel 8, § 2, van het koninklijk besluit van 11 mei 1976, in die zin dat voor het bepalen van het voor de toepassing van artikel 77 van de wet van 5 januari 1976 in aanmerking te nemen tekort de door de gemeenteraad vastgestelde rekening voor 1975 mag "gerectificeerd worden volgens de ontvangsten en de uitgaven verbonden aan 1975 en de vorige dienstjaren". Maar per definitie geldt het hier natuurlijk ontvangsten en uitgaven waarvan het begrotingstechnisch niet mogelijk was ze in de rekening van 1975 op te nemen.

Die afwijking bewijst tweemaal dat het tekort van de rekening van 1975 moet worden bepaald rekening houdend met het overgedragen overschot of tekort van vorige dienstjaren : 1° doordat zij geformuleerd wordt als een afwijking van het besluit van de Regent van 10 februari 1945, wat in principe de toepassing van dat besluit (en dus onder meer van de reeds geciteerde artikelen 190 en 191) impliceert; 2° doordat zij van dat besluit enkel afwijkt om ook nog met andere ontvangsten en uitgaven verbonden aan 1975 en de vorige dienstjaren rekening te kunnen houden.

De in het voorstel voorkomende precisering dat het gaat om het "gecumuleerd" deficit dat blijkt uit de rekening van 1981, is dus overbodig en kan zelfs aanleiding geven tot een onjuiste interpretatie van het bepaalde in artikel 77, tweede lid, van voornoemde wet; het woord "gecumuleerd" dient derhalve te worden geschrapt.

I. En vertu de l'article 77, alinéa 2, de la loi du 5 janvier 1976 relative aux propositions budgétaires 1975-1976, "les communes créées depuis le 1er juillet 1964 et celles qui le seront le 1er janvier 1977 suite à l'opération de fusion de communes" sont autorisées à conclure auprès du Crédit Communal de Belgique un emprunt de consolidation "pour apurer le déficit tel que défini par le Roi, que présente au service ordinaire leur compte de l'année 1975".

De même "toute commune qui viendrait après le 1er janvier 1977 à fusionner sur base de la loi du 23 juillet 1971" pourra, en vertu de l'alinéa 4 de l'article 77 précité, conclure un tel emprunt pour couvrir les "déficits sur base de son déficit calculé par référence au compte de 1975".

Enfin, dans un arrêté royal du 11 mai 1976, pris en exécution du susdit article 77, il est notamment disposé que le déficit à prendre en considération est "le déficit global du service ordinaire du compte communal de l'exercice 1975, arrêté provisoirement par le Conseil communal, à savoir la différence entre les dépenses engagées et les droits constatés diminués des recettes irrécouvrables" (article 8, § 1er). Par dérogation aux règles prévues par l'arrêté du Régent du 10 février 1945 portant règlement général sur la comptabilité communale, ce déficit global peut toutefois être rectifié "suivant les recettes et les dépenses qui se rattachent aux exercices 1975 et antérieurs" (article 8, § 2).

La présente proposition de loi a pour objet de modifier l'article 77, alinéa 4, dont il est question ci-dessus, de telle manière que toute commune qui, le 1er janvier 1983 ou ultérieurement, viendrait à être créée à la suite d'une fusion réalisée en application de la loi du 23 juillet 1971 puisse conclure un emprunt de consolidation au sens de cette disposition légale pour couvrir les déficits "sur base de son déficit cumulé constaté dans le compte de 1981".

.../...

La seule différence réelle entre la proposition de loi et le texte en vigueur consiste en ce que serait pris en considération, comme base de l'emprunt de consolidation, non pas le déficit du compte de 1975, mais celui du compte de 1981. Le cas qui est plus particulièrement visé est celui de la fusion de la ville d'Anvers avec sept communes de l'agglomération anversoise, fusion qui avait certes déjà été réalisée par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 ratifié par la loi du 30 décembre 1975 (voir l'article 1er de cet arrêté royal) mais dont l'effet a été différé jusqu'au "jour de l'installation du nouveau conseil communal issu des élections communales de 1982" (article 498, alinéa 2, de l'arrêté royal précité). Le projet de loi s'analyse ainsi en une modification et non en une interprétation de l'article 77.

