

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1993-1994 (*)

2 JUIN 1994

PROJET DE LOI insérant un article 141^{bis} dans le Code judiciaire

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DE LA
JUSTICE (1)

PAR M. BEAUFAYS

(1) Composition de la Commission :

Président : M. Ylieff.

A. — Titulaires :	B. — Suppléants :
C.V.P. MM. De Clerck, Desmet, Mme Merckx-Van Goey, MM. Vandeuren, Van Parys.	M. Breyne, Mme Leysen, M. Van- dendriessche, N., N., N.
P.S. MM. Mayeur, Minet, Mou- reaux, Ylieff.	Mme Burgeon (C.), MM. Canon, Eerdeken, Poty, Walry.
V.L.D. MM. Berben, Coveliers, De- wael, Verwilghen.	MM. Chevalier, De Groot, Kemp- naire, Platteau, Versnick.
S.P. MM. Landuyt, Swennen, Vande Lanotte.	MM. De Mol, Logist, Peeters (J.), Van der Sande.
P.R.L. M. Duquesne, Mme Sten- gers.	MM. De Decker, Reynders, Simonet.
P.S.C. M. Beaufays, Mme de T'Ser- claes.	Mme Corbisier-Hagon, MM. Hol- logne, Poncelet.
Ecolo/ Agalev VI. M. Simons, Mme Vogels.	Mme Aelvoet, MM. Brisart, Dallons.
Blok M. Dillen.	MM. Annemans, Van Overmeire.

Voir :

- 750 - 92 / 93 :

- N° 6 : Projet réamendé par le Sénat.
- N° 7 et 8 : Amendements.

Voir aussi :

- N° 10 : Texte adopté par la Commission.

(*) Troisième session de la 48^e législature.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1993-1994 (*)

2 JUNI 1994

WETSONTWERP tot invoeging van een artikel 141^{bis} in het Gerechtelijk Wetboek

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
JUSTITIE (1)

UITGEBRACHT DOOR DE HEER BEAUFAYS

(1) Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Ylieff.

A. — Vaste leden :	B. — Plaatsvervangers :
C.V.P. HH. De Clerck, Desmet, Mevr. Merckx-Van Goey, HH. Vandeuren, Van Parys.	H. Breyne, Mevr. Leysen, H. Van- dendriessche, N., N., N.
P.S. HH. Mayeur, Minet, Mou- reaux, Ylieff.	Mevr. Burgeon (C.), HH. Canon, Eerdeken, Poty, Walry.
V.L.D. HH. Berben, Coveliers, De- wael, Verwilghen.	HH. Chevalier, De Groot, Kemp- naire, Platteau, Versnick.
S.P. HH. Landuyt, Swennen, Vande Lanotte.	HH. De Mol, Logist, Peeters (J.), Van der Sande.
P.R.L. H. Duquesne, Mevr. Sten- gers.	HH. De Decker, Reynders, Simonet.
P.S.C. H. Beaufays, Mevr. de T'Ser- claes.	Mevr. Corbisier-Hagon, HH. Hol- logne, Poncelet.
Ecolo/ Agalev VI. H. Simons, Mevr. Vogels.	Mevr. Aelvoet, HH. Brisart, Dallons.
Blok Mevr. Dillen.	HH. Annemans, Van Overmeire.

Zie :

- 750 - 92 / 93 :

- N° 6 : Ontwerp opnieuw gewijzigd door de Senaat.
- N° 7 en 8 : Amendementen.

Zie ook :

- N° 10 : Tekst aangenomen door de Commissie.

(*) Derde zitting van de 48^e zittingsperiode.

TABLE DES MATIERES

	Page
I. EXPOSE INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE	2
II. DISCUSSION	3
1. Analyse	3
2. Critique du texte	4
3. Critique quant au fond	5
4. Distinction entre le domaine privé et le domaine public	5
5. Propositions de modification du texte	5
5.1. Points de vue	5
5.2. Concertation avec le Sénat	6
5.3. Amendements	7
5.3.1. Arrêté d'exécution	7
5.3.2. Biens insuffisants	8
5.3.3. Substitution	9
III. VOTES	9

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission a examiné ce projet de loi au cours de ses réunions des 16 mars, 27 avril et 25 mai 1994.

I. — EXPOSE INTRODUCTIF DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA JUSTICE

Le représentant du ministre de la Justice souligne tout d'abord que le problème de la saisissabilité des biens appartenant aux pouvoirs publics demeure régi par le principe de l'immunité d'exécution, qu'il convient toutefois de relativiser pour des raisons impérieuses.

