

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 2 juni 1994 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Gezondheidsinstellingen, Welzijn en Gezin verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor de Vlaamse Gemeenschap en de instellingen die eronder ressorteren", heeft op 12 juli 1994 het volgend advies gegeven :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe, met betrekking tot de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die ervan afhangen, te voorzien in een aan de Vlaamse Gemeenschap eigen decretale regeling.

De ontworpen regeling - welke grotendeels overeenstemt met die vervat in de artikelen 94 en 95 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991 (1) - komt in essentie hierop neer :

-
- (1) Die bepalingen van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit hernemen de artikelen 3 en 4 van de domaniale wet van 22 december 1949 en luiden als volgt :

"Art. 94. Elke aan de Staat of aan de Staatsinstellingen verschuldigde som waarvan de inning gevorderd wordt door de Administratie van de belastingen over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen kan worden teruggevorderd bij dwangbevel.

Het bevel wordt uitgevaardigd door de ontvanger belast met de heffing; het wordt gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door de directeur van het voornoemd bestuur en betekend bij exploit van een gerechtsdeurwaarder.

Art. 95. Met het oog op de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen door de Administratie van de belastingen over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen, kan de minister of diens gemachtigde, onder de door hem in elk speciaal geval te bepalen voorwaarden, uitstel van betaling toestaan voor de hoofdsom, gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld en interesten verlenen en ermee instemmen dat de gedeeltelijke betalingen eerst op het kapitaal worden toegerekend.

In het geval waarin de toestand van de schuldenaar die te goeder trouw is dat wettigt, gaat hij met hem dadingen aan indien de schuldeiser daarin toestemt".

.../...

- dat de Vlaamse minister bevoegd voor Financiën en Begroting, ambtenaren van de administratie Financiën en Begroting kan aanwijzen die belast zijn met het invorderen van de niet-fiscale schuldvorderingen in de door de Vlaamse regering aan te duiden gemeenschapsaangelegenheden (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp); die regeling kan, via een voorafgaand protocol, worden uitgebreid tot de openbare instellingen die onder de Vlaamse Gemeenschap ressorteren (artikel 2, tweede lid);
- dat de met de invordering belaste ambtenaren gemachtigd zijn om een dwangbevel uit te vaardigen (artikel 2, derde lid, van het ontwerp);
- dat de aangewezen ambtenaren aan de schuldenaars die bijzondere omstandigheden kunnen bewijzen, uitstel van betaling kunnen toestaan en gedeeltelijke betalingen eerst kunnen aanrekenen op het kapitaal (artikel 3, eerste lid, van het ontwerp);
- en dat de leidend ambtenaar van de administratie Financiën en Begroting gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld in interesten kan toestaan wanneer de schuldenaar kennelijk onvermogen is (artikel 3, tweede lid).

.../...

1.2. Thans worden de niet-fiscale schuldvorderingen in naam en voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap ingevorderd door de (federale) Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen op grond van de regeling opgenomen in het decreet van 23 december 1986 houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die ervan afhangen en in de parallelle wet van 18 december 1986.

Op grond van artikel 4 van de domaniale wet van 22 december 1949, zoals ingevoegd voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bij artikel 9 van het decreet van 26 juni 1991 en opnieuw bij artikel 6 van het decreet van 23 oktober 1991, heeft de Vlaamse regering mutatis mutandis een zelfde bevoegdheid als die welke door artikel 95 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit wordt verleend aan de bevoegde federale minister of diens gemachtigde.

Die regelingen zullen worden vervangen door die vervat in het ontwerp-decreet, met dien verstande dat de invordering van de niet-fiscale schuldvorderingen door de eigen diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (artikel 2 van het ontwerp), zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, slechts "progressief" zal plaatshebben, "rekening houdend met de beschikbare administratieve middelen".

.../...

