

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973).

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

Nr. 85.728 van 29 februari 2000

A. 88.563/VI-15.360

In zake : **de Stad Namen,**
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Hugues HIERNAUX, advocaat,
rue Julien COLSON 49
5000 Namen,

tegen :

het Waals Gewest,
vertegenwoordigd door zijn
Regering.

**DE VOORZITTER VAN DE VIE KAMER VAN DE RAAD VAN STATE,
RECHTSPREKEND IN KORT GEDING,**

Gezien het op 21 december 1999 ingediende verzoekschrift, waarbij de stad Namen de schorsing van de tenuitvoerlegging vordert van de circulaire van 30 september 1999 van de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden en Ambtenarenzaken van het Waals Gewest betreffende "het budget voor 2000 voor de gemeenten van het Waals Gewest met uitzondering van de gemeenten van het Duitse taalgebied", die bekendgemaakt is in het Belgisch Staatsblad van 22 oktober 1999;

Gezien het op dezelfde dag ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende stad de nietigverklaring van dezelfde circulaire vordert;

Gezien de nota met opmerkingen en het administratief dossier van de verwerende partij;

Gezien het verslag van de heer LOMBAERT, auditeur bij de Raad van State;

Gelet op de beschikking van 9 februari 2000, waarbij wordt bepaald dat de zaak voorkomt op de terechtzitting van 24 februari 2000 om 10.00 uur;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van het verslag en van de beschikking tot bepaling van de rechtsdag;

Gehoord het verslag van de heer CLOSSET, kamervoorzitter;

Gehoord de opmerkingen van Mr. VAN LAER, loco Mr. HIERNAUX, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van de heer RONVAUX, eerste attaché, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van de heer LOMBAERT, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de verwerende partij een eerste exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt; dat zij erop wijst dat de verzoekende stad niet aantoonst dat het college van burgemeester en schepenen door de gemeenteraad gemachtigd is de vordering tot schorsing in te stellen en dat het college wel besloten heeft die vordering in te stellen;

Overwegende dat de verzoekende stad een besluit d.d. 15 december 1999 van de gemeenteraad heeft overgelegd waarin die gemeenteraad het college van burgemeester en schepenen machtigt om een vordering tot schorsing en een beroep tot nietigverklaring van de bestreden circulaire in te stellen; dat overigens uit een besluit d.d. 20 december 1999 van het voormelde college blijkt dat het college besloten heeft die vordering en dat beroep in te stellen en dat dit college zijn raadsman ermee belast heeft daartoe het nodige te doen, wat deze de volgende dag, op 21 december 1999, heeft gedaan; dat de bepalingen van de artikelen 123, onderdeel 8°, en 270, tweede lid, van de nieuwe gemeentewet aldus zijn nageleefd; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat de verwerende partij een tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt waarin ze stelt dat de vordering tot schorsing te laat is ingesteld; dat zij betoogt dat wanneer een handeling ter kennis wordt gebracht van degene tot wie ze gericht is, de publicatie van die handeling geen gevolgen heeft voor de termijn waarbinnen tegen die handeling een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld bij de Raad van State en dat de bestreden circulaire, in casu, "begin oktober 1999" ter kennis van de verzoekende gemeente is gebracht, zodat de voormelde beroepstermijn verstreken was op 21 december 1999, toen zij haar beroep heeft ingesteld; dat zij daaraan toevoegt dat, gesteld dat er van uit moet worden gegaan dat die termijn pas kon ingaan op de dag van de publicatie van die circulaire in het Belgisch Staatsblad, zijnde 22 oktober 1999, ook dan de beroepstermijn zou zijn verstreken, aangezien de beroepen krachtens artikel 4, derde lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State en krachtens artikel 17, § 3, van de wetten op

de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, verjaren op de zestigste dag na de publicatie van de bestreden handeling, zijnde in casu op 21 december 1999; dat zij benadrukt dat volgens de regels voor de berekening van de termijnen, vervat in artikel 88 van de voormelde procedureregeling, "de datum van 21 december 1999 zestig dagen na de datum van 22 oktober 1999 komt";