Les règles du droit international ont déjà valu aux autorités belges d'être condamnées pour avoir appliqué le principe de l'immunité d'exécution, principe également battu en brèche par notre jurisprudence et notre doctrine.

Le représentant du ministre synthétise ensuite les modifications apportées par le Sénat au projet transmis par la Chambre.

— *Le § 1^{er} du texte à l'examen* confirme le principe de l'immunité d'exécution.

Le texte de la Chambre n'a pas été modifié sur ce point.

— *Le § 2* nuance ce principe tout en organisant une protection graduelle.

Les autorités publiques peuvent se prémunir contre une saisie arbitraire en faisant elles-mêmes une déclaration relative aux biens pouvant être saisis.

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
I. INLEIDING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE	2
II. BESPREKING	3
1. Analyse	3
2. Tekstkritiek	4
3. Kritiek ten gronde	5
4. Onderscheid tussen privaat en openbaar domein.	5
5. Voorstellen tot wijziging van de tekst	5
5.1. Standpunten	5
5.2. Overleg met de Senaat	6
5.3. Amendementen	7
5.3.1. Uitvoeringsbesluit	7
5.3.2. Onvoldoende goederen	8
5.3.3. Substitutie	9
III. STEMMINGEN	9

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens de vergaderingen van 16 maart, 27 april en 25 mei 1994.

I. — INLEIDING VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN JUSTITIE

De vertegenwoordiger van de minister van Justitie onderstreept allereerst dat het probleem van de beslagbaarheid van de goederen van de overheid beheerst blijft door het principe van de uitvoeringsimmunititeit, dat nochtans om dwingende redenen gerelativeerd moet worden.

De regels van het internationale recht hebben reeds geleid tot veroordelingen van de Belgische overheid en ook de interne rechtspraak en doctrine inzake overheidsbeslag doorbreken het principe van de uitvoeringsimmunititeit.

De vertegenwoordiger van de minister synthetiseert vervolgens de wijzigingen die door de Senaat aan het door de Kamer overgezonden ontwerp werden aangebracht.

— *De eerste paragraaf* van de voorliggende tekst bevestigt het principe van de uitvoeringsimmunititeit.

De tekst van de Kamer werd op dat punt niet gewijzigd.

— *De tweede paragraaf* relateert het principe maar bouwt tegelijk een trapsgewijze bescherming in.

De overheid kan zich beschermen tegen een willekeurig beslag door zelf een verklaring op te stellen betreffende de goederen die in beslag kunnen genomen worden.

La déclaration doit être déposée aux lieux prescrits par l'article 42 du Code judiciaire pour la signification des actes judiciaires. En l'absence d'une telle déclaration — les pouvoirs publics ne peuvent ou ne veulent pas désigner les biens saisissables —, c'est le critère d'« utilité manifeste » ou le « critère fonctionnel » qui est appliqué.

— Même si le créancier recourt à la possibilité précitée, la personne morale de droit public dispose encore d'une protection particulière : elle peut faire offre au créancier saisissant d'exercer ses poursuites sur d'autres biens.

Cette offre lie le créancier si :

- 1) les biens sont sis sur le territoire belge (critère géographique);
- 2) la réalisation desdits biens est susceptible de le remplir de ses droits (critère matériel).

Cette procédure est fixée par le § 3 du projet transmis par le Sénat.

— Le § 4 précise le déroulement de la procédure devant le juge des saisies.

II. — DISCUSSION

1. Analyse

M. Duquesne résume les lignes de force du projet comme suit :

1. Le principe de l'immunité d'exécution est maintenu pour les biens appartenant aux pouvoirs publics.

2. Une exception est prévue pour les biens du domaine privé qui ne sont manifestement pas utiles à l'exercice de la mission de la personne morale de droit public ou à la continuité du service public.

3. Les autorités publiques peuvent dresser, à l'intention de créanciers éventuels, une liste des biens saisissables. Ces biens font l'objet d'une présomption irréfragable de saisissabilité.

4. En l'absence d'une telle liste, il faut appliquer un critère fonctionnel : la saisie-exécution ne peut porter que sur des biens qui ne sont manifestement pas utiles à la personne morale de droit public pour l'exercice de sa mission.

Dans cette dernière hypothèse, une protection supplémentaire a été prévue : les pouvoirs publics peuvent faire opposition et faire offre d'un autre bien susceptible de saisie. La règle de la substitution ne peut être invoquée que si la liste des biens saisissables est épuisée ou si les pouvoirs publics n'ont pas établi de liste.

