ADV.

- 1 -
- 5 JUIL 1962
Coordination(2)

L. 7817/1.

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Postes, Télégraphes et Téléphones, le 19 février 1962, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant le 5e volume de l'Instruction Générale de l'Administration des Postes en vue de définir la responsabilité des sous-comptables et de régler l'apurement de certains déficits de caisse", a donné le 23 mai 1962 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 19e februari 1962 door de Minister van Post, Telegraaf en Telefoon verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende wijziging van het 5e boekdeel der Algemene Onderrichtingen van het Bestuur der Posterijen waarbij de verantwoordelijkheid der onderrekenplichtigen bepaald en de aanzuivering van zekere kastekorten geregeld wordt", heeft de 23e mei 1962 het volgend advies gegeven :

OBSERVATIONS GENERALES.

La principale modification que le projet apporte au cinquième volume de l'instruction générale de l'Administration des postes consiste à remplacer la règle contenue à l'article 88, selon laquelle "les agents en général sont pécuniairement responsables de tout reliquat, perte et autres préjudices qui pourraient résulter de leurs fonctions", par des dispositions qui tendent à limiter l'obligation faite aux sous-comptables de rembourser au Trésor les manquants constatés dans les fonds ou valeurs qui leur ont été confiés.

L'article 96 du statut des agents de l'Etat prévoit l'élaboration d'une réglementation organisant la responsabilité des agents vis-à-vis de l'Etat. Certains auteurs ont estimé que cet article serait illégal parce que le pouvoir qui appartient au Roi d'établir unilatéralement le statut des agents de l'Etat ne s'étendrait pas à la réglementation de leur responsabilité par des dispositions susceptibles de déroger aux articles 1382 et suivants du Code civil.

Le problème que pose le projet est différent. En effet, il ne réglemente pas la responsabilité des sous-comptables pour toutes les fautes que ceux-ci pourraient commettre dans leurs fonctions. Il se borne à déterminer, en ce qui concerne ces agents, les conséquences des pertes subies par le Trésor en cas de manquants constatés dans les fonds ou valeurs qui leur sont confiés. Dans la mesure où il réglemente la réparation de certains dommages résultant des fonctions

.../...

des sous-comptables, il se fonde sur une disposition légale spéciale, l'article 55 de la loi du 15 mai 1846. Cet article dispose :

"Par dérogation à l'article 7 de la présente loi, le régime de comptabilité du chemin de fer de l'Etat et des postes continuera provisoirement d'être suivi conformément aux arrêtés et règlements.

"L'organisation définitive de la comptabilité du chemin de fer de l'Etat fera l'objet d'une loi spéciale qui sera présentée dans la session de 1846-1847".

Il résulte de ce texte qu'un régime de comptabilité spéciale est maintenu pour l'Administration des postes. Deux questions se posent à cet égard : 1° ce "régime de comptabilité" comprend-il les règles relatives à la responsabilité des sous-comptables pour les fonds qui leur sont confiés ? 2° le législateur, en maintenant ce régime particulier, a-t-il permis au Ministre de le modifier ?

Le texte et les travaux préparatoires de la loi permettent de répondre à ces questions par l'affirmative.

En effet, la loi du 15 mai 1846 s'intitule : "Loi sur la comptabilité de l'Etat". Or, plusieurs de ces dispositions, notamment les articles 10 à 14, sont relatives à la responsabilité spéciale encourue par les agents du fait qu'ils sont dépositaires de fonds ou chargés de surveiller les dépositaires de ces fonds.

.../...

On doit en déduire que, dans l'esprit du législateur de 1846, le "régime de comptabilité" comprenait les règles relatives à cette responsabilité spéciale des agents. En outre, l'article 55 précise que c'est par dérogation à l'article 7 que le régime de comptabilité des postes continuera d'être suivi. Or, si on analyse le contenu de l'article 7, on constate qu'il ne contient aucune règle ayant pour objet la comptabilité proprement dite, mais qu'il est relatif aux personnes qui ont la qualité de comptable et à leur responsabilité. On doit en déduire que la dérogation prévue à l'article 55 concerne la qualité et la responsabilité des agents du chemin de fer et des postes appelés à manier des fonds.

Quant à la question de savoir si le Ministre peut modifier cette réglementation, elle a été examinée lors des débats à la Chambre des Représentants. Au cours de la discussion sur l'article 54 du projet, devenu l'article 55 de la loi, le Ministre des Finances a déclaré à la séance du 5 mars 1846 :

"La pensée du Gouvernement, en proposant l'article 54, n'a pas été de donner un caractère législatif, un caractère immuable, aux arrêtés et règlements actuellement en vigueur sur le service du chemin de fer de l'Etat. Tel n'est pas le sens du premier paragraphe de l'article 54 surtout après la discussion dont il a été l'objet. La portée du premier paragraphe est uniquement de réserver à une loi spéciale l'organisation du service des recettes du Chemin de fer et des Postes.

"On a fait remarquer que pour ce qui concerne les Postes, il n'est pas assigné de terme endéans lequel

.../...

le provisoire devra cesser. C'est à dessein qu'on n'a pas mentionné les Postes dans le deuxième paragraphe. Il est à désirer que les rapports de la Régie et des recettes du Chemin de fer avec le département des Finances soient réglés dans un délai assez rapproché; mais il n'existe pas de motifs pour fixer un semblable délai en ce qui concerne l'organisation des Postes...".