2. In de adviesaanvraag wordt de aandacht gevestigd op een mogelijk bevoegdheidsprobleem dat ten deze zou kunnen rijzen doordat, enerzijds, de bepalingen van de artikelen 3 en 4 van de domaniale wet van 22 december 1949 werden opgenomen in de (artikelen 94 en 95 van de) gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit en, anderzijds, uit artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten volgt dat, in afwachting van de inwerkingtreding van de (federale) wet die de algemene bepalingen zal vaststellen bedoeld in artikel 50, § 2, eerste lid, van diezelfde bijzondere wet, "de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit ... van overeenkomstige toepassing (zijn) op de Gemeenschappen en de Gewesten".

In zoverre zou moeten worden aangenomen dat de artikelen 3 en 4 van de domaniale wet van 22 december 1949, krachtens de aangehaalde bepaling van artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet, van overeenkomstige toepassing zijn op de Vlaamse Gemeenschap, zou - overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof (1) - moeten worden geconcludeerd dat de decreetgever ter zake niet regelend kan optreden "ongeacht of hij (van die bepalingen) afwijkt, ze bevestigt of ze al dan niet toepasselijk verklaart".

2.1. Wat ter beantwoording van de opgeworpen bevoegdheidsvraag moet worden onderzocht, is de precieze draagwijdte van wat in artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet bedoeld is met "de bepalingen inzake de

(1) Arrest nr. 44 van 23 december 1987, considerans B.15.

rijkscomptabiliteit", en meer bepaald of de artikelen 3 en 4 van de domaniale wet van 22 december 1949, naar de opvatting van de bijzondere wetgever, moeten worden gerekend tot die "bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit".

De loutere omstandigheid dat die bepalingen van de domaniale wet bij koninklijk besluit van 17 juli 1991 werden opgenomen in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, is niet determinerend voor de interpretatie van het voornoemde artikel 71, § 1. Dit moge reeds hieruit blijken dat in dat artikel onderscheid wordt gemaakt tussen "de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit", enerzijds, en "de bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies" (1), anderzijds - wat impliceert dat de laatstvermelde bepalingen door de bijzondere wetgever niet werden geacht deel uit te maken van de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit -, terwijl die bepalingen van het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 nochtans zijn opgenomen in de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Voorts moet erop worden gewezen dat een coördinatie van wetsbepalingen geenszins kan worden gelijkgesteld met een wijziging van die bepalingen (2) : de vraag of artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet uitsluitend de bepalingen

(1) Bedoeld zijn de bepalingen van het koninklijk besluit nr. 5 van 18 april 1967 betreffende de controle op de toekenning en op de aanwending van de toelagen.

(2) Zie H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Die Keure, 1994, nr. 106.

inzake de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing verklaart zoals ze van kracht waren op de datum van inwerkingtreding van die bijzondere wet, dan wel of ook de latere wijzigingen welke in die bepalingen worden aangebracht, moeten worden geacht van overeenkomstige toepassing te zijn op de Gemeenschappen en de Gewesten, is hier dus niet aan de orde (1).

De parlementaire voorbereiding van de bijzondere financieringswet verschaft weinig verduidelijking over wat in artikel 71, § 1, bedoeld is met "de bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit" : in het verslag van de bevoegde Kamercommissie wordt, zowel bij de bespreking van artikel 47 van het ontwerp (het latere artikel 50 van de bijzondere wet), als bij die van artikel 68 (het latere artikel 71), alleen het verband gelegd tussen de ontworpen bepalingen en artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, luidens hetwelk "de bepalingen van de wetten van 15 mei 1846 en 28 juni 1963 op de rijkscomptabiliteit ... van toepassing (zijn) op de

(1) Raadpleeg omtrent die - betwiste - vraag inzonderheid het verslag van de bevoegde Senaatscommissie over het ontwerp van wet houdende wijzigingen van de wet van 28 juni 1963 tot wijziging en aanvulling van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut en van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat, en tot opheffing van de wet van 31 december 1986 tot regeling van de voorlopige kredieten (Parl. St., Senaat, nr. 628-2 (1988-1989), pp. 26 tot 28).

begroting (van de Gemeenschappen en de Gewesten)" (1). Ook in de rechtsleer wordt ter zake alleen naar deze algemene wetten verwezen (2).

