ML. - 1 - L.4399/I/V.

Bureau Coordination

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 des vacations, saisi par le Ministre des Finances, le 3 août 1954, d'une demande d'avis sur un projet de loi "relatif aux cessions, délégations et mises en gage de créances sur l'Etat belge du chef de travaux et de fournitures", a donné le 3 septembre 1954 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacantiekamer, de 3e Augustus 1954 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de cessies, delegaties en inpandgevingen van schuldvorderingen op de Belgische Staat uit hoofde van werken en leveringen", heeft de 3e September 1954 het volgend advies gegeven :

La matière de la saisissabilité des créances des entrepreneurs de travaux publics et des fournisseurs de l'armée est actuellement réglée par les décrets des 26 pluviôse an II et 12 décembre 1806. Le décret de l'an II consacre le principe selon lequel aucune saisie-arrêt ne peut être faite sur les dettes de l'Etat vis-à-vis des entrepreneurs de travaux publics. Il est fait exception en faveur des salaires des ouvriers et des sommes dues pour fourniture de matériaux. Les créances deviennent saisissables après la réception des ouvrages et après que les créances des ouvriers et fournisseurs de matériaux ont été réglées.

Le décret de l'an II a été complété, en ce qui concerne les fournisseurs de l'armée, par le décret dit de Posen du 12 décembre 1806. Celui-ci prévoit en outre les formalités administratives à remplir par les sous-traitants, préposés ou agents des fournisseurs ou entrepreneurs de l'armée, pour faire valoir leurs privilèges.

On peut résumer cette législation en disant que d'une part, elle interdit, dans un intérêt public évident, aux créanciers particuliers des entrepreneurs et fournisseurs de saisir les créances de ceux-ci sur l'Etat avant la réception des ouvrages et que, d'autre part, elle fait exception à cette interdiction au profit des sous-traitants, fournisseurs de matériaux et salariés de l'entreprise.

Les textes ne se prononcent pas sur la possibilité pour les entrepreneurs et les fournisseurs de céder ou de mettre en gage leurs créances sur l'Etat avant la réception des ouvrages.

Dans le silence de la loi, la jurisprudence étend aux cessions et mises en gage la nullité des saisies-arrêts.

.../...

En présence de cette situation qui empêche les entrepreneurs de céder ou de donner en gage à leurs bailleurs de fonds leurs créances contre l'Etat, une première proposition de réforme a été introduite en 1925 à la Chambre par initiative parlementaire.

Ainsi que le rappelle l'actuel exposé des motifs, un projet fut ensuite déposé en 1933 par le Gouvernement. Il fut amendé par le comité permanent de législation et voté par le Sénat le 8 mars 1938. La guerre de 1940 n'a pas permis à la Chambre de le voter à son tour.

L'exposé des motifs n'indique pas les raisons qui ont déterminé le Gouvernement à déposer un nouveau projet au lieu de se borner à inviter la Chambre à voter celui que le Sénat a déjà adopté.

Le projet voté en 1938 se distingue du projet actuel en ce qu'il remplace les décrets de l'an II et de 1806 par des dispositions nouvelles. Il consacre le principe de l'interdiction de pratiquer des saisies-arrêts sur les fonds dus aux entrepreneurs et fournisseurs de l'Etat. Il étend cette interdiction aux travaux et fournitures pour compte des autres organismes de droit public ou d'économie mixte. Il reprend l'exception instituée en faveur des salaires et du prix des fournitures de matériaux en précisant que ces créanciers jouissent d'un privilège et il règle le concours du privilège des ouvriers et commis avec celui des fournisseurs et sous-traitants.

Le projet voté en 1938 autorise les cessions de créances consenties par les entrepreneurs en précisant qu'elles n'auront d'effet qu'après la réception des travaux ou des fournitures et l'extinction des créances privilégiées.

.../...

Le projet actuel du Gouvernement, au lieu de coordonner en un texte unique les dispositions relatives à la matière, se borne à modifier les deux décrets existants en ce qui concerne la cession et la mise en gage des créances des entrepreneurs de l'Etat et des fournisseurs de la Défense nationale.

Le texte du projet appelle les observations suivantes :

Article 1er.

Le projet autorise les entrepreneurs et fournisseurs à "déléguer" leurs créances sur l'Etat.