M. ROGIER posa alors la question suivante : "Ainsi, il est bien entendu que vous pourrez modifier les arrêtés et règlements en vigueur", et le Ministre des Finances répondit : "Oui". C'est au cours de cette même séance que la Chambre des Représentants vota l'article 54. Après avoir été adopté par la Chambre, le projet fut transmis au Sénat où l'article 54, devenu l'article 55, fut voté en séance du 13 mai 1846, sans que les questions soulevées ci-dessus aient été discutées (loi sur la comptabilité de l'Etat, Recueil des documents et des discussions, Bruxelles, Imprimerie Stapleaux 1847).

Il faut donc conclure de ce qui précède qu'en maintenant pour les postes le régime de comptabilité existant, le législateur y a compris les règles relatives à la responsabilité spéciale des agents chargés de manier des fonds et qu'il a permis au Ministre de modifier ces règles.

.../...

Le projet se borne d'ailleurs à donner une valeur réglementaire à une pratique suivie depuis très longtemps à l'Administration des postes et à laquelle font allusion le rapport au Roi précédant le statut des agents de l'Etat (Pas. 1937, p. 316) et le rapport de M. CAMU, commissaire royal à la réforme administrative (p. 101). Selon M. CAMU, cette pratique, dite des "parts d'intervention", remonterait à 1878. L'interprétation que le Gouvernement donne à l'article 55 de la loi sur la comptabilité de l'Etat s'appuie donc sur un usage administratif très ancien.

Cette interprétation coïncide avec celle de la Cour de cassation, qui a jugé que le régime de la comptabilité des postes est établi par l'instruction générale de cette administration, que cette instruction a force légale, et que la responsabilité pécuniaire des sous-comptables est réglementée par l'artiole 88 de l'instruction générale (Cass. 10 janvier 1946, Pas. 1946-I, p. 10; 17 mars 1949, Pas. 1949-I, p. 206; 18 juin 1954, Pas. 1954-I, p. 895). C'est également en ce sens que s'est prononcée la commission ad hoc de la Chambre des Représentants qui a, en outre, expressément décidé que le Ministre est compétent pour modifier l'instruction générale (commission ad hoc de la Chambre des Représentants, 3 mars 1948 : R.J.D.A. 1948, p. 77, et 20 juin 1957 R.W. 1957-1958, colonnes 277-280).

\+

\+ \+

.../...

Le pouvoir que possède le Ministre de réglementer la responsabilité pécuniaire personnelle des agents qui manient des fonds ne lui permet cependant pas de déroger aux règles légales de compétence. Il en résulte que les tribunaux seront compétents pour connaître des contestations auxquelles l'application du projet pourrait donner lieu : si pour fixer le montant de la réparation incombant à l'agent ils seront liés par les règles de fond que contient le projet, ils pourront cependant contrôler le bien-fondé, en droit et en fait, de la décision qu'aura prise l'administration.

\+

\+ +

Tout en admettant que le projet trouve une base légale dans l'article 55 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat, le Conseil d'Etat croit cependant utile de rappeler que cette disposition légale était en 1846 déjà considérée par le législateur comme une disposition transitoire à laquelle aurait dû se substituer une législation nouvelle sur la comptabilité de l'Administration des postes. Il serait donc souhaitable que cette législation soit enfin élaborée. L'intervention du législateur permettrait sans doute de donner à la matière une solution plus ample et plus précise à la fois.

\+

\+ +

.../...

Le texte que le projet modifie n'a pas été publié au Moniteur belge. Un exemplaire édité par l'Administration des postes a été communiqué au Conseil d'Etat. Il ne porte la signature d'aucune autorité. Les modifications qui y ont été apportées sont suivies de l'abréviation "O.S.", suivie elle-même d'un numéro, mais sans indication de l'autorité qui a signé les ordres de service. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 décembre 1946, les modifications qui ont été apportées à l'instruction générale n'ont pas été soumises à l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat. Le projet actuel se présente, au contraire, sous la forme d'un arrêté ministériel de portée réglementaire.

Etant donné qu'il n'a pu vérifier l'origine de chacune des dispositions de l'instruction générale dont le projet prévoit la modification, le Conseil d'Etat s'est limité à examiner les dispositions nouvelles qui lui sont soumises, sans vérifier la concordance entre celles-ci et les autres dispositions de l'instruction générale.

+

\+ +

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Pour les raisons indiquées dans les observations générales, le troisième alinéa du préambule doit être omis.

\+

\+ +

Quatrième alinéa du préambule.

Cet alinéa pourrait être rédigé de la façon suivante :

"Considérant qu'il importe de réglementer l'intervention des sous-comptables de l'Administration des postes dans le remboursement des manquants constatés dans les fonds et valeurs qui leur sont confiés et d'habiliter cette administration à apurer certains déficits résultant d'opérations effectuées par les sous-comptables au moyen de fonds provenant d'excédents de caisse d'origine indéterminée;".

