ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 3 mai 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "tendant à protéger les créanciers des pouvoirs publics", ainsi que sur des amendements à cette proposition de loi, a donné le 25 mars 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 3e mei 1984 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot bescherming van de schuldeisers van de overheid", alsmede over amendementen op dit voorstel van wet, heeft de 25e maart 1985 het volgend advies gegeven :

I. OBSERVATION PREALABLE.

Le président de la Chambre des Représentants a demandé l'avis du Conseil d'Etat sur une proposition de loi déposée par M. WATHELET et sur des amendements à cette proposition présentés par M. WATHELET lui-même (doc. Chambre 267 (1981-1982), n°s 1 et 2).

La proposition ayant été amendée par son auteur, on doit en déduire que celui-ci a renoncé au texte qu'il avait primitivement déposé. Le Conseil d'Etat a donc examiné la proposition en tenant compte des modifications qui y avaient été apportées et qui tendaient, ainsi que l'explique la justification donnée à l'amendement apporté à l'article ler, à éviter qu'un débiteur de l'Etat puisse "invoquer, pour retarder son paiement, une créance qu'il aurait contre une communauté ou une région".

II. EXAMEN DE LA PROPOSITION TELLE QU'ELLE A ETE AMENDEE.

1) Dans la justification de l'amendement à l'article ler, M. WATHELET soulève le problème de "la compétence que peut avoir le Parlement national pour intervenir dans le règlement des dettes ou des créances qu' ont les citoyens vis-à-vis des régions et des communautés", c'est-à-dire le problème de la conformité de l'article ler bis à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

L'article 1er de la proposition prévoit la suspension du cours des intérêts de retard, majorations et pénalités dues par des personnes qui sont à la fois débiteur et créancier de l'Etat. Cette disposition constitue un régime spécifique aux obligations qui existent entre une personne publique et une personne privée. Elle prend en considération le régime juridique particulier applicable aux créances et aux dettes des personnes publiques. Les développements de la proposition exposent à cet égard que si les citoyens "obtiennent un jugement de condamnation contre l'Etat ou une commune, ils ne peuvent l'exécuter, les biens publics ne pouvant être saisis" et que "l'Etat bénéficie encore très souvent du privilège de fixer lui-même la date d'exigibilité de certaines de ses dettes" (1). Ces développements rappellent encore qu'il "est de jurisprudence constante que la compensation entre les composantes de l'Etat ... ne peut jouer" et que "on rencontre même l'impossibilité de compenser dette et créance vis-à-vis d'une même administration" (2).

.../...

---

(1) Doc. 267 (1981-1982), n° 1, p. 1.

(2) ibidem, p. 2.

Par ailleurs, l'article ler constitue une disposition de portée générale, en ce sens qu'il s'applique à toutes les dettes et créances de l'Etat quelle que soit leur origine ou leur nature. Il apparaît ainsi que l'article ler est une règle nouvelle qui empêche les comptables de l'Etat de percevoir certaines sommes dues à celui-ci et que cet article modifie implicitement les lois relatives à la comptabilité de l'Etat. Or, l'article 13, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles rend applicables aux budgets des Communautés et des Régions, les dispositions des lois du 15 mai 1846 et 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat. L'article lerbis, en tant qu'il applique aux Communautés et aux Régions, le régime prévu pour l'Etat, ne soulève donc pas d'objection.

2) Selon ses développements, la proposition de loi vise les cas "où un citoyen créancier se voit réclamer par son débiteur-pouvoir public, une somme pour un autre motif" (1).

Les mesures projetées doivent permettre "en fait aux débiteurs de retarder sans sanction ni intérêt le paiement de leurs dettes, et ce à concurrence des créances qu'ils ont par ailleurs" (2).

A cette fin, le texte de la proposition de loi prévoit la suspension du cours des intérêts de retard, majorations et pénalités encourus par les personnes privées

.../...

---

(1) et (2) ibidem, p. 2.

qui sont à la fois débiteur et créancier d'une personne publique.

