22-06-1989
Vandemeulebroecke

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires économiques et du Plan et par le Ministre des Finances, le 9 novembre 1988, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "instaurant un privilège pour les créances au titre des prélèvements sur la production du charbon et de l'acier", a donné le 5 juin 1989 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 november 1988 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economische Zaken en het Plan en door de Minister van Financiën verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot instelling van een voorrecht voor de vorderingen voortvloeiend uit de heffingen op de produktie van kolen en staal", heeft op 5 juni 1989 het volgend advies gegeven :

I. PORTEE DU PROJET.

La Cour de Justice des Communautés européennes, dans son arrêt du 17 mai 1983, a considéré que

> "S'il est exact qu'un Etat membre ne peut soumettre le recouvrement des charges communautaires envers les redevables à des conditions et des modalités différentes de celles qui sont prévues pour des charges nationales comparables, le principe de l'égalité de traitement n'implique pas, à lui seul, que les Etats membres sont tenus, en cas de faillite du redevable, d'accorder aux prélèvements de la C.E.C.A. les mêmes privilèges reconnus aux créances semblables de l'Etat, à défaut d'un texte communautaire clair et précis établissant, entre autres, le rang du prélèvement ainsi que l'impôt de l'Etat auquel il devrait être assimilé".

En suite de cet arrêt, la Commission des Communautés européennes a adopté la recommandation du 13 mai 1986 relative à l'instauration d'un privilège pour les créances au titre des prélèvements sur la production du charbon et de l'acier (86/198/CECA) (1).

L'avant-projet de loi présentement examiné tend à transposer dans l'ordre juridique interne les principes énoncés dans la recommandation, conformément à l'article 14, alinéa 3, du traité CECA.

Ainsi que l'explique l'exposé des motifs, l'intention est d'assurer aux prélèvements au bénéfice de la CECA une protection de même nature et de même étendue que celle qui est attachée aux créances fiscales en matière

.../...

---

(1) J.O.C.E., 29 mai 1986, L 144/40-41.

de taxe sur la valeur ajoutée. Comme cette protection est à la fois mobilière et immobilière en droit belge, le terme "privilège", qui figure dans la recommandation, a été interprété en ce sens qu'il commande l'établissement d'un privilège général sur les meubles et d'une hypothèque légale sur les immeubles.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par le fonctionnaire délégué, l' "avis" de la Commission des Communautés européennes visé dans l'exposé des motifs, concernant l'interprétation de la recommandation, a pris la forme d'un avis verbal d'un membre du service juridique de la Commission, donné à un conseiller de la Représentation permanente de la Belgique auprès des Communautés.

II. OBSERVATION LIMINAIRE.

L'avant-projet modifie le régime des privilèges et hypothèques; l'arrêté royal de présentation doit dès lors être proposé et contresigné par le ministre de la Justice.

III. EXAMEN DU TEXTE.

Dispositif.

Article 1er.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier possède la personnalité juridique en vertu de l'article 6,

alinéa 1er, du traité CECA. Aux termes de l'alinéa 3 de la même disposition, "dans chacun des Etats membres, la Communauté jouit de la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales nationales (...)". La Haute Autorité (aujourd'hui la Commission C.E.E.) n'est qu'une des institutions chargées, dans le cadre de ses attributions, de représenter la Communauté. C'est pourquoi, il convient, à l'alinéa 1er, de faire de la CECA elle-même et non de l'un de ses organes, la titulaire des droits créés par l'avant-projet de loi.

La même observation vaut pour l'ensemble de l'article 1er ainsi que pour l'article 2.