Le représentant du ministre précise que la « liste » a pour objet de simplifier la procédure, puisqu'il ne doit plus y avoir de discussion sur l'application du critère du bien « manifestement utile ». Le créancier en tirera profit. La protection par paliers renferme

Die verklaring moet worden neergelegd op de plaatsen die door artikel 42 van het Gerechtelijk Wetboek bepaald worden voor de betekening van gerechtelijke akten. Bij gebreke aan een dergelijke verklaring — de overheid kan of wil geen beslagbare goederen aanwijzen — wordt het criterium van het « kennelijk nut » of het « functioneel criterium » toegepast.

— Zelfs als de schuldeiser de laatstgenoemde mogelijkheid gebruikt, kan de publiekrechtelijke rechtspersoon nog over een bijzondere bescherming beschikken : hij kan aan de beslagleggende schuldeiser andere goederen ter inbeslagneming aanbieden.

Dat aanbod is bindend op voorwaarde dat :

- 1) de goederen op het Belgisch grondgebied gelegen zijn (geografisch criterium);
- 2) de tegeldemaking ervan volstaat tot voldoening van de schuldenaar (materieel criterium).

Deze procedure wordt vastgelegd in *paragraaf 3* van het overgezonden ontwerp.

— *De vierde paragraaf* betreft het verloop van de procedure voor de beslagrechter.

II. — BESPREKING

1. Analyse

De heer Duquesne vat de krachtlijnen van het ontwerp als volgt samen :

1. Het principe van de uitvoeringsimmunititeit voor de goederen van de overheid blijft behouden.

2. Een uitzondering wordt gemaakt voor de goederen van het privaat domein die geen kennelijk nut hebben voor de uitoefening van de opdracht van de openbare rechtspersoon of voor de continuïteit van de openbare dienst.

3. De overheid kan ten behoeve van eventuele schuldeisers een lijst opstellen van goederen waarop beslag kan worden gelegd. Voor deze goederen geldt een onweerlegbaar vermoeden van beslagbaarheid.

4. Bij gebreke van een dergelijke lijst moet een functioneel criterium gehanteerd worden : uitvoerend beslag kan alleen worden gelegd op goederen die geen kennelijk nut hebben voor de opdracht van de openbare rechtspersoon.

In laatstgenoemde hypothese wordt een bijkomende bescherming voorzien : de overheid beschikt over de mogelijkheid om verzet te doen en een ander goed voor beslag aan te wijzen. De substitutieregels kan alleen worden ingeroepen als de lijst van de beslagbare goederen uitgeput is of indien de overheid geen lijst heeft opgesteld.

De vertegenwoordiger van de minister preciseerd dat de « lijst » een efficiënte procesgang beoogt te bevorderen omdat er geen discussie hoeft te zijn over de toepassing van het criterium « kennelijk nut ». De schuldeiser zal daar baat bij vinden. De trapsgewijze

par ailleurs une chronologie. Ce sont d'abord les biens de la liste qui sont saisis et ensuite le critère du bien « manifestement utile » qui est appliqué.

En dernier ressort, les autorités publiques pourront encore recourir à la possibilité de substitution.

Le projet est structuré à la fois de manière logique et chronologique. La substitution ne peut dès lors être proposée qu'en dernier ressort.

Le § 3 est par ailleurs très clair à ce sujet, puisqu'il dispose que les personnes morales dont les biens font l'objet d'une saisie peuvent faire opposition. La saisie des biens visés aux 1° et 2° doit donc intervenir avant la substitution.

Le représentant du ministre renvoie également aux pages 37, 38 et 40 du rapport du Sénat (Rapport de M. Arts, Doc. n° 769-2).

Il apparaît clairement à la lecture de ce rapport que la substitution ne constitue pas une alternative à la liste mais qu'elle a été conçue comme un moyen supplémentaire d'assurer l'efficacité de la saisie et d'éviter un débat devant le tribunal.

Il faut donc encourager l'établissement de telles listes.

Il va de soi que la jurisprudence que ce projet engendrera en facilitera l'application.

2. Critique du texte

M. Vandeurzen estime que l'analyse de M. Duquesne, à laquelle souscrit le représentant du ministre, présente une procédure efficace qui ne correspond cependant pas tout à fait au texte du projet transmis.

Le § 3 de l'article unique concerne la règle de la substitution. Cette disposition ne se limite toutefois pas à l'hypothèse du § 2, 2° (saisie de biens qui ne sont manifestement pas utiles), car il est fait référence à l'ensemble du paragraphe précédent, y compris à l'hypothèse de la « liste » (§ 2, 1°).