Ce texte ne permet cependant pas aux personnes intéressées de retarder le paiement du principal de leur dette et des intérêts déjà échus, dans la mesure où il ne les affranchit pas des contraintes, saisies et autres mesures d'exécution.

Pour réaliser les intentions de l'auteur de la proposition, il conviendrait de prévoir la suspension de l'exigibilité de la dette de la personne privée en même temps que celle du cours des intérêts, majorations et pénalités.

3) Il apparaît de la proposition et de ses développements que

a) la suspension du cours des intérêts doit s'entendre à concurrence du montant en principal de la moins élevée des créances respectives;

b) la personne morale protégée est une personne de droit privé, le bénéfice de la proposition ne pouvant pas être invoqué par une personne publique à l'égard d'une autre personne publique;

c) l'administration visée doit s'entendre comme une composante de la personne publique, sans que le fait qu'elle constituerait une entité distincte des autres administrations de la même personne publique puisse être opposé au bénéficiaire des dispositions projetées.

.../...

Le texte devrait être modifié pour tenir compte de ces précisions.

4) Pour des raisons pratiques évidentes et pour éviter certaines contestations, il conviendrait que les personnes privées soient tenues de notifier aux personnes publiques dont elles sont les débitrices, leur intention d'invoquer le bénéfice de la loi actuellement en projet en indiquant les créances liquides et exigibles (au sens de l'article 1291 du Code civil) qu'elles possèdent contre ces dernières.

5) Compte tenu des amendements qui y ont été apportés, la proposition ne devrait plus permettre au débiteur de l'Etat d'invoquer à l'égard de celui-ci une créance qu'il aurait contre une Communauté ou une Région ou au débiteur d'une Communauté ou d'une Région d'invoquer, à l'égard de celle-ci, une créance qu'il aurait contre l'Etat ou contre une autre Communauté ou une autre Région.

Sous la réserve qui sera exposée ci-après sub 6, la proposition vise les cas suivants :

1° la personne qui est créancière et débitrice de l'Etat (article ler);

2° celle qui est créancière et débitrice de la même Région (article ler bis);

3° celle qui est créancière et débitrice de la même Communauté (article ler bis);

4° celle qui est créancière et débitrice de la même province (article 2);

.../...

5° celle qui est créancière et débitrice de la même commune (article 2).

6) Pour la matière qu'elle régit, la proposition assimile à l'Etat, aux Communautés, aux Régions, aux provinces et aux communes, les organismes qui sont placés sous l'autorité ou la tutelle de chacune de ces personnes publiques. Elle déroge ainsi non seulement aux dispositions légales qui dotent ces organismes d'une personnalité juridique distincte de celle de la personne publique qui exerce sur eux l'autorité ou la tutelle, mais aussi - ce qui est de nature à entraîner des difficultés d'ordre pratique - aux dispositions légales qui dotent ces organismes d'un budget et d'une comptabilité distincts de ceux de cette personne publique.

7) Les articles 1er, 1er bis et 2 emploient la formule suivante : "une administration ou un organisme placé sous l'autorité ou la tutelle" de l'Etat, d'une Communauté, d'une Région, d'une province, ou d'une commune, lorsqu'ils visent le créancier, et la formule suivante : "d'une administration ou d'un organisme quelconque placé sous l'autorité" de l'Etat, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune, lorsqu'ils visent le débiteur. On doit se demander si cette différence de rédaction est voulue et si l'auteur de la proposition entend que la personne privée qui est débitrice d'un organisme placé sous la tutelle de l'Etat, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune ne puisse pas faire état d'une créance qu'elle posséderait à l'égard d'un organisme placé sous la tutelle de ces personnes publiques.

.../...

8) L'expression "organisme placé sous l'autorité ou la tutelle" de l'Etat, d'une Communauté, d'une Région, d'une province ou d'une commune, manque de précision et pourrait susciter des contestations. Pour éviter celles-ci, la loi pourrait arrêter la liste de ces organismes ou habiliter le Roi à établir cette liste.