\+

\+ +

Le projet devrait être soumis à l'accord du Ministre des Finances, exigé par l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire. Cet article dispose notamment que sont soumis à l'accord du Ministre des Finances les avant-projets de lois, d'arrêtés ou de décisions qui sont de nature, soit à influencer les recettes, soit à entraîner des dépenses nouvelles.

.../...

Les modifications que le projet apporte à l'article 88 de l'instruction générale auront pour effet de faire supporter par le Trésor une partie des manquants constatés dans les fonds et valeurs confiés aux sous-comptables.

\+

\+ +

Alinéa 5.

Le mot "départemental" devrait être omis.

\+

\+ +

Article 1er, § 1er.

Le § 1er de l'article 1er que le projet modifie est actuellement rédigé comme suit :

"La gestion comptable des bureaux de perception des postes est confiée à des fonctionnaires ayant le titre de percepteur ou de comptable".

Il existe actuellement des percepteurs qui ne sont pas comptables, mais qui ont un comptable sous leurs ordres. C'est la raison pour laquelle l'administration a recherché une définition s'attachant plus à la fonction qu'au grade.

.../...

Selon le texte du projet, c'est l'accomplissement de la formalité de l'installation qui permettra de reconnaître le comptable. Cette installation, qui d'ailleurs donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal, est prévue par les articles 124 et suivants de l'instruction générale.

Il serait préférable d'omettre l'incidente "au sens de l'article 7 de la loi du 15 mai 1846", car, d'une part, il n'appartient pas au Ministre d'interpréter l'article 7 par voie d'autorité, ce que semble impliquer l'emploi des mots "au sens", et, d'autre part, l'intention du Gouvernement n'est pas de rendre entièrement applicable cet article 7 aux comptables de l'Administration des postes, mais uniquement de préciser qui, à cette administration, sera réputé comptable et justiciable comme tel de la Cour des comptes.

Tenant compte de ces observations, le texte suivant est proposé pour l'article 1er, § 1er :

"Est réputé comptable, tout fonctionnaire ou agent installé en cette qualité pour assurer la gestion comptable d'un service de l'Administration des postes".

\+

\+ +

Article 2.

Etant donné que l'obligation de remboursement qui incombe aux sous-comptables, n'est pas nécessairement liée à une faute de leur part, le Conseil d'Etat propose pour les §§ 1er à 3 du nouveau texte de l'article 88, la rédaction suivante qui évite l'emploi des mots "responsable" et "responsabilité : .../...

"Article 2.-

L'article 88 du même volume est remplacé par les dispositions suivantes :

"Article 88. § 1er. Les agents réputés sous-comptables au sens de l'article 1er, §§ 2 et 3, sont tenus de rembourser au Trésor, dans les limites fixées ci-après, les manquants constatés dans les fonds ou valeurs de toute nature qui leur ont été confiés dans l'exercice de leurs fonctions.

§ 2. Lorsqu'il s'agit de manquants dont l'origine est connue :

1° les sous-comptables ne sont pas tenus de rembourser le manquant, s'il est justifié que celui-ci est l'effet de la force majeure ou que les précautions prescrites par les règlements ont été prises;

2° si le manquant ne peut être justifié, conformément au 1°, l'obligation du sous-comptable peut être limitée au remboursement d'une partie du manquant, qui est fixée suivant l'importance de celui-ci et la gravité de la faute commise. La somme à rembourser est fixée par le directeur général, sur la proposition du chef de la direction de la comptabilité.

§ 3. Lorsqu'il s'agit de manquants d'origine indéterminée :

1° les sous-comptables sont tenus de rembourser le manquant à concurrence de l'indemnité de caisse allouée pour l'année au cours de laquelle le fait s'est produit;

.../...

2° si l'indemnité de caisse est inférieure au manquant et si les précautions prescrites par les règlements n'ont pas été prises, le chef de la direction de la comptabilité met à charge du sous-comptable une somme égale à cette indemnité, majorée d'une quotité de 5 p.c. du manquant, sans que la somme à rembourser puisse excéder le manquant".

\+

\+ \+

Paragraphe 4 du nouveau texte de l'article 88.

Le délégué du Ministre déclare que le 1° de ce paragraphe ne s'applique qu'en cas de condamnation du sous-comptable.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"§ 4. Les paragraphes 2 et 3 ne sont pas applicables :

1° lorsque le manquant résulte d'une infraction pénale pour laquelle le sous-comptable a été condamné par une décision judiciaire coulée en force de chose jugée;

2° lorsque l'origine du manquant est indéterminée et que celui-ci ne dépasse pas deux cents francs".

\+

\+ \+

.../...

Paragraphe 5 du nouveau texte de l'article 88.

La rédaction suivante est proposée :

"§ 5. Lorsqu'un sous-comptable refuse de payer la somme qui lui est réclamée en application du présent article, l'administration ou le comptable subrogé peuvent en poursuivre la récupération par la voie judiciaire".

\+

\+ +

Paragraphe 6 du nouveau texte de l'article 88.

Le § 6 du texte que l'article 2 du projet tend à substituer à celui de l'article 88 de l'instruction générale dispose : "Si le comptable subrogé obtient, par décision judiciaire passée en force de chose jugée, une condamnation du sous-comptable pour un montant supérieur à celui mis à charge dudit sous-comptable, en application du présent article, la différence est supportée par le Trésor public". Ce texte concerne le cas où les dispositions du projet mettent à charge du sous-comptable une somme inférieure à celle que celui-ci devrait payer s'il ne bénéficiait pas du système des "parts d'intervention".

