# Hof van Cassatie: Arrest van 10 Juni 1994 (België). RG 8246

* Date : 10-06-1994
* Langue : Néerlandais
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel N-19940610-16
* Numéro de rôle : 8246

HET HOF,
Gelet op het bestreden arrest, op 5 februari 1992 door het Hof van Beroep te Brussel gewezen;
Over het middel gesteld als volg : schending van de artikelen 25, 26, 29, 30 en 31 van de Grondwet, van het door deze artikelen uitgewerkt beginsel van de scheiding der machten, van de artikelen 92 en 93 van de Grondwet waarbij de bevoegdheid van de rechterlijke macht is omschreven, van de artikelen 1382, 1383 en 1984 tot 2000, inzonderheid 1991 en 1993 van het Burgerlijk Wetboek, van artikel 11 van de bij koninklijk besluit van 12 januari 1973 samengeordende wetten op de Raad van State, van de artikelen 351 tot en met 357 van het wetboek der inkomstenbelastingen alsook 240 tot 242 van het koninklijk besluit van 4 maart 1964 tot uitvoering van het wetboek der inkomstenbelastingen, voor wat betreft de aanvullende belasting op de personenbelasting, en artikel 351, 357 juncto 153 en 155 tot en met 162 van hetzelfde wetboek, wat de opcentiemen op de onroerende voorheffing betreft, al deze artikelen uit de fiscale wetgeving in de tekst zoals van toepassing voor de verschillende aanslagen, behorende tot uiteenlopende aanslagjaren, die tot de budgettaire ontvangsten van de gemeente behoorden voor de jaren waarop de vordering van verweerster slaat, welke aanslagjaren hier onmogelijk kunnen nagegaan en opgesomd worden,
doordat het arrest, na de artikelen 1382 en 1993 te hebben aangeduid als rechtsgrond van de vordering van verweerster tot betaling van vergoeding voor de beweerde schade die zij zou lijden wegens tekortkoming in het innen en doorstorten van de door de gemeente geheven opcentiemen op de onroerende voorheffing en aanvullende belasting op de personenbelasting, zich bevoegd verklaart om daarover uitspraak te doen, het principieel recht van verweerster erkent om deze aanspraak aan de rechterlijke macht te onderwerpen, en een college van deskundigen aanstelt om de grond van deze aanspraak te onderzoeken, en dit hoofdzakelijk op grond van de overwegingen : dat de wettelijke toewijzing van de bevoegdheid inzake de gemeentelijke fiscale dienst aan het nationale fiscale bestuur in se een administratief organisatorische maatregel betreft - die overigens in wezen al teruggaat tot de wet van 12 juli 1821 betreffende de grondslagen van het belastingssysteem -; dat het voorschrift dat die taakvervulling moet verzekerd worden volgens de bepalingen die gelden voor de rijksbelastingen, en het feit dat de inhoud van de te nemen fiscale beslissingen bepaald is zo gauw de voorwaarden daartoe vervuld zijn, impliceren dat de bevoegde nationale administratieve overheid niet kan volstaan met het vervullen van deze dienst naar eigen goeddunken; dat de uitoefening van die bevoegdheid gebonden is aan het gestelde specifieke doel; dat het enkele feit dat (eiser) een bevoegdheid wettelijk toegewezen kreeg niet belet dat daaruit rechtsverhoudingen voortvloeien tussen de bevoegde overheid en het lokaal bestuur, die onderscheiden zijn van het gewone administratieve verband; dat met name de toewijzing van die bevoegdheid ook verplichtingen met zich brengt uit hoofde waarvan die overheid zou kunnen aangesproken worden wanneer zij zich niet behoorlijk van die taak kwijt (blz. 4, laatste twee alinea's); ... dat elke rechtshandeling voltrokken binnen het bestek van de fiscale dienst ten behoeve van een gemeente, - zoals in casu voor (verweerster) - gesteld wordt in naam en voor rekening van die gemeente; dat (eiser) niet betwist dat hij ten belope van de uit hoofde van opcentiemen en aanvullende belasting door hem ontvangen bedragen schuldenaar is van de gemeenten, ofschoon geen enkele wettelijke bepaling hem in verband met deze materie specifiek tot schuldenaar verklaart; dat die verbintenis inherent is aan de notie "fiscale dienst", en