+

Comme le fait apparaître l'article 1er, alinéa 2, de l'avant-projet de loi, le rang de l'hypothèque légale prévue en faveur de la CECA dépendra du moment de l'accomplissement des mesures de publicité qui y sont visées, conformément à l'article 81 de la loi du 16 décembre 1851 sur la revision du régime hypothécaire. Ce rang ne saurait être fixé à l'avance, par le législateur, de façon abstraite, comme le donne à penser la rédaction du projet, qui dispose que l'hypothèque légale dont bénéficie la Commission est "du même rang" que l'hypothèque légale du Trésor public en matière de recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée.

L'article 1er, alinéa 3, de l'avant-projet porte que "la Commission des Communautés européennes désigne l'agent chargé du recouvrement" sans que la notion d'"agent" soit autrement précisée, fût-ce dans l'exposé des motifs.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat par lettre du 9 décembre 1988 du fonctionnaire délégué, l'intention du Gouvernement est de viser ainsi des agents des Communautés européennes. La raison en serait que

> "les autorités belges n'interviennent pas dans le recouvrement des prélèvements CECA : le paiement du prélèvement, organisé par les décisions n° 2 et 3/53 de la Haute Autorité, est effectué directement par l'entreprise concernée, à l'un des comptes bancaires ouverts au nom de la Haute Autorité dans les différents Etats membres, selon les modalités prévues par des communiqués de la CECA des 7 mars 1953 et 31 janvier 1955 (J.O.C.E.C.A. 7.3.53 et 31.1.55). Il appartient donc à cette dernière - c'est-à-dire à la Commission des Communautés européennes - de désigner l'agent chargé des inscriptions hypothécaires et du recouvrement éventuel".

Si tel est bien le cas, il ne semble pas qu'il appartienne au législateur belge d'habiliter une institution des Communautés européennes à procéder à de telles désignations. Au contraire, si le projet devait s'interpréter comme déléguant à la Commission le soin de désigner le fonctionnaire belge chargé de procéder à l'inscription hypothécaire, le dispositif ainsi interprété ne serait pas davantage en harmonie avec la répartition des compétences entre les Communautés européennes et l'Etat belge.

.../...

Enfin, l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi ne contient aucune explication quant aux garanties de sauvegarde des intérêts du débiteur dont serait assorti l'exercice par la Commission de son droit de requérir une inscription hypothécaire.

Le texte en projet doit donc être revu et l'exposé des motifs rendu plus explicite.

Comme il a été impossible d'obtenir des explications du fonctionnaire délégué sur les intentions exactes de la Commission et du Gouvernement concernant les questions énoncées ci-avant, il et proposé de rattacher les mesures législatives envisagées à la procédure organisée par la loi du 6 août 1967 relative à l'exécution des arrêts et des décisions des Communautés européennes.

Le texte suivant est proposé :

"Article 1er. Pour le recouvrement des prélèvements sur la production du charbon et de l'acier ainsi que des majorations de retard prévus aux articles 49 et 50 du Traité du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, approuvé par la loi du 25 juin 1952, la Communauté bénéficie d'un privilège de rang et d'assiette identiques à celui dont dispose le Trésor public en vue du recouvrement de la taxe sur la valeur ajoutée, ainsi que d'une hypothèque légale dont dispose le Trésor public pour le recouvrement de ladite taxe, en vertu des articles 86 et 87 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée.

.../...

L'hypothèque légale prend rang à compter du jour où l'inscription en est faite à la requête de la Commission des Communautés européennes, sur présentation d'un document authentique revêtu de la formule exécutoire, conformément à la loi du 6 août 1967 relative à l'exécution des arrêts et des décisions des Communautés européennes".

Article 2.

L'intention du Gouvernement est que l'effet immédiat de la loi nouvelle s'étende aux procédures de recouvrement en cours à la date de la mise en application de la recommandation CECA, mais dans le respect des droits des autres créanciers de l'entreprise redevable, ainsi que le prescrit l'article 4, alinéa 2, de la recommandation.

Le principe selon lequel la loi nouvelle visera aussi le recouvrement des créances de la CECA nées avant la promulgation de la loi, mérite d'être exprimé dans le dispositif. D'autre part, il y a lieu de viser également l'hypothèse du concours né du concordat préventif à la faillite.