9) Il conviendrait de préciser que les majorations et pénalités dont la proposition prévoit que le cours est suspendu sont celles qui sont dues à la suite d'un retard de paiement. Certaines majorations et pénalités peuvent, en effet, avoir d'autres causes, telles l'absence de certaines déclarations ou des déclarations inexactes ou tardives (voyez par exemple les articles 221 et suivants de la loi générale sur les douanes et les articles 334 et 335 du Code des impôts sur les revenus).

10) La proposition prévoit la suspension des intérêts de retard, majorations et pénalités encourus par les personnes privées débitrices et ne prévoit pas la suspension des intérêts moratoires et des pénalités qui seraient dus par les personnes publiques.

On peut donner comme exemple le fournisseur de l'Etat qui est en retard d'effectuer certaines livraisons et l'Etat qui, de son côté, est en retard de payer certaines fournitures déjà faites. Il résultera de la proposition que le cours des intérêts de retard, prévus par le cahier des charges et dus par le fournisseur à l'Etat, sera suspendu, tandis que l'Etat devra payer les intérêts de retard qu'il doit au fournisseur, en vertu du même cahier des charges.

I. VOORAFGAANDE OPMERKING.

De voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers heeft het advies van de Raad van State gevraagd over een door de heer WATHELET ingediend wetsvoorstel en over amendementen die de heer WATHELET zelf op dat voorstel heeft ingediend (gedr. St. Kamer 267 (1981-1982), nrs 1 en 2).

Aangezien het voorstel door de indiener geamendeerd is, moet hieruit worden afgeleid dat deze heeft afgezien van de tekst die hij oorspronkelijk had ingediend. De Raad van State heeft het voorstel dus onderzocht met inachtneming van de wijzigingen die erin waren aangebracht en die, volgens de verantwoording bij het amendement op artikel 1, moesten dienen om te vermijden dat een schuldenaar van de Staat "het bestaan van een schuldvordering op een gemeenschap of een gewest (kan) inroepen om de vereffening van zijn schuld uit te stellen".

II. ONDERZOEK VAN HET GEAMENDEERDE VOORSTEL.

1) De heer WATHELET stelt in de verantwoording van het amendement op artikel 1 de vraag aan de orde "of het nationale Parlement bevoegd is om op te treden inzake de vereffening van schulden en schuldvorderingen van de burgers tegenover de gewesten en de gemeenschappen", dit wil zeggen de vraag of artikel 1bis strookt met de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

.../...

Artikel 1 van het voorstel voorziet in de opschorting van de verwijlinteresten, verhogingen en geldboetes die verschuldigd zijn door personen die tegelijk schuldenaar en schuldeiser van de Staat zijn. Deze bepaling vormt een regeling die specifiek is voor de verplichtingen tussen een openbare persoon en een privé-persoon. Zij houdt rekening met de bijzondere rechtsregeling die geldt voor schuldvorderingen en schulden van openbare personen. In de toelichting bij het voorstel wordt in dit verband uiteengezet dat als de burgers "een vonnis tegen de Staat of een gemeente (bekomen), ze het niet ten uitvoer (kunnen) leggen aangezien goederen van de overheid niet voor beslag vatbaar zijn" en dat "de Staat nog vrij vaak het voorrecht (geniet) om voor bepaalde schulden zelf te bepalen op welke datum ze opeisbaar worden" (1). In de toelichting wordt er nog aan herinnerd dat "er een vaste rechtspraak (is) die stelt dat geen schuldvergelijking mogelijk is tussen de organen van de Staat" en dat "soms zelfs geoordeeld (wordt) dat een schuld van en een schuldvordering op een zelfde bestuur elkaar niet kunnen opheffen" (2).

Artikel 1 is overigens een bepaling met een algemene strekking, in die zin dat het toepasselijk is op alle schulden en schuldvorderingen van de Staat, ongeacht hun herkomst of hun aard. Het laat zich dus aanzien dat arti-

.../...