La liste a-t-elle encore un sens, si les pouvoirs publics peuvent encore faire offre d'un bien en dehors de la liste ?

Le texte du projet transmis prévoit en outre que le critère du bien manifestement utile ne doit être appliqué que s'il n'y a pas de liste. Que peut faire le créancier si une liste a été déposée, mais qu'il s'avère qu'elle est insuffisante ?

Le représentant du ministre reconnaît que le texte est assez complexe. En appliquant à la lettre la disposition évoquée par M. Vandeurzen, on irait toutefois à l'encontre de la *ratio legis* du projet à l'examen.

On part du principe que le patrimoine des pouvoirs publics ne peut être saisi que partiellement.

Les pouvoirs publics pourront prendre l'initiative de désigner la partie de leurs biens qui est saisissable.

bescherming duidt tevens een chronologie aan. Allereerst wordt beslag gelegd op de goederen van de lijst, daarna wordt het criterium van « kennelijk nut » aangewend.

In laatste instantie kan de overheid nog beroep doen op de mogelijkheid tot substitutie.

Het ontwerp is zowel logisch als chronologisch opgebouwd. De substitutie kan dus pas in laatste orde worden voorgesteld.

Paragraaf 3 is ten andere duidelijk op dit punt want de tekst bepaalt dat de rechtspersonen « *wier goederen in beslag genomen worden* » verzet kunnen doen. Het beslag op de in 1° en 2° vermelde goederen moet dus vóór de substitutie gebeuren.

De vertegenwoordiger van de minister verwijst tevens naar de bladzijden 37, 38 en 40 van het senaatsverslag (Verslag van de heer Arts, Stuk n° 769-2).

De lectuur van het verslag toont duidelijk aan dat de substitutie geen alternatief is voor de lijst maar als bijkomende mogelijkheid bedoeld werd om het beslag zo efficiënt mogelijk te laten verlopen en een debat voor de rechtbank te vermijden.

Het opstellen van de lijst moet dus worden aangeemoedigd.

Uiteraard zal ook over dit ontwerp nog jurisprudentie opgebouwd worden wat de toepassing ervan zal vereenvoudigen.

2. Tekstkritiek

De heer Vandeurzen is van oordeel dat de analyse van de heer Duquesne, bijgetreden door de vertegenwoordiger van de minister, een efficiënte procedure voorstelt, die evenwel niet volledig overeenstemt met de tekst van het overgezonden ontwerp.

Paragraaf 3 van het enige artikel betreft de substitutieregel. Die bepaling is echter niet beperkt tot de hypothese van paragraaf 2, 2° (beslag op goederen die geen kennelijk nut hebben), want er wordt verwezen naar de volledige voorgaande paragraaf, de hypothese van de « lijst » (paragraaf 2, 1°) inbegrepen.

Heeft de lijst nog zin als de overheid over de mogelijkheid blijft beschikken om een goed buiten de lijst aan te wijzen ?

Voorts bepaalt de tekst van het overgezonden ontwerp dat het criterium van het kennelijk nut *alleen* moet aangewend worden als er *geen* lijst is. Wat kan de schuldeiser doen als er wel een lijst werd neergelegd die *onvoldoende* blijkt te zijn ?

De vertegenwoordiger van de minister geeft toe dat de tekst nogal ingewikkeld is. Een letterlijke toepassing van de door de heer Vandeurzen aangehaalde bepaling zou echter tegen de *ratio legis* van het ontwerp indruisen.

Uitgangspunt is dat het patrimonium van de overheid slechts gedeeltelijk in beslag kan genomen worden.

De overheid zal het initiatief kunnen nemen om een deel van haar goederen aan te wijzen die voor beslag vatbaar zijn.

Si cette part s'avère insuffisante, elle pourra être complétée par des biens qui ne sont pas « manifestement utiles » pour l'exécution des missions assignées aux pouvoirs publics. Au demeurant, il serait inadmissible qu'en dressant une liste sommaire, les pouvoirs publics organisent eux-mêmes leur propre insolvabilité.

Cette remarque a également été formulée au Sénat :

« *Qu'en sera-t-il si les personnes morales de droit public ont dressé une liste de biens sans valeur marchande ou dont la valeur vénale ne suffit en tout cas pas à couvrir la dette active ? Le saisissant n'a alors d'autre ressource que de faire appel au pouvoir judiciaire* (Rapport de M. Arts, Doc. Sénat n° 769-2, p. 29).

L'intervenant précise par ailleurs que cette interprétation serait contraire à la jurisprudence, qui va de plus en plus dans le sens d'une relativisation du principe de l'immunité d'exécution.