Overwegende dat, naar luid van artikel 17, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten, "de vordering tot schorsing wordt ingesteld bij een afzonderlijke akte die geen deel uitmaakt van het verzoekschrift tot nietigverklaring en uiterlijk samen met dat verzoekschrift"; dat in casu aan dat vereiste is voldaan, aangezien de vordering tot schorsing en het verzoekschrift tot nietigverklaring dezelfde dag zijn ingediend, namelijk op 21 december 1999;

Overwegende dat de beroepen tot nietigverklaring van akten, reglementen en administratieve beslissingen krachtens artikel 4, derde lid, van de procedureregeling zestig dagen na de bekendmaking of de kennisgeving ervan verjaren, indien ze moeten worden bekendgemaakt of ter kennis gebracht; dat die termijn, zoals artikel 88 van diezelfde procedureregeling bepaalt, niet de dies a quo maar wél de dies ad quem bevat;

Overwegende dat de partijen de bestreden circulaire anders bestempelen, aangezien de verzoekende stad daarin een reglementaire handeling ziet die bekendgemaakt diende te worden, terwijl de verwerende partij daarin een loutere aanbeveling ziet waarvan alleen kennis diende te worden gegeven; dat deze exceptie aldus verband houdt met het onderzoek van de derde exceptie van de verwerende partij;

Overwegende dat de verwerende partij immers een derde exceptie van niet-ontvankelijkheid opwerpt, waarvoor zij als reden het feit aanvoert dat de bestreden circulaire, volgens haar, geenszins van verordenende aard is, dat die circulaire alleen een reeks aanbevelingen bevat die aan de gemeenten zijn gericht en dat ze bijgevolg geen handeling is die kan worden vernietigd; dat zij eraan herinnert dat ministeriële circulaires uit zichzelf geen enkele bindende kracht hebben; dat zij benadrukt dat het begrip "vorige dienstjaren", vervat in de artikelen 5 en 43 van het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende stad beweert, geenszins wordt gewijzigd door de bestreden circulaire; dat zij stelt dat de minister alleen heeft willen preciseren welke betekenis de toezichthoudende overheid geeft aan artikel 4, § 2, van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen, naar luid van welke bepaling de rechten die in de kohieren zijn vastgesteld boekhoudkundig verbonden worden aan de ontvangsten van het dienstjaar waarin zij uitvoerbaar werden verklaard; dat zij eraan herinnert dat volgens de artikelen 5 en 43 van het voornoemde algemeen reglement een onderscheid moet worden gemaakt tussen het eigenlijk financieel dienstjaar en de vorige dienstjaren, maar dat een probleem rijst doordat artikel 4, § 2, van de wet van 24 december 1996 weliswaar bepaalt dat de rechten die in de kohieren zijn vastgesteld boekhoudkundig verbonden worden aan de ontvangsten van het dienstjaar waarin zij uitvoerbaar werden verklaard, maar niets zegt over de vraag of die rechten boekhoudkundig verbonden moeten worden met het eigenlijk financieel dienstjaar of met de vorige dienstjaren van de rekening waarmee die rechten worden verbonden; dat, wat dit punt betreft, volgens haar, twee

interpretaties mogelijk zijn : ofwel haar stelling, namelijk dat de ontvangsten die vervat zijn in de betrokken kohieren ingeschreven moeten worden in het feitelijk dienstjaar van de rekening van het jaar waarin die kohieren uitvoerbaar zijn verklaard, ofwel, de stelling van de verzoekende stad, namelijk dat die ontvangsten moeten worden ingeschreven in de vorige dienstjaren van de voormelde rekening; dat zij betoogt dat de toezichthoudende overheid, doordat in de wet niets staat over een punt dat de toezichthoudende overheid niet kon regelen, haar rol in het geheel niet te buiten is gegaan door voor die teksten een interpretatie voor te stellen die, doordat ze alleen de waarde van een aanbeveling had, de betrokken besturen niet verbindt en hen bijgevolg geen nadeel kan berokkenen;