stoelt op het gemene verbintenissenrecht; dat de rechtsbetrekking waarbij iemand optreedt in naam en voor rekening van een ander beantwoordt aan het concept lastgeving; dat (eiser) bij de vervulling van de gemeentelijke fiscale dienst optreedt als wettelijk vertegenwoordiger van de gemeente en op hem de verbintenissen rusten die elke mandataris opneemt; dat aansprakelijkheid in hoofde van de Staat voor fiscale dienstverlening ten behoeve van een lokaal bestuur overigens niets uitzonderlijks heeft; dat de Staat krachtens artikel 142 van de Gemeentewet tegenover de gemeenten ook aansprakelijkheid draagt voor het beheer van de gewestelijke ontvangers, (die hun ambt uitoefenen onder gezag van een staatsambtenaar) zij het dat ter dekking van dit risico door de Koning een premie kan geheven worden ten laste van de betrokken gemeenten (art. 141 van de Gemeentewet). (p. 5, 2e tot 4e alinea); dat de lasthebber ertoe gehouden is zijn opdracht uit te voeren als een goede huisvader; dat bij gebreke aan preciese richtlijnen omtrent de uitvoering van zijn taak, hij moet handelen in funktie van de aard van het te vervullen mandaat en daarbij blijkt moet geven van de passende naarstigheid; dat hij aansprakelijk is voor de schade die ontstaat ingevolge een ontoereikende taakvervulling (art. 1991 B.W.); dat de beoordelingsnorm evenwel soepeler dient te zijn wanneer het mandaat niet vergoed wordt; dat elke mandataris daarenboven gehouden is rekenschap af te leggen van de uitvoering van zijn opdracht en verantwoording af te leggen omtrent al hetgeen hij krachtens zijn vertegenwoordigingsbevoegdheid ontvangen heeft (art. 1993 B.W.); ... dat (verweerster) derhalve terecht voorhoudt dat haar rechtsverhouding met (eiser) wat de fiscale dienst voor de gemeente Wemmel betreft, op grond van de wetsbepalingen inzake lastgeving dient beoordeeld te worden, ongeacht het feit dat de lastgeving niet op een overeenkomst stoelt; dat zij verder, in de mate dat (eiser) een fout zou begaan hebben die niet binnen diens opdracht als mandataris te situeren valt en die te kwalificeren is als een fout in de zin van artikel 1382 B.W., zich ook op deze laatste rechtsgrond kan beroepen. (blz. 5 onderaan, en 6, boven); en doordat het arrest uit deze principiële stelling verder afleidt dat eiser verantwoording verschuldigd is, dat hij "geen toetsbare gegevens verschaft maar zich beperkt tot de affirmatie dat al wat hij in de uitoefening van zijn opdracht ontvangen heeft, ook doorgestort werd; dat (eiser) zodoende tekort komt aan zijn wettelijk opgelegde verbintenissen en zich foutief gedraagt; dat (verweersters) vordering om (eiser) te bevelen alle nodige inlichtingen te verschaffen met het oog op de berekening van de haar toekomende bedragen in principe gegrond is" (bl. 6, voorlaatste alinea); en deze stelling verder ontwikkelt in twee "luiken", betreffende enerzijds de wijze waarop eiser zich van de belastingheffing kwijt, anderzijds de raming van de vermoedelijke belastingopbrengst en de doorstorting ervan; en, wat betreft het eerste luik na ontleding van een aantal feiten, die blijk zouden geven van een "onrechtmatig gedrag zoals bedoeld in de artikelen 1382 en 1383" van het burgerlijk wetboek (nr. 4 van het arrest, van blz. 7 tot 9), oordeelt "dat er aldus pertinente feiten en aanwijzingen voorhanden zijn die (verweersters) stelling omtrent de beweerde nalatigheid kunnen schragen en die voldoende overeenstemmend zijn opdat ze nader deskundig zouden onderzocht worden" (blz. 9, voorlaatste alinea), en, wat betreft het tweede luik, de nadruk legt op het feit dat eiser geen verantwoording geeft van de wijze waarop hij zijn mandaat uitvoert (blz. 10, derde alinea; blz. 11, 2e, 4e en 5e alinea; blz. 12, 2e, 3e, 5e en 6e alinea; blz. 13, 1e en 2e alinea), en tot het beslui
t komt dat eiser "in gebreke blijft om in het algemeen en omtrent alle relevante onderdelen van zijn wettelijk toevertrouwd mandaat behoorlijk rekenschap te geven; dat hij tekort komt aan de verplichting die hem krachtens artikel 1991 B.W. treft" (blz. 13, derde alinea), dienvolgens het beroep van verweerster principieel gegrond verklaart en een college van deskundigen benoemt om de aanspraak van verweerster in de feiten na te gaan, en het arrest aldus eerst in zijn algemene overwegingen (punt 1 en 2, blz. 3 tot 6 van het arrest), de rechtsverhouding tussen Staat en gemeente aanmerkt als te beoordelen op grond van de wetsbepalingen inzake lastgeving; nadien stelt dat de door de Staat getroffen maatregelen terzake van de belastingheffing in het algemeen, met name de inkohiering en de inning, de aquiliaanse aansprakelijkheid van de Staat in het gedrang kunnen brengen (eerste luik, punt 4, blz. 7 tot 9); en tenslotte dat de maatregelen terzake van de raming, berekening en doorstorting van de effectief aan de gemeente toekomende bedragen (tweede luik, punt 5, blz. 9 onderaan tot 12) specifiek in het licht van het mandaat moeten beoordeeld worden,