La Cour de cassation ne peut accepter l'immunité d'exécution que si la saisie entrave effectivement la continuité du service public (Cass. 30 septembre 1993).

3. Critique quant au fond

M. Verwilghen constate que les dispositions proposées confirment l'inégalité entre le créancier et le saisissant.

Le représentant du ministre confirme cette vision des choses. Cette inégalité de traitement se justifie cependant, du fait que le débiteur public ne peut être assimilé à un particulier.

Il est dès lors normal de prévoir des protections particulières.

4. Distinction entre le domaine privé et le domaine public

Le président rappelle que, lors du premier examen du projet, la Chambre avait décidé de ne pas faire de distinction entre domaine public et domaine privé en ce qui concerne ce texte.

Il fait observer que si cette distinction est effective sans intérêt dans le cadre de cette discussion sur le droit des saisies, les deux notions n'en demeureraient pas moins effectives.

Le représentant du ministre souligne la pertinence de cette remarque.

5. Propositions de modification du texte

5.1. Points de vue

Plusieurs membres sont d'avis que l'innovation relative à la liste sera cause d'insécurité juridique. Ces membres estiment qu'il faut faire confiance au pouvoir judiciaire et que les litiges opposant les pouvoirs publics et des particuliers à propos d'une saisie peuvent être tranchés sans trop de problèmes sur la

Als dat gedeelte onvoldoende blijkt, dan kan het aangevuld worden met goederen die geen « kennelijk nut » hebben voor de uitvoering van de overheidsopdracht. Het zou overigens ontoelaatbaar zijn dat de overheid, door het opstellen van een summier lijst, haar eigen insolvabiliteit zou kunnen organiseren.

Ook in de Senaat werd die bedenking gemaakt :

« *Quid wanneer de openbare rechtspersonen een lijst hebben opgesteld van goederen zonder marktwaarde of waarvan de verkoopwaarde alleszins ontoereikend is om de uitstaande schuld te dekken ? De beslaglegger heeft alsdan geen andere uitweg dan een beroep op de rechterlijke macht.* » (Verslag van de heer Arts, Stuk Senaat n° 769-2, blz. 29)

De spreker vervolgt dat een andere interpretatie zou ingaan tegen de strekking van de rechtspraak die steeds duidelijker kiest voor een relativisering van het principe van de uitvoeringsimmunitet.

Het Hof van Cassatie kan de uitvoeringsimmunitet alleen aanvaarden als de inbeslagname op effectieve wijze de continuïteit van de openbare dienst zou belemmeren (Cass., 30 september 1993).

3. Kritiek ten gronde

De heer Verwilghen stelt vast dat de voorliggende regeling de ongelijkheid tussen de schuldeisers-beslagleggers bevestigt.

De vertegenwoordiger van de minister bevestigt deze zienswijze. De ongelijke behandeling is echter verantwoord omdat de overheid-debiteur niet kan gelijkgesteld worden met een particulier.

Het is dus normaal dat bijzondere beschermingsregels worden ingebouwd.

4. Onderscheid tussen privaat en openbaar domein

De Voorzitter herinnert eraan dat de Kamer tijdens de eerste bespreking van het ontwerp beslist had om het onderscheid tussen openbaar en privaat domein niet meer in aanmerking te nemen.

Hij merkt op dat voormeld onderscheid in deze discussie over beslagrecht inderdaad niet dienstig is maar dat de begrippen niettemin blijven bestaan.

De vertegenwoordiger van de minister beaamt deze opmerking.

5. Voorstellen tot wijziging van de tekst

5.1. Standpunten

Verschillende leden menen dat de innovatie met betrekking tot « de lijst » aanleiding zal geven tot rechtsonzekerheid. Ze zijn van oordeel dat vertrouwen moet worden geschonken aan de rechterlijke macht en gaan ervan uit dat de geschillen inzake beslag tussen overheid en particulieren zonder noe-

base du critère de « fonctionnalité » proposé par la Chambre. La liste est donc superflue.

M. Landuyt rappelle un arrêt récent de la Cour de cassation (du 30 septembre 1993), qui va tout à fait dans le sens du projet adopté par la Commission de la Chambre en première lecture.

Le texte renvoyé par le Sénat est plus strict et remet donc en question certains acquis. Il est vrai qu'un arrêt de la Cour de cassation n'offre pas de sécurité juridique, mais que dire d'une loi qui va à l'encontre de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme ?