---

(1) Stuk 267 (1981-1982), nr. 1, blz. 1.

(2) ibidem, blz. 2.

kel 1 een nieuw voorschrift is dat de rekenplichtigen van de Staat verhindert sommige aan de Staat verschuldigde sommen te innen en dat dit artikel de wetten op de Rijkscomptabiliteit stilzwijgend wijzigt. Welnu, artikel 13, § 2, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, maakt de bepalingen van de wetten van 15 mei 1846 en 28 juni 1963 op de Rijkscomptabiliteit toepasselijk op de begrotingen van de Gemeenschappen en de Gewesten. Voor zover artikel 1bis de voor de Staat getroffen regeling toepasselijk maakt op de Gemeenschappen en de Gewesten, levert het dus geen bezwaar op.

2) Het wetsvoorstel heeft volgens de toelichting de gevallen op het oog "waarin de overheid - schuldenaar van een particuliere schuldeiser - om een andere reden een bedrag terugvordert" (1).

De voorgenomen maatregelen moeten "in feite de schuldenaars (toelaten) zonder sanctie of verwijlinteresten de betaling uit te stellen van hun schulden en zulks ten belope van de schuldvorderingen die ze trouwens uitstaan hebben" (2).

Daartoe voorziet de tekst van het wetsvoorstel in de opschorting van de verwijlinteresten, verhogingen en geldboetes die opgelopen zijn door privé-personen die tegelijk schuldenaar en schuldeiser van een openbare persoon zijn.

.../...

---

(1) en (2) ibidem, blz. 2.

De tekst staat de belanghebbende personen echter niet toe de betaling van de hoofdsom van hun schuld en van de reeds vervallen interesten uit te stellen, aangezien hij ze niet ontheft van dwangbevelen, inbeslagnemingen en andere uitvoeringsmaatregelen.

Om de bedoelingen van de indiener van het voorstel te verwerkelijken, zou bepaald moeten worden dat de opeisbaarheid van de schuld van de privé-persoon tegelijk met de opeisbaarheid van de interesten, verhogingen en geldboetes worden opgeschort.

3) Uit het voorstel en uit de toelichting blijkt :

a) dat de opschorting van de interesten verstaan moet worden ten aanzien van het bedrag in hoofdsom van de laagste van de respectieve schuldvorderingen;

b) dat de beschermde rechtspersoon een privaatrechtelijke persoon is, aangezien een openbare persoon zich niet op het voorstel kan beroepen ten opzichte van een andere openbare persoon;

c) dat het bedoelde bestuur verstaan moet worden als component van de openbare persoon, zonder dat aan diegene die het voordeel van de ontworpen bepalingen geniet, het feit kan worden tegengeworpen dat dit bestuur mogelijk een entiteit vormt die onderscheiden is van de overige besturen van dezelfde openbare persoon.

.../...

De tekst zou zodanig gewijzigd moeten worden dat met die verduidelijkingen rekening wordt gehouden.

4) Om voor de hand liggende praktische redenen en ter voorkoming van bepaalde betwistingen, zouden de privé-personen verplicht moeten zijn aan de openbare personen van wie zij schuldenaar zijn kennis te geven van hun voornemen om zich op de thans ontworpen wet te beroepen, door opgave van de vaststaande en opeisbare schuldvorderingen die zij in de zin van artikel 1291 van het Burgerlijk Wetboek op die openbare personen bezitten.

5) Het voorstel zou, gelet op de amendementen die erop zijn voorgesteld, het niet meer mogelijk moeten maken dat de schuldenaar van de Staat zich tegenover deze beroept op een schuldvordering die hij tegenover een Gemeenschap of een Gewest zou hebben of dat de schuldenaar van een Gemeenschap of een Gewest zich tegenover deze beroept op een schuldvordering die hij tegenover de Staat of tegenover een andere Gemeenschap of een ander Gewest zou bezitten.

Het voorstel heeft, met voorbehoud voor hetgeen verderop onder 6 is uiteengezet, de volgende gevallen op het oog :

1° de persoon die schuldeiser en schuldenaar van de Staat is (artikel 1);

.../...