Cette expression semble être utilisée dans l'acception qu'elle reçoit dans la pratique, où elle vise plutôt la cession de créance que la délégation proprement dite.

Selon la doctrine, la délégation parfaite est en effet une institution particulière qui juxtapose une seconde obligation à l'obligation principale et qui suppose l'accord du débiteur délégué (De Page, Traité élémentaire de droit civil belge, T. III, n° 612; T. IV, n° 383).

Eu égard au caractère particulier de cette opération, le Conseil d'Etat propose de ne pas employer le terme de délégation qui risque d'être une source de conflits.

Le Conseil d'Etat est d'avis de supprimer l'expression "adjudicataires" qui n'ajoute rien au terme "entrepreneurs" : il importe peu, en effet, que les entrepreneurs aient été désignés par la voie de l'adjudication publique ou aient traité de gré à gré avec l'Etat.

Le terme "traitants", employé par le projet, est archaïque et a cessé de faire partie de la terminologie administrative.

.../...

Article 2.

Il convient d'observer que les bénéficiaires d'une cession de créance, fût-ce à titre pignoratif, sont exposés à ignorer les prétentions des personnes qui bénéficient des privilèges établis par le décret de l'an II et le décret de 1806. Ces personnes, pour faire valoir leurs droits, adresseront leurs réclamations à l'Etat débiteur et,s'il y a lieu, pratiqueront entre ses mains une saisie-arrêt dont elles poursuivront la validité à charge non point du cessionnaire de la créance, mais de l'entrepreneur cédant, si bien que le principal intéressé pourra dans certains cas ignorer jusqu'à l'existence de cette procédure.

Il paraît, dès lors, opportun de compléter l'article 2 en y insérant une disposition qui oblige l'Etat auquel la cession de créance a été notifiée, à faire connaître au cessionnaire les prétentions des bénéficiaires des privilèges établis par les deux décrets susvisés. Il sera ainsi loisible au bailleur de fonds, si bon lui semble, d'intervenir volontairement à la procédure de validation de la saisie-arrêt ou de prendre toute autre mesure pour assurer la défense de ses intérêts.

Article 3.

Il convient de préciser qu'en décidant que l'exemplaire spécial du marché remis à l'entrepreneur par l'administration formera titre en cas de cession ou de nantissement,le projet n'entend point déroger aux dispositions du droit commun relatives à la cession des créances et à leur mise en gage. En d'autres termes, la remise de cette pièce au cessionnaire ou au créancier gagiste ne suffit point par elle-même pour opérer à l'égard de l'Etat et des tiers la cession ou le nantissement de la créance. Il conviendra donc que le fait de la cession ou de la mise en gage soit porté à la connaissance du débiteur de la créance conformément au droit commun.

.../...

La remise au créancier gagiste de l'exemplaire spécial du marché répond, d'autre part, aux exigences de l'article 2076 du Code civil, selon lequel le titre de la créance doit être mis en possession du créancier. L'observation de cette disposition, qui doit se combiner avec la signification prévue par l'article 2075, eût été pratiquement impossible si, à l'occasion de la constitution d'un gage, l'entrepreneur avait dû se déssaisir de tous les documents relatifs au arché conclu par lui avec l'Etat. C'est en ce sens qu'il convient d'interpréter les termes "cette pièce forme titre" employés par le projet.

Le Conseil d'Etat est d'avis de préciser que la remise de cette pièce sera opérée par le Ministre compétent ou son délégué.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence le texte suivant :

"Article 1er.-

Les entrepreneurs des ouvrages faits ou à faire pour compte de l'Etat ainsi que les fournisseurs du Ministère de la Défense nationale peuvent céder ou donner en gage leurs créances sur l'Etat au profit de la personne qui aura fourni des fonds ou consenti, sous quelque forme que ce soit, des avances ou ouvertures de crédits en vue de permettre l'exécution de ces ouvrages ou de ces fournitures et ce à concurrence des sommes demandées dans ce but et ainsi procurées.

Article 2.-

Les cessions et mises en gage dont il est question à l'article précédent ne sont pas opposables à ceux qui bénéficient des droits et privilèges établis par le décret du 26 pluviôse - 28 ventôse, an II, qui interdit provisoirement aux créanciers particuliers de faire des saisies-arrêts ou effectives, sur les fonds destinés aux entrepre-

.../...

neurs de travaux pour le compte de l'Etat,et par le décret du 12 décembre 1806 additionnel à celui du 13 juin 1806, sur la remise des pièces à l'appui des réclamations concernant le service de la guerre.