Le représentant du ministre confirme que l'arrêt de la Cour de cassation du 30 septembre 1993 marque en effet un revirement dans la jurisprudence constante relative à l'immunité des pouvoirs publics.

La Cour a estimé que cette théorie ne pouvait être opposée à l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

La Belgique avait été condamnée précédemment par la Cour européenne (arrêt Dierickx) pour avoir violé l'article 13 ou, en d'autres termes, pour avoir méconnu le « droit à l'octroi d'un recours effectif ».

La Cour de cassation s'est ralliée à ce point de vue. Toutefois, il appartient à présent au législateur d'élaborer, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne et de l'évolution de la jurisprudence et de la doctrine en matière d'immunité publique dans le droit interne, une législation qui puisse fournir au juge les éléments dont il a besoin pour honorer les droits subjectifs qu'une décision judiciaire reconnaît à un individu sans pour autant porter atteinte à la continuité du service public.

Le représentant du ministre rappelle en outre que la saisie de biens privés fait également l'objet de restrictions légales (voir les articles 1408 à 1410 du Code judiciaire). Il est dès lors normal que l'on prévoie aussi des restrictions en ce qui concerne la saisie de biens publics.

5.2. Concertation avec le Sénat

Le 27 avril 1994, une délégation des commissions de la Justice de la Chambre et du Sénat a examiné les problèmes soulevés par l'interprétation du projet à l'examen.

menswaardige problemen beslecht kunnen worden aan de hand van het door de Kamer vooropgestelde criterium van de « functionaliteit ». De lijst is dus overbodig.

De heer Landuyt herinnert aan het Cassatiearrest van 30 september 1993 dat volledig in de zin gaat van het ontwerp dat in de eerste lezing door de Kamercommissie werd aangenomen.

De opnieuw overgezonden tekst is strenger en zet dus een aantal verworvenheden op de helling. Eén cassatiearrest biedt uiteraard geen rechtszekerheid maar wat te denken van een wet die afbreuk zal doen aan het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens ?

De vertegenwoordiger van de minister bevestigt dat het arrest van het Hof van Cassatie van 30 september 1993 inderdaad een kentering betekende in de constante rechtspraak met betrekking tot de overheidsimmunititeit.

Het Hof oordeelde dat die theorie niet kan tegengesteld worden aan artikel 13 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat het volgende bepaalt :

« Eenieder wiens rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, zijn geschonden, heeft recht op daadwerkelijke rechtshulp voor een nationale instantie, zelfs indien deze schending zou zijn begaan door personen in de uitoefening van hun ambtelijke functie. »

Een vroegere veroordeling van België door het Europees Hof (arrest Dierickx) was gegrond op de schending van artikel 13 of met andere woorden op de miskenning van het « recht op daadwerkelijke rechtshulp ».

Het Hof van Cassatie heeft zich bij dit standpunt aangesloten. Nu is het echter aan de wetgever om, rekening houdende met de rechtspraak van het Europees Hof en met de evolutie van de rechtspraak en doctrine inzake overheidsimmunititeit in het interne recht, een wetgeving uit te werken die aan de rechter de nodige elementen kan aanreiken om de door een gerechtelijke beslissing erkende subjectieve rechten van het individu te honoreren zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de continuïteit van de openbare dienst.

De vertegenwoordiger van de minister herinnert er nog aan dat ook voor een beslag op private goederen wettelijke grenzen worden opgelegd (zie artikelen 1408 tot 1410 van het Gerechtelijk Wetboek). Het is dus niet meer dan normaal dat ook aan een beslag op overheidsgoederen beperkingen worden gesteld.

5.2. Overleg met de Senaat

Op 27 april 1994 bespraken een delegatie van de kamercommissie en van de senaatscommissie voor de Justitie de moeilijkheden die inzake de interpretatie van het voorliggende wetsontwerp waren gerezen.

Au terme de cette concertation, il a été décidé de conserver la « liste » qui avait été vivement critiquée lors de son premier examen par la Commission de la Chambre.

Les sénateurs ont souligné que la liste peut être modifiée tant que la procédure de saisie n'a pas été entamée. Il n'est pas exclu, en effet, qu'un bien figurant sur la liste ait été entre-temps affecté à une autre destination et soit par conséquent devenu « manifestement utile ». Si la liste ne contient pas suffisamment de biens ou qu'aucune liste n'a été établie, un bien qui n'est manifestement pas utile à l'exercice de la mission du service public peut être désigné. Seuls les biens appartenant à cette catégorie peuvent faire l'objet d'une substitution.

Ces éléments d'interprétation résultent des considérations développées lors de l'examen du projet en commission du Sénat (considération figurant aux pp. 40 et suivantes du rapport du Sénat) et citées par les sénateurs.