2° de persoon die schuldeiser en schuldenaar van hetzelfde Gewest is (artikel 1bis);

3° de persoon die schuldeiser en schuldenaar van dezelfde Gemeenschap is (artikel 1bis);

4° de persoon die schuldeiser en schuldenaar van dezelfde provincie is (artikel 2);

5° de persoon die schuldeiser en schuldenaar van dezelfde gemeente is (artikel 2).

6) Het voorstel stelt voor de erin geregelde aangelegenheid, met de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies en de gemeenten gelijk de instellingen die onder het gezag of het toezicht van elk van die openbare personen staan. Hiermee wordt niet alleen afgeweken van de wetsbepalingen die aan deze instellingen een rechtspersoonlijkheid verlenen die onderscheiden is van die van de openbare persoon welke het gezag of het toezicht erover uitoefent, maar ook - en dat kan in de praktijk moeilijkheden opleveren - van de wetsbepalingen die deze instellingen voorzien van een begroting en een boekhouding die eveneens onderscheiden zijn van die van de bedoelde openbare persoon.

7) De artikelen 1, 1bis en 2 gebruiken, wanneer zij op de schuldeiser doelen, de formule : "een bestuur of

een onder het gezag of het toezicht" van de Staat, een Gemeenschap, een Gewest, een provincie of een gemeente "geplaatste instelling" en, wanneer zij de schuldenaar beogen, de formule : "een bestuur of enige instelling die onder het toezicht valt" van de Staat, een Gemeenschap, een Gewest, een provincie of een gemeente. De vraag rijst of dat verschil in redactie gewild is en of het de bedoeling van de indiener van het voorstel is dat de privé-persoon die schuldenaar van een onder het toezicht van de Staat, een Gemeenschap, een Gewest, een provincie of een gemeente geplaatste instelling is, zich niet kan beroepen op een schuldvordering die hij mogelijk heeft op een instelling die onder het toezicht van die openbare personen is geplaatst.

8) De uitdrukking "een onder het gezag of het toezicht" van de Staat, een Gemeenschap, een Gewest, een provincie of een gemeente "geplaatste instelling" is onvoldoende nauwkeurig en zou tot betwisting kunnen leiden. Om dit te vermijden, zou de wet de lijst van die instellingen kunnen vaststellen of de Koning tot het vaststellen van die lijst kunnen machtigen.

9) Er zou nader bepaald moeten worden dat de verhogingen en de geldboetes ten aanzien waarvan het voorstel bepaalt dat zij opgeschort worden, die zijn welke ten gevolge van te late betaling verschuldigd zijn. Sommige verhogingen en geldboetes kunnen immers andere oorzaken hebben,

.../...

zoals het ontbreken van bepaalde aangiften of onjuiste of te laat ingediende aangiften (vergelijk bij voorbeeld de artikelen 221 en volgende van de algemene wet inzake douane en de artikelen 334 en 335 van het Wetboek van de inkomstenbelastingen).

10) Het voorstel voorziet in de opschorting van de door privé-schuldenaars opgelopen verwijlinteresten, verhogingen en geldboetes, maar niet in de opschorting van de moratoire interesten en geldboetes die door de openbare personen verschuldigd zouden zijn.

Als voorbeeld kan worden aangehaald het geval dat een leverancier van de Staat ten achteren is met het doen van sommige leveringen en de Staat van zijn kant te laat is met het betalen van sommige reeds gedane leveringen. Het voorstel zal dan tot gevolg hebben dat de door het bestek voorgeschreven en door de leverancier van de Staat verschuldigde verwijlinteresten zullen worden opgeschort, terwijl de Staat krachtens hetzelfde bestek de aan de leverancier verschuldigde verwijlinteresten zal dienen te betalen.

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
de Heren : kamervoorzitter,

A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR, staatsraden,

Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la section de législation,

P. GOTHOT, assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : M. VAN GERREWEY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.