Les dispositions du projet qui déterminent les modalités de l'intervention des sous-comptables dans le remboursement des manquants constatés dans les fonds ou valeurs qui leur sont confiés, constituent des règles de droit que les tribunaux auront l'obligation d'appliquer.

.../...

Ces règles déterminent l'étendue du droit que l'Etat possédera à obtenir du sous-comptable le remboursement d'un manquant. Agissant contre le sous-comptable, en vertu d'une subrogation dans les droits de l'Etat, le comptable ne pourra donc jamais exiger un montant supérieur à celui qui est mis à charge de ce sous-comptable en application des dispositions contenues dans le projet.

La réglementation contenue à l'article 2 du projet est limitée à la responsabilité des sous-comptables qui ne sont pas justiciables de la Cour des comptes, mais des tribunaux de l'ordre judiciaire. Elle ne s'appliquera pas aux comptables qui relèvent de la juridiction de la Cour des comptes, en vertu de l'article 116 de la Constitution et de l'article 7 de la loi du 15 mai 1846 sur la comptabilité de l'Etat.

Cette dualité de régime juridique et de juridiction auxquels sont soumis des agents appartenant à une même administration et y exerçant des fonctions de nature semblable, bien que situées à des niveaux différents de la hiérarchie, risque de susciter des difficultés. Il ne se concevrait cependant pas qu'en raison de la différence des règles juridiques et des juridictions compétentes pour en connaître, un comptable doive, en dehors d'une faute personnelle, supporter tout ou partie du manquant que le projet ne met pas à charge du sous-comptable. En limitant, dans certains cas, la responsabilité des sous-comptables, le Ministre n'a pas voulu aggraver celle des comptables. Il faut donc en déduire que la partie du manquant dont le remboursement ne sera pas exigé du sous-comptable, en application des règles contenues dans le projet, sera mise à la charge du Trésor et ne pourra être imputée, en totalité ou en partie, au comptable qu'en cas de responsabilité personnelle de celui-ci.

.../...

La rédaction du § 6 pourrait d'ailleurs susciter une confusion en faisant croire que les dispositions du projet ne constituent pas des règles de droit obligatoires, puisque ce texte suppose que les tribunaux pourraient condamner un sous-comptable à payer un montant supérieur à celui qui est mis à charge de celui-ci en application du projet.

Pour ces motifs, le Conseil d'Etat est d'avis que le § 6 pourrait être omis.

Si, toutefois, le Ministre estime qu'il convient de faire figurer dans l'instruction générale une disposition indiquant expressément que les règles adoptées pour déterminer la responsabilité des sous-comptables ne peuvent avoir pour conséquence d'aggraver la responsabilité des comptables, il pourrait maintenir le § 6 rédigé de la façon suivante :

"§ 6. L'Etat supporte la différence entre la totalité du manquant et la somme que le sous-comptable est tenu de rembourser en application du présent article. Cette partie du manquant ne peut être mise à charge du comptable ni totalement ni partiellement si ce n'est dans le cas de faute personnelle de celui-ci".

\+

\+ \+

.../...

Article 3.

Au liminaire de cet article, les mots "les dispositions suivantes" devraient être remplacés par "la disposition suivante".

\+

\+ \+

Article 6.

Au littera c, le mot "et" doit être omis.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

De voornaamste wijziging welke het ontwerp aanbrengt in het vijfde boekdeel der algemene onderrichtingen van het Bestuur der posterijen, is dat de regel van artikel 88, "de bedienden in het algemeen zijn geldelijk verantwoordelijk voor alle verschil, verlies en andere nadelen, welke uit hun bediening mochten voortvloeien", vervangen wordt door bepalingen die de onderrekenplichtigen niet meer in dezelfde mate verplichten, de tekorten die in de hun toevertrouwde fondsen of waarden mochten zijn vastgesteld, aan de Schatkist terug te betalen.

In artikel 96 van het statuut van het Rijkspersoneel wordt een reglementering van de aansprakelijkheid van het personeel tegenover de Staat aangekondigd. Sommige auteurs hebben gemeend dat dit artikel onwettig was, omdat 's Konings bevoegdheid tot het eenzijdig vaststellen van het statuut van het Rijkspersoneel niet zover zou reiken, dat hij ook de aansprakelijkheid van de ambtenaren kan regelen door bepalingen die van de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek mochten afwijken.

Het ontwerp stelt echter een ander probleem. Het regelt niet de aansprakelijkheid van de onderrekenplichtigen voor al hun tekortkomingen in de uitoefening van hun ambt. Het beperkt zich ertoe, te hunnen opzichte

.../...

te bepalen, welke de gevolgen zijn van de verliezen die de Schatkist lijdt wanneer in de hun toevertrouwde fondsen of waarden een tekort wordt vastgesteld. Voor zover het een regeling treft ter zake van het herstel van schade die het gevolg is van de ambtsuitoefening van de onderrekenplichtigen, steunt het op een speciale wetsbepaling, namelijk artikel 55 van de wet van 15 mei 1846, dat zegt :

"In afwijking van artikel 7 van deze wet, blijft de wijze van boekhouding van de Staatsspoorwegen en de posterijen voorlopig in gebruik overeenkomstig de besluiten en verordeningen.