Bij ontstentenis van enige aanwijzing in tegen-gestelde zin - en gelet op het specifieke karakter van de kwestieuze bepalingen van de domaniale wet van 22 december 1949 - blijkt derhalve te moeten worden aangenomen dat die bepalingen niet behoren tot die welke krachtens artikel 71, § 1, van de bijzondere financieringswet van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten moeten blijven.

2.2. De Raad van State heeft overigens reeds in vroegere adviezen aangenomen dat de gemeenschaps- en gewestwetgever regelingen kan vaststellen met betrekking tot aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van domaniale wetten en die in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit werden opgenomen.

(1) Parl. St., Kamer, nr. 635/18 - 88/89, pp. 541 tot 543 en 629 tot 631.

(2) In die zin A. VAN DE VOORDE en G. STIENLET, De Rijksbegroting in het federale België. Raakpunten met de begrotingen van de Gemeenschappen en de Gewesten, Brussel, Cepess, 1990, p. 183-184. Zie ook M. SPREUTELS, Het stelsel van de Belgische Staatsbegroting, Gent, Story-Scientia, 1968, p. 17 e.v., die als organieke wetgeving voor begroting, comptabiliteit en controle verwijst naar de wet van 15 mei 1846, de wet van 20 juli 1921 op de rekenplichtigheid der vastgelegde uitgaven en de wet van 28 juni 1963, enerzijds, en naar de wet van 29 oktober 1846 op het Rekenhof, anderzijds.

In het advies L. 19.371/1/8 van 5/6 oktober 1989 over een voorontwerp van decreet "houdende bepalingen tot uitvoering van de begroting van de Vlaamse Gemeenschap" (1) oordeelde de afdeling wetgeving dat de decreetgever bevoegd is om een bepaling aan te nemen luidens welke de wet van 31 mei 1923 betreffende de vervreemding van onroerende domeingoederen van toepassing wordt verklaard op de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en de bevoegdheden toegewezen aan de federale Minister van Financiën worden uitgeoefend door de Vlaamse Executieve. De artikelen 1, 2 en 5 van de voormelde wet van 31 mei 1923 vormen thans de artikelen 87, 88 en 90 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit.

In een later advies L. 20.948/2/V van 14 augustus 1991 over een ontwerp van decreet "rendant applicable la loi domaniale du 22 décembre 1949 à la Région wallonne" (2), dat ertoe strekte voor het Waalse Gewest een analoge tekst als die van artikel 95 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit in te voeren, heeft de Raad van State voorgesteld om de ontworpen bepaling in de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit in te voegen als artikel 95bis.

2.3. De conclusie uit het vorenstaande is dan ook dat de Vlaamse Gemeenschap kan worden geacht bevoegd te zijn om de in het ontwerp vervatte regeling vast te stellen.

(1) St. Vl. R., 1989-90, nr. 265/1, p. 46.

(2) St. C.R.W., 1990-91, nr. 281/1.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.Artikel 1.

Men vervange de verwijzing naar "artikel 59bis van de Grondwet" door een verwijzing naar "de artikelen 127, 128 en 129 van de Grondwet".

Artikel 2.

1. Luidens het eerste lid van dit artikel "(stelt) de Vlaamse minister bevoegd voor financiën ... de ambtenaren van de administratie Financiën en Begroting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap aan die belast zijn met het invorderen van de niet-fiscale schuldvorderingen ...".

In verband met die bepalingen moet worden opgemerkt dat het, overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, de Gemeenschapsregering als zodanig is die de verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, en dat uit de artikelen 68, 69 en 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet volgt dat de Gemeenschapsregering zelf haar werkwijze regelt, dat zij, onverminderd de door haar zelf toegestane delegaties, collegiaal beraadslaagt en dat het uitsluitend haar toekomt de organisatie en de werking van haar diensten te regelen.

De vermelde bepalingen van de bijzondere wet staan eraan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van de Vlaamse

.../...

regering en met de organisatie en de werking van haar diensten.

Het komt de decreetgever met andere woorden niet toe aan bepaalde leden van de regering beslissingsbevoegdheid toe te kennen met betrekking tot door hem aangewezen materies, noch om taken op te dragen aan bepaalde diensten van de regering en zodoende impliciet in te grijpen in de organisatie en de werking van die diensten.