terwijl, eerste onderdeel, de respectieve tussenkomst van de Staat en van de gemeenten in de inning van de terzake besproken belastingen door de wet geregeld wordt, meer bepaald door de relevante bepalingen van het wetboek der inkomstenbelastingen en door de in uitvoering daarvan uitgevaardigde koninklijke besluiten; dat de gemeenten geen rechten kunnen laten gelden die de perken van deze regeling zouden te buiten gaan;
en terwijl de aldus tot stand gekomen rechtsverhouding tussen de Staat en de gemeenten uitsluitend tot het publiek recht behoort, en niet kan onderworpen zijn aan de civielrechtelijke regeling van het mandaat; dat met name het naar burgerlijk recht tot stand gekomen mandaat uit een overeenkomst ontstaat, gesloten tussen twee partijen die vrij over het bestaan en over de begrenzing van deze overeenkomst kunnen beslissen; dat deze partijen ook vrij beslissen over het al dan niet toestaan van een vergoeding aan de mandataris; dat daarvan tussen Staat en gemeente in de litigieuse rechtsverhouding geen sprake kan zijn,
en terwijl, integendeel, de door de fiscale wet geregelde taakverdeling tussen de Staat en de gemeente voor de invordering van de litigieuse belastingen enkel voortvloeit uit de wettelijke organisatie van de werking van de openbare besturen, met het oog op een goede werking van deze besturen, zowel aan de kant van de Staat als aan de kant van de gemeenten; dat deze taakverdeling derhalve niet beantwoordt aan het concept lastgeving, en de aan dit concept eigen begrippen op de onderhavige rechtsverhouding tussen eiser en verweerster niet mogen overgebracht worden,
en terwijl de rechtsverhouding tussen de Staat en de gemeenten evenmin kan ontleed worden als een zogenaamd wettelijk mandaat, welke rechtsfiguur door geen enkele wetsbepaling omschreven wordt, waarop eiseres (lees : verweerster) ten andere geen aanspraak heeft gemaakt en die in het arrest niet vermeld wordt, zodat het arrest, dat op grond van de civielrechtelijke regeling van het mandaat aan de verweerster een principieel recht toekent tot controle van de wijze waarop de Staat zich van zijn wettelijke verplichtingen kwijt om de litigieuse opcentiemen te innen en af te dragen, de aangehaalde bepalingen van het burgerlijk wetboek ten onrechte toepast (schending in hoofdzaak van de artikelen 1984 tot en met 2000, inzonderheid 1991 en 1993 van het Burgerlijk Wetboek, en bij wijze van consequentie van alle andere in hoofde van het middel aangeduide wetsbepalingen);
en terwijl, tweede onderdeel, uit het grondwettelijk principe van de scheiding der machten, en uit de bepalingen die het bevoegdheidsgebied omschrijven van de grondwettelijke machtsorganen, in het bijzonder van de rechterlijke macht, noodzakelijk voortvloeit dat de rechterlijke macht geen controle kan uitoefenen over de wijze waarop de uitvoerende macht haar taak vervult; dat met name de maatregelen, die door de rijksadministratie getroffen worden om de vestiging en inning van de besproken gemeentelijke belastingen, zoals bedoeld in punt 4, blz. 7 tot 9 van het arrest, te bewerkstelligen, tot het gebied behoren van de unilaterale beslissingsbevoegdheid van de uitvoerende macht, die buiten het bereik ligt van de rechtelijke macht; dat daaruit volgt dat in dergelijke gevallen de burgerrechtelijke regeling met betrekking tot de aquiliaanse aansprakelijkheid geen toepassing kan vinden; dat vermits de inkohiering en inning van de besproken gemeentelijke belastingen, krachtens de aangeduide bepalingen uit de fiscale wetgeving, moeten gebeuren samen met en volgens dezelfde regelen als de corresponderende rijksbelastingen, de uitspraak van het arrest ertoe zou leiden dat verweerster en elke gemeente een controle zouden kunnen uitoefenen over de wijze waarop de rijksadministratie zich van haar taak van inkohiering en inning van de rijksbelastingen kwijt; dat zulke controle uitgesloten is door de vermelde fiscale wetsbepalingen volgens welke de inkohiering en inning van de vermelde gemeentebelastingen aan de inkohiering en inning van de corresponderende rijksbelastingen ondergeschikt blijft; dat anderzijds het niet tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht behoort, zulke controle aan de gemeente toe te kennen en over de bevindingen van een eventuele controle uitspraak te doen;