De definitieve inrichting van de boekhouding van de Staatsspoorwegen zal geregeld worden door een afzonderlijke wet, die tijdens de zitting van 1846-1847 zal ingediend worden".

Uit deze tekst blijkt, dat voor het Bestuur der posterijen een bijzondere wijze van boekhouding blijft bestaan. Hierbij rijzen twee vragen : 1° zijn in die "wijze van boekhouding" regelen betreffende de aansprakelijkheid van de onderrekenplichtigen voor de hun toevertrouwde fondsen besloten? 2° heeft de wetgever, toen hij die "bijzondere wijze" handhaafde, de Minister ertoe gemachtigd ze te wijzigen ?

Op grond van de tekst en van de parlementaire voorbereiding van de wet kan op deze vragen bevestigend worden geantwoord.

.../...

Het opschrift van de wet van 15 mei 1846 luidt : "Wet op de comptabiliteit van de Staat". Een aantal bepalingen van deze wet, inzonderheid de artikelen 10 tot 14, hebben betrekking op de bijzondere aansprakelijkheid van de ambtenaren wegens het feit dat zij fondsen in bewaring hebben of op de bewaarders van die fondsen toezicht moeten uitoefenen. Hieruit moet worden afgeleid dat, in de geest van de wetgever van 1846, in de wijze van boekhouding de regelen betreffende die bijzondere aansprakelijkheid van de ambtenaren besloten waren. Artikel 55 bepaalt bovendien, dat de wijze van boekhouding van de posterijen voorlopig in gebruik blijft in afwijking van artikel 7. Nadere ontleding van artikel 7 wijst echter uit, dat het geen enkele regel terzake van de eigenlijke boekhouding bevat, maar betrekking heeft op hen die de hoedanigheid van rekenplichtige bezitten, en op hun aansprakelijkheid. De conclusie moet zijn, dat de in artikel 55 bepaalde afwijking betrekking heeft op de hoedanigheid en de aansprakelijkheid van de ambtenaren van de spoorwegen en posterijen wier taak het is met geld om te gaan.

De vraag of de Minister deze regeling kan wijzigen, is onderzocht tijdens de behandeling in de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Bij de bespreking van artikel 54 van het ontwerp, hetwelk artikel 55 van de wet is geworden, heeft de Minister van Financiën in de vergadering van 5 maart 1846 verklaard :

"La pensée du Gouvernement, en proposant l'article 54, n'a pas été de donner un caractère législatif, un caractère immuable, aux arrêtés et règlements actuellement en vigueur sur le service du Chemin de fer de l'Etat. Tel n'est pas le sens du premier paragraphe

.../...

de l'article 54 surtout après la discussion dont il a été l'objet. La portée du premier paragraphe est uniquement de réserver à une loi spéciale l'organisation du service des recettes du Chemin de fer et des Postes.

"On a fait remarquer que pour ce qui concerne les Postes, il n'est pas assigné de terme endéans lequel le provisoire devra cesser. C'est à dessein qu'on n'a pas mentionné les Postes dans le deuxième paragraphe. Il est à désirer que les rapports de la Régie et des recettes du Chemin de fer avec le département des Finances soient réglés dans un délai assez rapproché ; mais il n'existe pas de motifs pour fixer un semblable délai en ce qui concerne l'organisation des Postes ...".

Daarop vroeg de Heer ROGIER : "Ainsi, il est bien entendu que vous pourrez modifier les arrêtés et règlements en vigueur", waarop de Minister van Financiën ja antwoordde. Tijdens diezelfde vergadering heeft de Kamer van Volksvertegenwoordigers artikel 54 goedgekeurd. Na door de Kamer te zijn aangenomen, werd het ontwerp naar de Senaat verzonden, waar artikel 54, dat artikel 55 is geworden, tijdens de vergadering van 13 mei 1846 werd goedgekeurd zonder dat de hiervoren opgeworpen vragen ter sprake werden gebracht (loi sur la comptabilité de l'Etat, Recueil des documents et des discussions, Bruxelles, Imprimerie Stapleaux, 1847).

.../...

Dit alles leidt dus tot de conclusie dat de wetgever, toen hij de bestaande "wijze van boekhouding" voor de posterijen in stand hield, ook de regelen betreffende de bijzondere aansprakelijkheid van de ambtenaren die met geld moeten omgaan, heeft bedoeld, en de Minister ertoe gemachtigd heeft die regelen te wijzigen.

Overigens beperkt het ontwerp zich ertoe, verordenende kracht te verlenen aan een praktijk die sedert zeer lang bij het bestuur der posterijen wordt gevolgd en waarvan gewag wordt gemaakt in het aan het statuut van het Rijkspersoneel voorafgaande verslag aan de Koning (Pas. 1937, blz. 316) en in het verslag van de heer C.MU, koninklijk commissaris voor de administratieve hervorming (blz. 101). Volgens de heer CMU zou deze praktijk van de zo gehoten "medeaandelen" teruggaan tot 1878. De interpretatie welke de Regering aan artikel 55 van de wet op de comptabiliteit van de Staat geeft, steunt dus op een zeer oud gebruik in de administratie.