5.3. Amendements

5.3.1. Arrêté d'exécution

L'amendement n° 9 (Doc. n° 750/7) de M. Vandeurzen vise à uniformiser la procédure à suivre lors du dépôt de la liste. La concertation avec le Sénat a montré l'importance qu'auront les listes dans le cadre de la procédure introduite devant le juge des saisies. La personne de droit public qui pourra présenter une liste de biens saisissables aura non seulement la possibilité de simplifier considérablement la procédure, mais se trouvera également, en tant que partie, dans une situation plus favorable que l'administration qui n'aura établi aucune liste. Il est proposé de régler par voie d'arrêté royal les modalités d'établissement et, le cas échéant, de ratification desdites listes ainsi que le délai dans lequel elles devront être publiées.

Le représentant du ministre soutient l'amendement.

Eu égard à l'incidence budgétaire que pourrait avoir cette matière, il lui semble indiqué que l'arrêté d'exécution soit rédigé en concertation avec l'Administration du Budget du ministère des Finances.

M. Landuyt souligne à l'attention de la Commission qu'un problème de transition pourrait survenir si l'arrêté royal proposé et la loi n'étaient pas publiés simultanément. Pendant cette période intermédiaire, les intéressés pourraient invoquer l'inapplicabilité de la loi.

Le représentant du ministre ne partage pas tout à fait cet avis. La loi peut être appliquée si la *ratio* en est précis, comme c'est le cas en l'occurrence.

Plusieurs membres estiment qu'un hiatus entre l'entrée en vigueur de la loi et la publication de

Na het overleg werd besloten om « de lijst », die door de Kamercommissie tijdens haar eerste bespreking fel bekritiseerd werd, te behouden.

De senatoren onderstreepten dat de lijst wijzigbaar blijft zolang de beslagprocedure nog niet werd aangevat. Het is immers niet uitgesloten dat een goed dat op de lijst voorkomt inmiddels een nieuwe bestemming heeft gekregen en diens gevolg « kennelijk nuttig » is. Indien de lijst onvoldoende goederen zou bevatten of bij gebreke aan een lijst kan een goed aangewezen worden dat kennelijk niet nuttig is voor de uitoefening van de opdracht van de openbare dienst. Alleen voor deze laatste goederen is substitutie mogelijk.

Deze elementen van interpretatie vloeien voort uit de door de senatoren aangehaalde verwijzingen naar de bespreking in de commissie, die opgenomen werden op de bladzijden 40 en volgende van het Senaatsverslag.

5.3. Amendementen

5.3.1. Uitvoeringsbesluit

Amendement n° 9 (Stuk n° 750/7) van de heer Vandeurzen beoogt een uniformering van de procedure voor de neerlegging van de lijst. Uit het overleg met de senaat is gebleken dat de lijsten een belangrijk gegeven zullen zijn in de procedure voor de beslagrechter. De publieke rechtspersoon die een lijst van beslagbare goederen zal kunnen voorleggen zal niet alleen de procedure sterk kunnen vereenvoudigen maar zal zich ook als procespartij in een meer voordelige situatie bevinden dan de rechtspersoon die geen lijst heeft opgesteld. Voorgesteld wordt dat een koninklijk besluit zal bepalen op welke wijze de lijsten worden samengesteld, hoe zij desgevallend worden bekrachtigd en binnen welke termijn ze moeten bekendgemaakt worden.

De vertegenwoordiger van de minister steunt het amendement.

Aangezien deze aangelegenheid budgettaire implicaties heeft, lijkt het hem aangewezen dat het uitvoeringsbesluit zou opgesteld worden in overleg met de Administratie voor de begroting van het ministerie van Financiën.

De heer Landuyt vraagt de aandacht van de commissie voor een probleem van overgangsrecht dat zou kunnen ontstaan indien het voorgestelde koninklijk besluit en de wet niet op hetzelfde ogenblik gepubliceerd worden. De betrokkenen zouden in die tussenperiode de onuitvoerbaarheid van de wet kunnen invoeren.

De vertegenwoordiger van de minister is het daar niet volledig met eens. Een wet kan toegepast worden zodra, zoals in dit geval, de *ratio* ervan duidelijk is.

Meerdere leden menen dat een hiaat tussen de inwerkingtreding van de wet en de publicatie van het

l'arrêté d'exécution engendrerait une insécurité juridique et qu'un tel hiatus doit donc être évité.