en terwijl, indien de rechterlijke macht bevoegdheid heeft om uitspraak te doen over een aanspraak van civielrechtelijke aard, ook wanneer deze uit een rechtshandeling van een administratieve overheid zou voortvloeien, zij geen bevoegdheid heeft om rechtshandelingen van het administratief recht te becritiseren; zij kan dus niet tussenkomen in geschillen tussen administratieve overheden over administratieve aangelegenheden; indien een vordering uitsluitend gesteund is op een administratief belang, indien zij enkel tot voorwerp heeft de erkenning van dit belang, de rechterlijke macht geen bevoegdheid heeft; zij kan niet tussenkomen in de interne verrichtingen van de administratie; dat overigens, in toepassing van artikel 11 van de samengeordende wetten op de Raad van State, aan dat rechtscollege onder bepaalde voorwaarden bevoegdheid wordt verleend om een vergoeding toe te kennen uit hoofde van de schade die door een administratieve overheid zou veroorzaakt worden; dat verweerster daarvan in het onderhavig geschil geen gebruik heeft gemaakt; zodat het arrest, dat op grond van de civielrechtelijke regeling inzake aquiliaanse aansprakelijkheid, aan de verweerster een principieel recht toekent tot controle van de wijze waarop de Staat zich van zijn wettelijke verplichtingen kwijt in het algemeen proces van de inning en doorstorting van de besproken gemeentelijke belastingen, het grondwettelijke beginsel van de scheiding der machten schendt, de desbetreffende bepalingen van de grondwet miskent (schending van de artikelen 25, 26, 29, 30, 31, 92 en 93 van de Grondwet), ten onrechte toepassing maakt van de aangehaalde bepalingen van het Burgerlijk Wetboek (schending van de in hoofde van het middel aangehaalde artikelen, hoofdzakelijk artikel 1382 en 1383), en het door de fiscale wetgeving ingerichte heffingstelsel miskent (schending van de in hoofde van het middel aangeduide artikelen van de fiscale wetgeving, waarbij valt op te merken dat onmogelijk kan worden nagegaan tot welke aanslagjaren de aanslagen behoren, die in het geschil betrokken zijn, maar dat ondanks diverse tekstwijzigingen de in deze discussie toepasselijke principes ongewijzigd zijn gebleven);
en terwijl, derde onderdeel, het arrest de raming van de toekomstige ontvangsten van de gemeente, met het oog op het opmaken van haar begrotingen, en de berekening en doorstorting van de bedragen die haar werkelijk toekomen, aanmerkt als vallende onder het mandaat dat aan de rijksadministratie door de wet zou toevertrouwd worden (tweede "luik" in de redenering van het arrest, punt 5, blz. 9 tot 12); en het arrest verder stelt dat de rijksadministratie weliswaar gerechtigd kan zijn in deze materie gebruik te maken van verdeelsleutels, doch voorhoudt dat eiser tot plicht heeft de aangewende verdeelsleutels en de toepassing ervan te verantwoorden; dat echter de vaststelling van de in deze materie toepasselijke verdeelsleutels tot het gebied van de unilaterale beslissingsbevoegdheid van de administratie behoort; dat verweerster derhalve geen verantwoording kan vorderen over de wijze waarop deze verdeelsleutels samengesteld worden; dat zij bovendien langs de civielrechtelijke regeling van het mandaat om, geen recht kan laten gelden om toezicht uit te oefenen over de door eiser geïnde sommen en de verdeling ervan onder de verschillende betrokken gemeenten; dat de wet wel een toezicht inricht van het centraal bestuur op het gemeentelijk beleid, maar niet het omgekeerde; dat zulke controle ten andere ijdel zou zijn, vermits de wet nog minder aan de rechterlijke macht enige bevoegdheid verleent om de administratieve beslissingen te wijzigen, of op grond van dit beleid een contractuele aansprakelijkheid vast te stellen en te sanctioneren, zodat het arrest slechts met miskenning enerzijds van de grondwettelijke regeling met betrekking tot de scheiding