Deze interpretatie stemt overeen met die van het Hof van cassatie, dat geoordeeld heeft dat de boekhoudmethode van de posterijen vastgesteld is door de algemene onderrichtingen van dat bestuur, dat deze onderrichtingen kracht van wet hebben en dat de "geldelijke verantwoordelijkheid" van de onderrekenplichtigen geregeld is door artikel 88 van de algemene onderrichtingen (Cass. 10 januari 1946, Pas. 1946-I, blz. 10 ; 17 maart 1949, Pas. 1949-I, blz. 206 ; 18 juni 1954, Pas. 1954-I, blz. 895). In die zin heeft ook de commissie ad hoc van de Kamer van Volksvertegenwoordigers zich uitgesproken;

.../...

zij heeft bovendien uitdrukkelijk gezegd, dat de Minister bevoegd is om de algemene onderrichtingen te wijzigen (commissie ad hoc van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, 3 maart 1948 : R.J.D.A.1948,blz. 77, en 20 juni 1957, R.W. 1957-1958, kol. 277-280).

+

+ +

Zijn bevoegdheid tot het regelen van de persoonlijke geldelijke aansprakelijkheid van de ambtenaren die met geld omgaan, staat de Minister echter niet toe, af te wijken van de wettelijke bevoegdheidsregelen. De rechtbanken zullen dus bevoegd zijn om kennis te nemen van de geschillen waartoe de toepassing van het ontwerp aanleiding mocht geven : ofschoon door de grondregelen van het ontwerp gebonden voor het bepalen van het bedrag der vergoeding die ten laste van de ambtenaar komt, zullen zij de gegrondheid in rechte en in feite van de beslissing van het bestuur kunnen toetsen.

+

+ +

Toegevend dat het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 55 van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat, acht de Raad het niettemin dienstig erop te wijzen, dat die wetsbepaling reeds in 1846 door de wetgever werd beschouwd als een overgangsbepaling die diende te worden te vervangen door een nieuwe wet op de comptabiliteit van het Bestuur der posterijen. Het ware derhalve wenselijk dat deze wet eindelijk tot stand zou

.../...

komen. Door toedoen van de wetgever zou deze aangelegenheid ongetwijfeld een ruimere en tevens nauwkeuriger oplossing kunnen krijgen.

\+
\+ +

De tekst welke het ontwerp wijzigt, is niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Een door het Bestuur der posterijen uitgegeven exemplaar is aan de Raad van State bezorgd. Het bevat geen spoor van ondertekening door enige overheid. Op de wijzigingen die erin zijn aangebracht, volgt de afkorting "D.O.", waarop dan nog een nummer volgt, doch zonder vermelding van de overheid die de dienstorders heeft ondertekend. Sedert de inwerkingtreding van de wet van 23 december 1946 werden de in de algemene onderrichtingen aangebrachte wijzigingen niet vooraf aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd. Het huidige ontwerp daarentegen dient zich aan als een ministerieel besluit met verordenende strekking.

De Raad van State heeft niet van iedere bepaling van de algemene onderrichtingen welke het ontwerp bedoelt te wijzigen, de oorsprong kunnen nagaan, en heeft zich derhalve beperkt tot de studie van de hem voorgelegde nieuwe bepalingen, zonder hun overeenstemming met de overige bepalingen van de algemene onderrichtingen te onderzoeken.

\+
\+ +

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Om de redenen die in de algemene opmerkingen zijn opgegeven, dient het derde lid van de aanhef te vervallen.

\+
\+ \+

Vierde lid van de aanhef.

Dit kan worden gelezen als volgt :

"Overwegende dat een regeling dient te worden getroffen terzake van het aandeel van de onderrekenplichtigen van het Bestuur der posterijen in de terugbetaling van tekorten die in de hun toevertrouwde gelden en waarden worden vastgesteld, en dat dit Bestuur in staat moet worden gesteld sommige tekorten die het gevolg zijn van door de onderrekenplichtigen gedane verrichtingen, aan te zuiveren door middel van fondsen uit kasoverschotten van onbekende oorsprong".

\+
\+ \+

Het ontwerp dient aan de Minister van Financiën voor akkoord te worden voorgelegd, zoals voorgeschreven door artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole. Dit artikel bepaalt onder meer dat aan de Minister van Financiën voor akkoord worden voorgelegd

.../...

de voorontwerpen van wetten, van besluiten of van beslissingen waardoor ofwel de ontvangsten beïnvloed kunnen worden, ofwel nieuwe uitgaven kunnen ontstaan. Ten gevolge van de wijzigingen welke het ontwerp in artikel 88 van de algemene onderrichtingen aanbrengt, zal een gedeelte van de tekorten die worden vastgesteld in de fondsen en waarden die aan de onderrekenplichtigen zijn toevertrouwd, ten laste van de Schatkist komen.

\+

\+ \+

Vijfde lid.

Men schrappe het woord "Departementele".

\+

\+ \+

Artikel 1, § 1.