L'Etat fait connaître aux cessionnaires de créances ou aux bénéficiaires du nantissement de celles-ci,les saisies-arrêts ou oppositions qui lui sont notifiées à la requête des créanciers privilégiés ou toute présentation de bordereaux tenant lieu d'opposition.

Article 3.-

Le Ministre compétent ou son délégué remet à l'entrepreneur ou au fournisseur avec lequel il a traité, un exemplaire spécial du marché dûment signé par lui et revêtu d'une mention, également signée, indiquant que cette pièce forme titre en cas de cession ou de nantissement et qu'elle est délivrée en unique exemplaire.

Article 4.-

Le Roi règle les modalités de la délivrance de l'exemplaire spécial visé à l'article 3, des communications à faire aux cessionnaires de créances et créanciers gagistes en exécution de l'article 2,ainsi que la communication à ceux-ci de renseignements concernant les travaux en particulier.".

Het beslag op de schuldvorderingen van de aannemers van openbare werken en van de leveranciers van het leger is thans geregeld bij de decreten van 26 pluviôse jaar II en 12 December 1806. Het decreet van het jaar II huldigt het beginsel, dat derden-beslag op schulden van de Staat tegenover aannemers van openbare werken niet mogelijk is. Uitzondering wordt gemaakt ten aanzien van arbeiderslonen en van wegens levering van materiaal verschuldigde bedragen. Beslag kan worden gelegd, zodra de werken zijn opgeleverd en de schuldvorderingen van arbeiders en leveranciers van materiaal zijn geregeld.

Het decreet van het jaar II werd ten opzichte van de leveranciers van het leger aangevuld door het zogenaamd decreet van Posen van 12 December 1806. Hierin werd ook bepaald welke administratieve formaliteiten de onderaannemers, aangestelden of bedienden van de leveranciers en aannemers van het leger moeten vervullen om op hun voorrecht aanspraak te kunnen maken.

Samenvattend kan worden gezegd, dat deze wetgeving enerzijds particuliere personen die schuldeiser zijn van aannemers of leveranciers, in een klaarblijkelijk openbaar belang verbiedt, vóór de oplevering der werken beslag te leggen op dezer schuldvorderingen op de Staat, en dat zij anderzijds een uitzondering op dit verbod maakt ten voordele van de onderaannemers, leveranciers van materiaal en arbeiders van de onderneming.

De teksten zeggen niet of het de aannemers en leveranciers mogelijk is hun schuldvorderingen op de Staat vóór de oplevering der werken af te staan of in pand te geven.

.../...

Gezien het stilzwijgen van de wet, besliste de rechtspraak, dat zodanige afstand en inpandgeving even nietig zijn als het beslag onder derden.

Gelet op die onmogelijkheid voor de aannemers, aan hun geldschieters hun vorderingen op de Staat af te staan of in pand te geven, heeft een Kamerlid in 1925 een eerste voorstel tot hervorming ingediend.

Ook had de Regering in 1933, zoals men in de memorie van toelichting van het onderhavige ontwerp kan lezen, een wetsontwerp ingediend, dat door het Permanent Comité voor wetgeving was geamendeerd en door de Senaat op 8 Maart 1938 was goedgekeurd. De oorlog 1940 verhinderde, dat het eveneens door de Kamer werd aangenomen.

De memorie van toelichting zegt niet waarom de Regering liever een nieuw ontwerp wil indienen dan de Kamer verzoeken het door de Senaat aangenomen ontwerp goed te keuren.

Het in 1938 goedgekeurde wetsontwerp verschilt van het onderhavige hierin, dat het de decreten van het jaar II en van 1806 door nieuwe bepalingen vervangt. Het houdt zich aan het beginsel, dat geen derden-beslag mogelijk is op fondsen die aan de aannemers en leveranciers van de Staat toekomen. Dit verbod geldt ook voor werken en leveringen voor rekening van de andere publiekrechtelijke instellingen of instellingen met gemengde economie. Ook wordt de uitzondering behouden, die gemaakt was ten gunste van de lonen en de prijs voor leveringen van materiaal, met dien verstande dat deze schuldeisers nu over een voorrecht beschikken, en worden voorzieningen getroffen voor het geval dat het voorrecht van arbeiders en bedienden met dat van leveranciers en onderaannemers samenvalt.