Overwegende dat de verzoekende stad, harerzijds, betoogt dat de Raad van State bevoegd is om een reglementaire bepaling van de bestreden circulaire te vernietigen en dus ook te schorsen; dat zij erop wijst dat punt 6 van die circulaire, dat als opschrift "Inning van de ontvangsten" draagt, de volgende passage bevat :

" Ik herinner u er (...) aan dat krachtens inzonderheid artikel 4 van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen de rechten die in de kohieren zijn vastgesteld boekhoudkundig verbonden worden aan de ontvangsten van het feitelijk dienstjaar waarin zij uitvoerbaar worden verklaard. Om die reden wens ik te benadrukken hoe belangrijk het is de belastingkohieren uitvoerbaar te maken in de loop van het belastingjaar waarop ze betrekking hebben. Door aldus te werk te gaan, heeft de gemeente immers de garantie dat alle fiscale ontvangsten die gevolgen hebben voor de berekening van de fiscale coëfficiënten en quotiënten die gebruikt worden voor het bepalen van het aandeel in het Gemeentefonds jaar na jaar op evenwichtige wijze in rekening worden gebracht";

dat de circulaire volgens haar aldus "duidelijk een verschillende definitie bevat van het begrip vorige dienstjaren dat gehanteerd wordt in het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit"; dat zij erop wijst dat :

- artikel 43 van dat besluit als volgt luidt :
"Alle bewerkingen van de algemene en de budgettaire boekhouding worden geregistreerd tijdens het dienstjaar waarin zij zich voordoen.
De op een ander dienstjaar aan te rekenen budgettaire verrichtingen worden aangeduid door de vermelding van dat dienstjaar.";
- artikel 5 van datzelfde besluit de volgende bepaling bevat :
"Binnen de begroting wordt een onderscheid gemaakt tussen de gewone en buitengewone dienst en, binnen elk van de diensten, tussen het eigenlijk financieel dienstjaar en de vorige dienstjaren.";
- artikel 4, § 2, van de wet van 24 december 1996 betreffende de vestiging en de invordering van de provincie- en gemeentebelastingen als volgt luidt :
"De rechten vastgesteld in de kohieren worden boekhoudkundig verbonden aan de ontvangsten van het dienstjaar waarin zij uitvoerbaar werden verklaard.";

dat zij in het licht van die teksten vaststelt dat "aangezien geen enkele gemeente in haar rekening van het dienstjaar een recht kan vermelden dat vastgesteld is in een kohier dat uitvoerbaar wordt verklaard na afsluiting van de comptabiliteit van het dienstjaar in kwestie, dat recht en de daaruit voortvloeiende ontvangsten noodzakelijkerwijze in de comptabiliteit van het volgende dienstjaar voorkomen", maar dat "de aldus geïnde fiscale ontvangsten betrekking hebben op een ander financieel dienstjaar dan het lopende dienstjaar en dat een verwijzing naar dat dienstjaar door de vermelding van een jaartal in de betrokken begrotingspost onontbeerlijk blijft, (aangezien) het begrip vorige dienstjaren dat gehanteerd wordt in artikel 5, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 augustus 1990 houdende het algemeen reglement op de gemeentelijke comptabiliteit nooit uit de budgettaire

comptabiliteit is geschrapt (en) in artikel 4, § 2, van de voormelde wet van 24 december 1996 (...) geenszins wordt bepaald dat de omstreden rechten boekhoudkundig moeten worden verbonden met de ontvangsten van het feitelijk dienstjaar, maar wel met die van het dienstjaar waarin de kohieren uitvoerbaar worden verklaard, zodat de gemeenten logischerwijze het jaartal van het aanslagjaar kunnen behouden en (daardoor) kunnen weten wat jaar na jaar de opbrengst van de belastingen is"; dat zij dan ook beweert dat de bestreden circulaire, waarin aan de gemeenten de verplichting wordt opgelegd om de rechten die in de kohieren zijn vastgesteld boekhoudkundig te verbinden aan de ontvangsten van het feitelijk dienstjaar waarin de voormelde kohieren uitvoerbaar zijn verklaard, een wijziging aanbrengt in het voormelde koninklijk besluit van 2 augustus 1990;