A cette fin, le texte suivant est proposé :

"Art. 2. La présente loi est applicable aux procédures de recouvrement en cours à la date de son entrée en vigueur; toutefois, la Communauté ne peut exciper de son privilège à l'égard des tiers ayant déposé à cette date la déclaration de leurs créances, conformément à l'article 496 du Code de commerce ou à l'article 19 des lois coordonnées sur le concordat judiciaire".

.../...

Le texte proposé, contrairement à celui du Gouvernement, ne prévoit pas que la Communauté ne pourrait se prévaloir de son hypothèque légale à l'égard de tiers ayant déjà fait la déclaration de leurs créances; la raison en est que cette éventualité est exclue en droit, la CECA ne pouvant invoquer le bénéfice d'un texte similaire à celui de l'article 318, alinéa 3, du Code des impôts sur les revenus qui, en tant qu'il écarte l'application de l'article 447, alinéa 1er, de la loi sur les faillites, n'a pas d'équivalent en matière de taxes sur la valeur ajoutée.

I. STREKKING VAN HET ONTWERP.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft in zijn arrest van 17 mei 1983 de volgende overweging geformuleerd :

> "Weliswaar mag een Lid-Staat voor de invordering van communautaire lasten van de contribuabelen geen andere voorwaarden en modaliteiten stellen dan voor overeenkomstige nationale lasten gelden, doch het beginsel van gelijke behandeling impliceert niet zonder meer, dat - bij gebreke van een duidelijke en nauwkeurige gemeenschapsregeling die onder meer vaststelt welke rang de heffing heeft en met welke nationale belasting zij zou moeten worden gelijkgesteld - de Lid-Staten bij faillissement van de contribuabele gehouden zijn, aan de EGKS-heffingen dezelfde voorrechten toe te kennen als gelijkaardige schuldvorderingen van de Staat genieten".

Ten gevolge van dat arrest heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen de aanbeveling van 13 mei 1986 vastgesteld inzake de invoering van een voorrecht voor schuldvorderingen uit hoofde van de heffingen op de produktie van kolen en staal (86/198/E.G.K.S.) (1).

Het voorontwerp van wet dat thans wordt onderzocht strekt ertoe de in de aanbeveling geformuleerde beginselen overeenkomstig artikel 14, derde lid, van het E.G.K.S.-Verdrag om te zetten in de interne rechtsorde.

Zoals in de memorie van toelichting wordt uiteengezet is het de bedoeling aan de E.G.K.S.-heffingen een bescherming van dezelfde aard en dezelfde omvang te verlenen als die welke is toegekend aan de fiscale schuldvorderingen inzake belasting over de toegevoegde waarde. Aangezien die bescherming in het Belgische recht zowel roerend

.../...

---

(1) P.B., 29 mei 1986, L 144/40-41.

als onroerend is, is de term "voorrecht", die voorkomt in de aanbeveling, zo uitgelegd dat hij de vestiging vereist van een algemeen voorrecht op de roerende goederen en van een wettelijke hypotheek op de onroerende goederen.

Naar de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verklaard, heeft het in de memorie van toelichting bedoelde "advies" van de Commissie van de Europese Gemeenschappen betreffende de uitlegging van de aanbeveling, de vorm aangenomen van een mondeling advies van een lid van de juridische dienst van de Commissie aan een adviseur van de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Gemeenschappen.

II. VOORAFGAANDE OPMERKING.

Het voorontwerp wijzigt het stelsel van de voorrechten en hypotheken; het koninklijk besluit tot indiening van het wetsontwerp moet derhalve voorgedragen en medeondertekend worden door de Minister van Justitie.

III. ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal bezit rechtspersoonlijkheid krachtens artikel 6, eerste lid,

.../...

van het E.G.K.S.-Verdrag. Luidens het derde lid van dezelfde bepaling "... bezit de Gemeenschap (in elk der deelnemende Staten) de meest omvattende handelingsbevoegdheid die aan nationale rechtspersonen is toegekend (...)". De Hoge Autoriteit (thans de E.E.G.-Commissie) is slechts een van de instellingen die, in het raam van haar bevoegdheden, ermee belast is de Gemeenschap te vertegenwoordigen. Om die reden behoort, in het eerste lid, van de E.G.K.S. zelf, en niet van een van haar organen, de houdster te worden gemaakt van de door het voorontwerp van wet gevestigde rechten.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 1 in zijn geheel alsmede voor artikel 2.

+

Zoals duidelijk wordt uit artikel 1, tweede lid, van het voorontwerp van wet, zal de rang van de wettelijke hypotheek waarin voorzien is ten gunste van de E.G.K.S., afhankelijk zijn van het ogenblik waarop aan de aldaar bedoelde bekendmakingsregeling voldaan zal zijn, overeenkomstig artikel 81 van de wet van 16 december 1851 tot herziening van de rechtsregeling der hypotheken. Die rang kan niet van tevoren op abstracte wijze door de wetgever worden vastgesteld, zoals de redactie van het ontwerp doet uitschijnen, waar wordt bepaald dat de wettelijke hypotheek die de Commissie geniet, "van dezelfde rang" is als de wettelijke hypotheek van de Schatkist inzake invordering van de belasting over de toegevoegde waarde.

.../...

Artikel 1, derde lid, van het voorontwerp bepaalt dat "de ambtenaar belast met de invordering (...) door de Commissie van de Europese Gemeenschappen (wordt) aangewezen", zonder dat het begrip "ambtenaar" nader wordt uitgelegd, al was het maar in de memorie van toelichting.

Naar de gemachtigde ambtenaar aan de Raad van State heeft verklaard in een brief van 9 december 1988, wil de Regering met die term verwijzen naar ambtenaren van de Europese Gemeenschappen. De reden daarvoor zou zijn

> "dat de Belgische overheid niet meewerkt aan de invordering van de E.G.K.S.-heffingen : de betaling van de heffing, die wordt geregeld door de beschikkingen nrs. 2 en 3/53 van de Hoge Autoriteit, geschiedt rechtstreeks door de betrokken onderneming op een van de bankrekeningen die namens de Hoge Autoriteit geopend zijn in de verschillende Lid-Staten, op de wijze bepaald bij de mededelingen van de E.G.K.S. van 7 maart 1953 en 31 januari 1955 (P.B.E.G.K.S. 7.3.53 en 31.1.55). Het ligt bijgevolg op de weg van deze laatste - dat wil zeggen, van de Commissie van de Europese Gemeenschappen - de ambtenaar aan te wijzen die belast zal zijn met de hypothecaire inschrijvingen en met de eventuele invordering".

Is zulks inderdaad het geval, dan komt het de Belgische wetgever blijkbaar niet toe een instelling van de Europese Gemeenschappen te machtigen om dergelijke aanwijzingen te verrichten. Als het ontwerp daarentegen moet worden uitgelegd alsof het aan de Commissie de bevoegdheid opdraagt om de Belgische ambtenaar aan te wijzen die de hypothecaire inschrijving moet verrichten, dan stemt het aldus uitgelegde bepalend gedeelte evenmin overeen met de verdeling van de bevoegdheden tussen de Europese Gemeenschappen en de Belgische Staat.

Ten slotte bevat de memorie van toelichting bij het voorontwerp van wet geen enkele uitleg over de waarborgen inzake bescherming van de belangen van de schuldenaar waarmee de uitoefening door de Commissie, van haar recht om een hypothecaire inschrijving te vorderen, gepaard zou gaan.