der machten, alsook van de wettelijke bepalingen die de invordering van de besproken gemeentelijke belastingen aan de Staat toevertrouwen, en anderzijds van de wettelijke bepalingen met betrekking tot het mandaat heeft kunnen beslissen dat eiser aan verweerster verantwoording verschuldigd is over de wijze waarop eerst de raming, daarna de invordering en doorstorting van de besproken gemeentelijke belastingen voltrokken worden, en in het bijzonder over de wijze waarop de aangewende verdeelsleutels samengesteld en toegepast worden (schending van het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten en van de in dat verband aangeduide artikelen 25, 26, 29, 30, 31, 92 en 93 van de Grondwet, van de artikelen 1984 tot en met 2000, inzonderheid 1991 en 1993 van de Grondwet (lees : het Burgerlijk Wetboek), en van de in hoofde van het middel vermelde artikelen van het wetboek der inkomstenbelastingen en van het koninklijk besluit van 4 maart 1965 tot uitvoering van dat wetboek, en bij wijze van consequentie van alle andere in hoofde van het middel aangeduide wetsbepalingen) :
Wat het eerste en het derde onderdeel betreft :
Overwegende dat, krachtens de artikelen 351 en 352 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (1964), de gemeenten gemachtigd zijn opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing en een aanvullende belasting op de personenbelasting; dat de vestiging en de inning van de aanvullende belastingen luidens artikel 356 van het genoemde wetboek, aan de administratie der directe belastingen worden toevertrouwd, onder de voorwaarden en volgens de regelen die de Koning bepaalt; dat de onroerende voorheffing en de opcentiemen eveneens krachtens artikel 260 van de Gemeentewet door de Staat worden vastgesteld en ingevorderd;
Dat de wettelijke opdracht die aan eiser wordt toevertrouwd, vreemd is aan de regeling van de lastgeving vervat in de artikelen 1984 tot 2000 van het Burgerlijk Wetboek;
Overwegende dat de appelrechter oordeelt dat de regels betreffende de lastgeving bepalen of verweerster verantwoording mag eisen en dat eiser aansprakelijk is betreffende de wijze waarop de vermoedelijke lokale opbrengsten worden geraamd en berekend, verdeelsleutels worden vastgesteld en de geïnde belastingen worden doorgestort;
Dat hij aldus de aansprakelijkheid van eiser toetst aan de regels van de lastgeving, die geen verband houden met de regels die de wettelijke opdracht van eiser beheersen;
Dat de onderdelen gegrond zijn;
Wat het tweede onderdeel betreft :
Overwegende dat de appelrechter vaststelt dat verweerster kritiek uitoefent op eiser omdat "zowel inkohiering als inning niet met de nodige efficiëntie zouden voltrokken worden" en oordeelt dat eisers gedrag moet worden getoetst aan de algemene zorgvuldigheidsnorm bepaald bij artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek;
Overwegende dat geen enkele grondwettelijke of wettelijke bepaling of enig algemeen rechtsbeginsel de administratieve overheid in de uitoefening van haar bevoegdheid vrijstelt van de verplichting voortvloeiend uit de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek om de door haar fout aan een ander toegebrachte schade te vergoeden; dat dit beginsel ook geldt als aan het bestuur verweten wordt onzorgvuldig te zijn opgetreden;
Dat de rechter evenwel zonder macht is om in een geschil tussen bestuurlijke overheden de efficiëntie van de door een van die overheden genomen beslissingen te beoordelen; dat hij inzonderheid niet vermag op aanvraag van een gemeente, wier belastingen samen met de rijksbelastingen ingekohierd en geïnd worden, de efficiëntie te beoordelen van de maatregelen genomen om die belastingen in te kohieren en te innen;
Overwegende dat de appelrechter die zich desbetreffende rechtsmacht toeëigent en een deskundigenonderzoek beveelt, de in het onderdeel aangewezen wetsbepalingen schendt;
Dat het onderdeel gegrond is;
OM DIE REDENEN,
Vernietigt het bestreden arrest, behalve in zoverre dit het hoger beroep ontvankelijk verklaart;
Beveelt dat van dit arrest melding zal worden gemaakt op de kant van het gedeeltelijk vernietigde arrest;
Houdt de kosten aan en laat de beslissing daaromtrent aan de feitenrechter over;
Verwijst de aldus beperkte zaak naar het Hof van Beroep te Antwerpen.