Overwegende dat een ministeriële circulaire niet tot doel heeft rechtsregels te wijzigen en bijgevolg in principe niet van verordenende aard is, op grond van welke eigenschap ze door de Raad van State zou kunnen worden vernietigd; dat zulks geldt wanneer de circulaire alleen loutere gedragsregels, inlichtingen of uitleg betreffende inzonderheid de bestaande wet- of regelgeving bevat en zelfs wanneer ze een niet-dwingende interpretatie van die wet- of regelgeving voorstelt; dat het een toezichthoudende overheid inzonderheid niet verboden is om de gemeentebesturen waarop zij toezicht uitoefent een interpretatie te geven van de wet en de verordeningen waarvan zij de uitvoering of de naleving garandeert voorzover die toezichthoudende overheid zich aldus niet de bevoegdheid toeëigent om nieuwe normen vast te stellen waarvan het effect gelijkwaardig zou zijn met dat van echte rechtsregels en die zij zou willen laten naleven door gebruik te maken van de middelen waarover zij beschikt;

Overwegende dat in casu in het omstreden punt 6 van de bestreden circulaire alleen wordt "herinnerd" aan artikel 4 van de voormelde wet van 24 december 1996 en het belang wordt "benadrukt" om de belastingkohieren uitvoerbaar te maken in de loop van het belastingjaar waarop ze betrekking hebben, waarna wordt uitgelegd dat aldus te werk gaan de garantie biedt dat alle fiscale ontvangsten jaar na jaar op evenwichtige wijze in rekening worden gebracht, die gevolgen hebben voor de berekening van de fiscale coëfficiënten en quotiënten die gebruikt worden voor het bepalen van het aandeel in het Gemeentefonds; dat in die tekst geen enkele dwingende term te vinden is en dat daaruit evenmin duidelijk blijkt dat de minister de intentie had zijn interpretatie van de toepasselijke bepalingen verplicht te maken of in de toekomst, bij de uitoefening van zijn toezichtsbevoegdheid, de gemeenten te straffen die van die interpretatie zouden afwijken; dat de circulaire alleen een aanbeveling bevat die wordt voorgesteld als dienstig voor een goed beheer; dat de omstreden circulaire bijgevolg geenszins van verordenende aard is; dat de exceptie behoort te worden ingewilligd;

Overwegende dat uit wat voorafgaat, volgt dat de omstreden circulaire, die geenszins van verordenende aard is, in principe niet gepubliceerd hoefde te worden; dat de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, die door toedoen van de verwerende partij toch heeft plaatsgehad, geen gevolg heeft voor de berekening van de beroepstermijn; dat die termijn, krachtens de bepalingen waarnaar verwezen is bij het onderzoek van de tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid, inging vanaf de dag van de kennisgeving; dat uit het dossier van de verzoekende stad blijkt dat de bestreden circulaire aan de stad is gericht bij een brief die zij op 12 oktober 1999 heeft

ontvangen; dat de beroepstermijn ingegaan is op 13 oktober 1999 en verstreken is op maandag 13 december 1999; dat het beroep, dat op 21 december 1999 is ingesteld, bijgevolg te laat komt; dat de tweede exceptie van niet-ontvankelijkheid eveneens behoort te worden aangenomen,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De vordering tot schorsing wordt afgewezen.

Artikel 2.

De beslissing over de kosten wordt in beraad gehouden.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op negenentwintig februari tweeduizend door :

de HH. STRYCKMANS, Eerste Voorzitter,
HARMEL, griffier.

De Griffier,

De Eerste Voorzitter,

P. HARMEL.

J.-J. STRYCKMANS.

Voorzitter CLOSSET, die aan de beraadslaging had deelgenomen maar wettelijk verhinderd was, is voor de uitspraak van dit arrest vervangen door Eerste Voorzitter STRYCKMANS.

GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.