.../...

In het ontwerp dat in 1938 was aangenomen, was afstand van schuldvorderingen door de aannemers mogelijk, doch werd daaraan eerst uitwerking verleend na de oplevering van de werken of leveringen en na het tenietgaan van de bevoorrechte schuldvorderingen.

In plaats van de betreffende bepalingen in één tekst te coördineren, beperkt het onderhavige ontwerp zich er toe beide geldende decreten te wijzigen ten aanzien van de afstand en inpandgeving van de schuldvorderingen der aannemers van de Staat en der leveranciers van Landsverdediging.

Bij de tekst van het ontwerp zijn de volgende opmerkingen te maken :

Artikel 1.

Volgens het ontwerp kunnen aannemers en leveranciers hun schuldvorderingen op de Staat "delegeren".

Deze uitdrukking schijnt hier gebruikt te zijn in de betekenis welke zij in de praktijk heeft, waarin veeleer de afstand van een schuldvordering dan de eigenlijke delegatie bedoeld wordt. De rechtsleer beschouwt de volmaakte delegatie immers als een bijzondere rechtsinstelling welke naast de hoofdverbintenis een tweede verbintenis plaatst en de instemming van de gedelegeerde schuldenaar onderstelt (De Page, Traité élémentaire de droit civil belge, T. III, n° 612; T.IV, n° 383).

Gelet op de bijzondere aard van zodanige handeling stelt de Raad van State voor, de term delegatie niet te gebruiken wegens het gevaar voor latere moeilijkheden.

.../...

De Raad van State adviseert eveneens de uitdrukking "ondernemers" (die als aequivalent voor de Franse term "adjudicataires" wordt gebruikt) te schrappen, daar de term "aannemers" reeds voldoende duidelijk is : het doet er immers weinig aan toe, of de aannemers na een openbare aanbesteding werden aangewezen dan wel of zij met de Staat een onderhands contract hebben gesloten.

Ook het woord "onderhandelaars",dat als aequivalent voor de Franse term "traitants" wordt gebruikt, behoort niet langer tot de bestuursterminologie en kan best worden geschrapt.

Artikel 2.

Hier weze opgemerkt dat degenen in wier voordeel een schuldvordering wordt afgestaan, zij het slechts als pand, het risico lopen niet ingelicht te zijn omtrent de aanspraken van personen die zich kunnen beroepen op voorrechten ingevoerd bij het decreet van het jaar II en het decreet van 1806. Dezen moeten, willen zij hun rechten doen gelden, hun bezwaren bij de Staat,schuldenaar,indienen en,zo nodig,in diens handen beslag onder derden leggen, waarvan zij de vanwaardeverklaring dienen te vorderen, niet ten bezware van de overnemer van de inschuld maar ten bezware van de aannemer die ze afgestaan heeft, met het gevolg dat degene die daarbij het meest belang heeft, in sommige gevallen niet eens zal weten dat een zodanige procedure aan gang is.

Dienvolgens lijkt het aangewezen, artikel 2 aan te vullen met een bepaling waarbij de Staat, aan wie de afstand van de inschuld betekend werd, verplicht wordt de overnemer in kennis te stellen van de aanspraken van diegenen die de bij voornoemde twee decreten ingevoerde voorrechten inroepen. Zodoende zal de geldschieter, zo hij zulks nodig acht, vrijwillig kunnen tussenkomen in de procedure tot vanwaardeverklaring van het beslag onder derden of enige andere maatregel ter vrijwaring van zijn belangen kunnen treffen.

.../...

Artikel 3.

Hier moet worden onderstreept dat het ontwerp, wanneer het bepaalt dat het door de administratie aan de aannemer afgegeven bijzonder exemplaar van de overeenkomst in geval van afstand of pandgeving als titel geldt, hoegenaamd niet wil afwijken van hetgene het gemeen recht inzake afstand en pandgeving van inschulden voorschrijft. Met andere woorden : de afgifte van dit document aan de overnemer of pandhoudende schuldeiser is op zich zelf niet voldoende opdat er ten opzichte van de Staat en van derden afstand of pandgeving zou zijn. Het blijft dus regel dat de schuldenaar overeenkomstig het gemeen recht in kennis wordt gesteld van de afstand of de pandgeving.