Om in overeenstemming te zijn met de eerderevermelde voorschriften van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten de ontworpen bepalingen derhalve worden aangepast in die zin :

- 1° dat aan de "Vlaamse regering" en niet aan de "Vlaamse minister bevoegd voor financiën" opdrachten worden gegeven; en
- 2° dat het bepalen van de rol welke de diensten van de regering in de ontworpen procedure te spelen hebben, wordt overgelaten aan de regering.

2. Zoals wordt gesteld in de memorie van toelichting heeft de ontworpen regeling betrekking op het invorderen van "onbetwiste" niet-fiscale schuldvorderingen, "die opeisbaar

.../...

zijn" (1). Die onontbeerlijke precisering dat het moet gaan om vaststaande en zekere schulden, ontbreekt in de tekst.

3. Voorgesteld wordt het tweede lid als volgt te redigeren :

"De in het eerste lid bedoelde ambtenaren kunnen ook, in naam en voor rekening van een openbare instelling die afhangt van de Vlaamse Gemeenschap, de bedoelde niet-fiscale schuldvorderingen invorderen op verzoek van deze instelling en met het akkoord van de Vlaamse regering".

4. Rekening houdend met de opmerking 1 hiervoren, redigere men het vierde lid als volgt :

"Het dwangbevel wordt gevisieerd en uitvoerbaar verklaard door de daartoe door de Vlaamse regering aangewezen ambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en wordt betekend bij exploit van een gerechtsdeurwaarder".

(1) Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Cassatie in verband met artikel 3 van de domaniale wet van 22 december 1949, kan het bestuur der domeinen door middel van een dwangbevel slechts aan de Staat "verschuldigde" sommen invorderen, "d.i. sommen die het kenmerk van een zekere schuldvordering vertonen". Sommen die dat kenmerk niet vertonen, kunnen slechts na een rechterlijke beslissing en in de mate als bepaald door die beslissing, ingevorderd worden (Cass., 10 maart 1961, Pas., 1961, I, 752).

Artikel 3.

1. Men vervange in het eerste lid van dit artikel de zinsnede "Onverminderd hetgeen bepaald is in de reglementaire besluiten, ..." door "Onverminderd specifieke regelingen in wetten, decreten en verordeningen, ...".

Voorts precisere men in hetzelfde lid dat het uitsluitend betrekking heeft op niet-fiscale schuldverordeningen als bedoeld in artikel 2.

2. Rekening houdend met de opmerkingen 1 en 4 die met betrekking tot artikel 2 werden gemaakt, redigere men het tweede lid van het onderhavige artikel als volgt :

"De op grond van artikel 2, vierde lid, aangewezen ambtenaar kan gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de schuld in interesten verlenen wanneer de schuldenaar kennelijk onvermogen is".

Slotopmerking.

Aangezien de ontworpen regeling in de plaats zal komen van de in de algemene opmerking 1.2. vermelde regelingen, dient het ontwerp te worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de opheffing :

- van artikel 4 van de domaniale wet van 22 december 1949, zoals ingevoegd bij artikel 9 van het decreet van 26 juni

.../...

1991 houdende aanpassing van de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 1991 en opnieuw ingevoegd bij artikel 6 van het financiedecreet van 23 oktober 1991 voor het begrotingsjaar 1992, in zoverre die bepaling betrekking heeft op de Vlaamse Gemeenschap;

- en van het decreet van 23 december 1986 houdende bevoegdverklaring van de Administratie van de belasting over de toegevoegde waarde, registratie en domeinen tot het uitvoeren van bepaalde vermogensrechtelijke verrichtingen voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap en van de instellingen die ervan afhangen.

Rekening houdend met de precisering in de memorie van toelichting dat de ontworpen regeling slechts geleidelijk zal worden ingevoerd, zal het aan de Vlaamse regering moeten worden overgelaten de datum te bepalen waarop de bedoelde opheffingsbepaling in werking treedt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	J. GIJSSELS,	assessoren van de
	A. ALEN,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.