De tekst van artikel 1, § 1, welke het ontwerp wijzigt, luidt thans als volgt :

"Het rekenplichtig beheer van de postontvangerijen is toevertrouwd aan ambtenaars met de titel van postontvanger of van rekenplichtige".

Er zijn thans ontvangers die zelf geen rekenplichtige zijn, maar een rekenplichtige onder hun personeel hebben. Daarom heeft het Bestuur gezocht naar een definitie die meer op het ambt dan op de graad slaat.

.../...

Volgens de tekst van het ontwerp wordt iemand geacht rekenplichtige te zijn, indien te zijnen opzichte de formaliteit van de aanstelling vervuld is. Deze aanstelling, waarvan overigens proces-verbaal wordt opgemaakt, is voorgeschreven in de artikelen 124 en volgende van de algemene onderrichtingen.

De woorden "overeenkomstig artikel 7 van de wet van 15 mei 1846" kunnen beter vervallen, want enerzijds staat het de Minister niet, aan artikel 7 een authentieke uitlegging te geven, waarop het gebruik van het woord "overeenkomstig" (au sens de) wel schijnt te wijzen, anderzijds bedoelt de Regering niet, dit artikel 7 geheel op de rekenplichtigen van het Bestuur der posterijen toepasselijk te maken, maar alleen nader te bepalen wie bij dat Bestuur als rekenplichtige, en dus als aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen, zal worden beschouwd.

Met inachtneming van deze opmerkingen wordt voor artikel 1, § 1, de volgende tekst voorgesteld :

"Als rekenplichtige wordt beschouwd, ieder ambtenaar of beambte die als zodanig is aangesteld om het rekenplichtig beheer van een dienst van het Bestuur der posterijen te voeren".

\+

\+ \+

.../...

Artikel 2.

Aangezien de aan de onderrekenplichtigen opgelegde verplichting tot terugbetaling niet noodzakelijk het gevolg moet zijn van een tekortkoming van hunnentwege, stelt de Raad van State voor de §§ 1 tot 3 van de nieuwe tekst van artikel 88 de hiernavolgende tekst voor, waarin het gebruik van de woorden "verantwoordelijk" en "verantwoordelijkheid" wordt vermeden :

"Artikel 2.-

Artikel 88 van hetzelfde boekdeel wordt door de volgende bepalingen vervangen :

"Artikel 88.- § 1. De personeelsleden die als onderrekenplichtigen in de zin van artikel 1, §§ 2 en 3, worden beschouwd, zijn ertoe gehouden, binnen de hierna bepaalde grenzen, aan de Schatkist de tekorten terug te betalen, vastgesteld in alle fondsen of waarden die hun in de uitoefening van hun ambt zijn toevertrouwd.

§ 2. Wanneer het gaat om tekorten waarvan de oorsprong gekend is :

1° zijn de onderrekenplichtigen niet verplicht het tekort terug te betalen, indien bewezen is dat het aan overmacht te wijten is of dat de door de verordeningen voorgeschreven voorzorgen genomen waren ;

.../...

2° kan de aan de onderrekenplichtige opgelegde verplichting, indien het tekort niet overeenkomstig 1° kan worden verantwoord, beperkt worden tot terugbetaling van een gedeelte daarvan, te bepalen volgens de omvang van het tekort en de ernst van de tekortkoming. Het terug te betalen bedrag wordt door de directeur-generaal bepaald, op voorstel van de chef van de directie comptabiliteit.

§ 3. Wanneer het gaat om tekorten van onbepaalde oorsprong :

1° zijn de onderrekenplichtigen ertoe gehouden het tekort terug te betalen tot het bedrag van de kasvergoeding, toegekend voor het jaar waarin het feit zich heeft voorgedaan ;

2° indien de kasvergoeding lager is dan het tekort en de door de verordeningen voorgeschreven voorzorgen niet genomen werden, brengt de chef van de directie comptabiliteit een aan die vergoeding gelijk bedrag, vermeerderd met 5 t.h. van het tekort, ten laste van de onderrekenplichtige, zonder dat de terug te betalen som het tekort mag overschrijden".

\+

\+ \+

Paragraaf 4 van de nieuwe tekst van artikel 88.

Volgens de gemachtigde van de Minister vindt 1° van deze paragraaf alleen toepassing ingeval de onderrekenplichtige veroordeeld is.

Deze bepaling kan beter worden gelezen als volgt :

.../...

"§ 4. De paragrafen 2 en 3 vinden geen toepassing:

1° wanneer het tekort het gevolg is van een overtreding van de strafwetten, waarvoor de onderrekenplichtige veroordeeld is door een rechterlijke beslissing die in kracht van gewijsde is gegaan ;

2° wanneer het tekort van onbepaalde oorsprong is en niet meer dan tweehonderd frank bedraagt".

+

\+ +

Paragraaf 5 van de nieuwe tekst van artikel 88.

Voorgesteld wordt :

"§ 5. Wanneer een onderrekenplichtige weigert het krachtens dit artikel van hem gevorderde bedrag te betalen, kan het bestuur of de in zijn plaats gekomen rekenplichtige de terugbetaling voor het gerecht vorderen".

+

\+ +

.../...

Paragraaf 6 van de nieuwe tekst van artikel 88.