II. Il y a bien une différence d'ordre rédactionnel entre les deux textes, en ce que la proposition mentionne comme base le "déficit cumulé constaté dans le compte de 1981" alors que dans la disposition en vigueur il est question du "déficit calculé par référence au compte de 1975".

C'est apparemment à cette différence que le Président de la Chambre fait allusion en signalant dans sa demande d'avis que la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique souhaite voir examiné avec une attention toute particulière le point de savoir si la proposition répond à une interprétation exacte de la loi de 1976 puisqu'elle prévoit que c'est le déficit cumulé constaté dans le compte de 1981, et non plus le déficit cumulé constaté dans le compte de 1975, qui servira de base à l'emprunt de consolidation en faveur des communes qui viendraient à fusionner à partir du 1er janvier 1983.

.../...

Aux termes de l'article 134 de la loi communale, le conseil communal "est tenu de porter annuellement au budget, en les spécifiant, toutes les recettes quelconques de la commune, ainsi que celles que la loi lui attribue, et les excédents des exercices antérieurs". Ce qui vaut pour les excédents des exercices antérieurs vaut aussi, forcément, pour les déficits de ces exercices (articles 190 et 191 de l'arrêté royal du 10 février 1945 portant règlement général sur la comptabilité communale; Droit communal, Commentaire permanent, S.A. U.G.A. Heule, n° 711.021).

Lorsque l'article 77 de la loi du 5 janvier 1976 parle du "déficit que présente au service ordinaire leur compte" (alinéa 2) ou du "déficit calculé par référence au compte de 1975" (alinéa 4), il faut considérer, à défaut de toute indication contraire, que la volonté du législateur a été de voir appliqué ici autant que possible le droit commun, c'est à dire qu'en principe il serait tenu compte de l'excédent ou du déficit d'exercices antérieurs.

C'est, en tout état de cause, dans ce sens que l'article 8, § 1er, de l'arrêté royal du 11 mai 1976 pris en exécution de l'article 77 de la loi du 5 janvier 1976, a précisé la notion du "déficit à prendre en considération".

On trouve, il est vrai, une dérogation au droit commun dans l'article 8, § 2, de l'arrêté royal du 11 mai 1976 précité, en ce sens que, pour la détermination du déficit à prendre en considération pour l'application de l'article 77 de la loi du 5 janvier 1976, le compte arrêté par le conseil communal pour 1975 "peut être rectifié suivant les recettes et les dépenses qui se rattachent aux exercices 1975 et antérieurs". Mais il s'agit évidemment ici, par définition, des recettes et dépenses dont il était impossible, pour des raisons de technique budgétaire, de les porter au compte de 1975.

.../...

Cette dérogation apporte, par deux fois, la preuve que le déficit du compte de 1975 doit être déterminé en tenant compte de l'excédent ou du déficit reporté d'exercices antérieurs :

1° elle est formulée comme une dérogation à l'arrêté du Régent du 10 février 1945, ce qui en principe implique application de cet arrêté (et dès lors aussi, notamment, des articles 190 et 191 précités); 2° elle ne déroge audit arrêté qu'afin de pouvoir également tenir compte d'autres recettes et dépenses qui se rattachent aux exercices 1975 et antérieurs.

La précision inscrite dans la proposition, selon laquelle il s'agit du déficit "cumulé" constaté dans le compte 1981, est dès lors superflue et peut même donner lieu à une fausse interprétation de l'article 77, alinéa 2, de la loi précitée; le terme "cumulé" doit dès lors être supprimé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : H. ADRIAENS,
Messieurs :

H. COREMANS,
Gh. TACQ,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

La chambre était composée de

voorzitter,
président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier.
greffier.

De overeenstemming tussen
de Nederlandse en de Franse
tekst werd nagezien onder toe-
zicht van de H. H. ADRIAENS.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. J. NIMMEGEERS, eerste
auditeur.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous
le contrôle de M. H. ADRIAENS.

Le rapport a été présenté
par M. J. NIMMEGEERS, premier
auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. BENARD.

H. ADRIAENS.