De ontworpen tekst moet bijgevolg herzien worden en de memorie van toelichting moet duidelijker worden geredigeerd :

Aangezien het onmogelijk is geweest om van de gemachtigde ambtenaar nadere uitleg te verkrijgen over de precieze bedoelingen van de Commissie en van de Regering betreffende de hierboven ter sprake gebrachte kwesties, wordt voorgesteld de voorgenomen wetgevende maatregelen direct te doen aansluiten bij de procedure van de wet van 6 augustus 1967 betreffende de tenuitvoerlegging van de arresten en beschikkingen van de Europese Gemeenschappen.

De volgende tekst wordt derhalve voorgesteld :

"Artikel 1. Voor de invordering van de heffingen op de produktie van kolen en staal en de bijdrageverhogingen bepaald in de artikelen 49 en 50 van het Verdrag van 18 april 1951 tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, goedgekeurd bij de wet van 25 juni 1952, geniet de Gemeenschap een voorrecht van dezelfde rang en grondslag als dat waarover de Schatkist beschikt met het oog op de invordering van de belasting over de toegevoegde waarde, alsmede een wettelijke hypotheek op

.../...

dezelfde grondslag als die waarover de Schatkist voor de invordering van de bedoelde belasting beschikt krachtens de artikelen 86 en 87 van het Wetboek van de belasting over de toegevoegde waarde.

De wettelijke hypotheek neemt rang in met ingang van de dag van de inschrijving ervan op verzoek van de Commissie van de Europese Gemeenschappen, op overlegging van een authentiek stuk, voorzien van het formulier van tenuitvoerlegging, overeenkomstig de wet van 6 augustus 1967 betreffende de tenuitvoerlegging van de arresten en beschikkingen van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 2.

De Regering wil dat de nieuwe wet onmiddellijk mede uitwerking heeft op de invorderingsprocedures die op de datum van de omzetting van de E.G.K.S.-aanbeveling aanhangig zijn, maar met inachtneming van de rechten van de overige schuldeisers van de onderneming die heffingen verschuldigd is, zoals voorgeschreven in artikel 4, tweede lid, van de aanbeveling.

Het beginsel volgens hetwelk de nieuwe wet ook betrekking zal hebben op de invordering van de E.G.K.S.-schuldvorderingen die ontstaan zijn vóór de afkondiging van de wet, dient in het bepalend gedeelte te worden geformuleerd. Bovendien dient eveneens te worden gedacht aan het geval van samenloop ontstaan uit een faillissementsvoorkomend akkoord.

Met dat doel wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Art. 2. Deze wet is van toepassing op de invorderingsprocedures die op de datum van haar inwerkingtreding aanhangig zijn; de Commissie mag zich evenwel niet op haar voorrecht beroepen ten opzichte van derden die op die datum hun aangifte van schuldvorderingen hebben neergelegd, overeenkomstig artikel 496 van het Wetboek van koophandel of artikel 19 van de gecoördineerde wetten op het gerechtelijk akkoord".

In tegenstelling met de tekst van de Regering, bepaalt de voorgestelde tekst niet dat de Gemeenschap zich niet mag beroepen op haar wettelijke hypotheek ten opzichte van derden die reeds hun schuldvorderingen hebben aangegeven; de reden hiervoor is dat die mogelijkheid naar recht uitgesloten is, omdat de E.G.K.S. zich niet mag beroepen op een gelijksoortige tekst als die van artikel 318, derde lid, van het Wetboek van de inkomstenbelastingen die, in zover hij de toepassing van artikel 447 van de faillissementswet uitsluit, zijns gelijke niet heeft inzake belastingen over de toegevoegde waarde.

La chambre était composée de

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

C.-L. CLOSSET, conseillers d'Etat,
J.-C. GEUS, staatsraden,

C. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

J. DE GAVRE, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé,
Mevrouw : toegevoegd griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.
Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. GIELISSEN.

De kamer was samengesteld uit

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.
Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, auditeur.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J.-J. STRYCKMANS.