Paragraaf 6 van de tekst waardoor artikel 2 van het ontwerp die van artikel 88 van de algemene onderrichtingen wil vervangen, bepaalt : "Indien de gesubrogeerde rekenplichtige bekomt dat de onderrekenplichtige door een in kracht van gewijsde gegane gerechtelijke beslissing veroordeeld wordt voor een bedrag dat hoger is dan dit welke bedoelde onderrekenplichtige ten laste wordt gelegd, wordt bij toepassing van dit artikel het verschil door de Schatkist gedragen". Deze tekst heeft betrekking op het geval, dat de voorzieningen van het ontwerp een kleiner bedrag ten laste van de onderrekenplichtige brengen dan hij zou moeten betalen als hij niet het voordeel van het stelsel der "mede-aandelen" genoot.

De bepalingen van het ontwerp tot vaststelling van de wijze waarop de onderrekenplichtigen bijdragen in de terugbetaling van de tekorten die in de hun toevertrouwde gelden of waarden worden vastgesteld, zijn rechtsregelen welke de rechtbanken zullen moeten toepassen. Deze regelen bepalen de omvang van het recht dat de Staat zal bezitten om van een onderrekenplichtige terugbetaling van een tekort te verkrijgen. De in de rechten van de Staat getreden rekenplichtige die tegen de onderrekenplichtige optreedt, zal dus nooit een hoger bedrag mogen eisen dan met toepassing van de bepalingen van het ontwerp ten laste van die onderrekenplichtige is gebracht.

De in artikel 2 van het ontwerp vastgestelde regeling is beperkt tot de aansprakelijkheid van de onderrekenplichtigen die niet aan de rechtsmacht van het Rekenhof, maar aan die van de gewone rechtbanken onder-

.../...

worpen zijn. Zij vindt dus geen toepassing op de rekenplichtigen die aan de rechtsmacht van het Rekenhof onderworpen zijn op grond van artikel 116 van de Grondwet en van artikel 7 van de wet van 15 mei 1846 op de comptabiliteit van de Staat.

Dit onderscheid in de rechtsregeling en de rechtsmacht waaraan ambtenaren van eenzelfde administratie met gelijkaardige, op verschillend hiërarchisch niveau gesitueerde bedieningen onderworpen zijn, kan moeilijkheden opleveren. Het gaat echter niet op dat een rekenplichtige, wegens het verschil in rechtsregeling en bevoegde rechtsmacht, zonder dat hij een persoonlijke fout heeft begaan, geheel of gedeeltelijk moet instaan voor het tekort dat het ontwerp niet ten laste van de onderrekenplichtige brengt. Door in sommige gevallen de aansprakelijkheid van de onderrekenplichtigen te beperken, heeft de Minister die van de rekenplichtigen niet willen verzwaren. Hieruit moet dus worden afgeleid, dat het gedeelte van het tekort waarvan de terugbetaling niet van de onderrekenplichtige zal worden gevorderd, krachtens de regelen van het ontwerp ten laste van de Schatkist zal worden gebracht en alleen dan geheel of gedeeltelijk ten laste van de rekenplichtige kan worden gebracht als hij persoonlijk aansprakelijk is.

De tekst van § 6 kan bovendien de verkeerde indruk wekken, dat de bepalingen van het ontwerp geen bindende rechtsregelen zijn, aangezien hij veronderstelt dat de rechtbanken een onderrekenplichtige kunnen veroordelen tot het betalen van een hoger bedrag dan hem krachtens het ontwerp ten laste wordt gebracht.

.../...

Daarom meent de Raad van State dat paragraaf 6 kan vervallen.

Mocht de Minister echter oordelen, dat een bepaling in de algemene onderrichtingen uitdrukkelijk moet zeggen, dat de regels die voor het vaststellen van de aansprakelijkheid van de onderrekenplichtigen aangenomen zijn, niet tot een verzwaring van de aansprakelijkheid van de rekenplichtigen mogen leiden, dan zou hij paragraaf 6 kunnen handhaven in de volgende lezing :

"§ 6. De Staat neemt het verschil tussen het volle tekort en het bedrag dat de onderrekenplichtige krachtens dit artikel moet terugbetalen, op zich. Dit gedeelte van het tekort mag noch geheel, noch gedeeltelijk ten laste van de rekenplichtige worden gebracht, tenzij er persoonlijke fout van deze is".

\+

\+ \+

Artikel 3.

In de inleidende volzin van dit artikel vervange men de woorden "is door volgende beschikkingen vervangen" door "wordt door de volgende bepaling vervangen".

\+

\+ \+

Artikel 6.

In de Franse tekst onder c dient het woord "et" te vervallen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. SUETENS, premier président,
de Heren : eerste-voorzitter,

L. MOUREAU, conseillers d'Etat,
G. HOLOYE, raadsheren van State,

A. BERNARD, assesseurs de la section de législation,
Ch.VAN REEPINGHEN, bijzitters van de afdeling wetgeving,

C. ROUSSEAUX, greffier adjoint, greffier.
adjunct-griffier, griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SUETENS.
Le rapport a été présenté par M. J. LIGOT, substitut.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

(s.) C. ROUSSEAUX.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SUETENS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. LIGOT, substituut.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

(s.) J. SUETENS.