Anderdeels wordt met de overhandiging van het bijzonder exemplaar der overeenkomst aan de pandhoudende schuldeiser voldaan aan het voorschrift van artikel 2076 van het Burgerlijk Wetboek,volgens hetwelk de schuldeiser in het bezit van de titel van de inschuld dient gesteld te worden. Deze bepaling, welke in verband te brengen is met de daaraan in artikel 2075 gehechte betekenis, had practisch onmogelijk kunnen worden nageleefd, indien de aannemer bij de pandstelling alle documenten betreffende de overeenkomst die hij met de Staat heeft gesloten uit handen had moeten geven . In die zin dienen dan ook de woorden van het ontwerp : "dit document geldt als titel" te worden verstaan.

De Raad van State adviseert, nader te bepalen dat dit stuk door de bevoegde Minister of diens gemachtigde zal worden afgegeven.

Hij stelt derhalve de volgende tekst voor :

.../...

" Artikel 1.-

De aannemers van werken uitgevoerd of uit te voeren voor rekening van de Staat, en de leveranciers van het Ministerie van Landsverdediging kunnen hun schuldvorderingen op de Staat afstaan of in pand geven ten voordele van de persoon die, om de uitvoering van die werken of leveringen mogelijk te maken, gelden heeft verschaft of, onder welke vorm ook, voorschotten of kredietopeningen heeft toegestaan en wel tot een beloop van de daartoe aangevraagde en aldus verschafte geldsommen.

Artikel 2.-

Afstand of pandgeving als in vorig artikel bedoeld kan niet worden ingeroepen tegen hen, die aanspraak hebben op de rechten en voorrechten, ingevoerd bij het decreet van 26 pluviôse - 28 ventôse jaar II, dat voorlopig de particuliere schuldeisers verbiedt derden-beslag of verzet te doen op fondsen bestemd voor aannemers van werken voor rekening van de Staat, en bij het decreet van 12 December 1806 tot aanvulling van dat van 13 Juni 1806 betreffende de indiening van de stukken tot staving van de bezwaarschriften in verband met de oorlogsdienst.

De Staat geeft de overnemers en pandhouders van schuldvorderingen kennis van het derden-beslag of verzet dat hem op verzoek van de bevoorrechte schuldeisers is betekend, of van iedere indiening van borderellen dienend als verzet.

.../...

Artikel 3.-

De bevoegde Minister of zijn gemachtigde bezorgt de aannemer of leverancier, met wie hij een overeenkomst heeft gesloten, een bijzonder exemplaar van de overeenkomst, behoorlijk door hem ondertekend en voorzien van een eveneens ondertekende vermelding, dat dit stuk bij afstand of pandgeving als titel geldt en dat het in één exemplaar wordt afgegeven.

Artikel 4.-

De Koning bepaalt de regelen voor het afgeven van het in artikel 3 genoemde bijzonder exemplaar, voor het doen van de mededelingen aan overnemers van schuldvorderingen en aan pandhoudende schuldeisers ter uitvoering van artikel 2, en voor het mededelen aan deze laatsten van inlichtingen betreffende de werken in het bijzonder. ".

La chambre était composée de

Messieurs : de Heren :	J. SUETENS,	premier président du Conseil d'Etat, eerste-voorzitter van de Raad van State,	président voorzitter
	M. SOMERHAUSEN, K. MEES,	conseillers d'Etat, raadsheren van State,	
	L. FREDERICQ, P. ANSIAUX,	assesseurs de la section de législation, bijzitters van de afdeling wetgeving,	
	G. PIQUET,	greffier adjoint, adjunct-griffier,	greffier. griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M.SUETENS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. SUETENS.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,
(signé) G. PIQUET.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,
(signé) J. SUETENS.

expédition délivrée à M. le Ministre des Finances.
uitgifte afgeleverd aan de H.Minister van Financiën.

Le 1954.

De 1954.

Le Greffier du Conseil d'Etat,

De Griffier van de Raad van State,

R. DECKMYN.