MM. Mayeur et Duquesne partent du principe que l'entrée en vigueur des lois ne peut être retardée inutilement. Ils insistent dès lors pour que tout soit mis en œuvre afin que l'arrêté d'exécution soit élaboré et publié dans un délai raisonnable.

A la suite de ces observations, *M. Vandeurzen* présente un amendement (n° 12) tendant à ajouter à la loi en projet un article 2, libellé comme suit :

« Le Roi fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. La présente loi entrera en tout cas en vigueur au plus tard six mois après sa publication au *Moniteur belge*. » (Doc. n° 750/8).

5.3.2. Biens insuffisants

M. Vandeurzen présente un amendement (n° 10, Doc. n° 750/7) tendant à autoriser une saisie complémentaire si la réalisation des biens qui figurent sur la liste ne suffit pas à désintéresser le créancier.

Cet amendement a déjà été examiné lors de la concertation avec la commission de la Justice du Sénat, qui s'est ralliée à cette modification.

Le représentant du ministre est également favorable à l'amendement.

Il rappelle que le projet prévoit trois « phases ».

1. Les pouvoirs publics proposent d'abord au saisissant les biens qui figurent sur la liste.

2. Si ces biens ne suffisent pas ou s'il n'y a pas de liste, les biens qui ne sont manifestement pas utiles à la continuité de la mission du service public peuvent être saisis. L'amendement présenté se situe dans la deuxième phase.

3. Les pouvoirs publics peuvent alors encore, en dernière instance, recourir à la possibilité de la substitution au cas où l'appréciation de la notion d'« utilité manifeste » poserait problème. La substitution permet d'éviter une discussion devant le juge des saisies.

M. Landuyt demande si le créancier et l'huissier de justice peuvent décider eux-mêmes de procéder à une saisie complémentaire ou s'il faut, au contraire, attendre la vente publique.

M. Verwilghen précise qu'il est toujours procédé à la saisie — et éventuellement à la saisie complémentaire de biens ne figurant pas sur la liste — aux risques et périls du saisissant. Il serait d'ailleurs injustifiable qu'il faille attendre la vente publique pour constater que la réalisation ne suffit pas à apurer la dette, ce qui nécessiterait alors l'organisation d'une seconde vente publique. Il convient, en l'occurrence, d'appliquer les règles ordinaires de procédure.

Le représentant du ministre partage ce point de vue.

uitvoeringsbesluit tot rechtsonzekerheid zou leiden en dus moet vermeden worden.

De heren Mayeur en Duquesne gaan ervan uit dat de inwerkingtreding van de wetten niet nodeloos mag vertraagd worden. Ze dringen er bijgevolg op aan dat alles in het werk zou worden gesteld om het uitvoeringsbesluit binnen een redelijke termijn op te stellen en te publiceren.

Gevolgvend aan deze opmerkingen stelt *de heer Vandeurzen* amendement n° 12 voor dat een artikel 2 aan de wet toevoegt luidende als volgt :

« Deze wet treedt in werking op een datum die door de Koning wordt bepaald en uiterlijk 6 maanden na zijn publikatie in het *Belgisch Staatsblad*. » (Stuk n° 750/8).

5.3.2. Onvoldoende goederen

De heer Vandeurzen stelt een amendement n° 10 voor (Stuk n° 750/7) dat ertoe strekt bijkomend beslag mogelijk te maken indien de tegeldemaking van in de lijst opgenomen goederen niet volstaat tot voldoening van de schuldeiser.

Dit amendement kwam reeds ter sprake tijdens het overleg met de senaatscommissie voor de Justitie die zich bij deze tekstverbetering kon aansluiten.

Ook *de vertegenwoordiger van de minister* steunt het amendement.

Hij memoreert dat het ontwerp drie « fasen » voorziet.

1. De overheid biedt aan de beslaglegger allereerst de goederen aan die op de lijst staan.

2. Indien deze goederen niet volstaan, of indien er geen lijst is, kan beslag worden gelegd op de goederen die geen kennelijk nut vertonen voor de continuïteit van de opdracht van de openbare dienst. Het voorgestelde amendement situeert zich in de tweede fase.

3. In laatste instantie kan dan nog beroep worden gedaan op de mogelijkheid tot substitutie. Dat zal het geval zijn indien de appreciatie van het begrip « kennelijk nut » problemen stelt. De substitutie kan een moeilijke discussie voor de beslagrechter vermijden.

De heer Landuyt vraagt of de schuldeiser en de gerechtsdeurwaarder zelfstandig mogen beslissen om bijkomend beslag te leggen of dat in tegendeel de openbare verkoop moet worden afgewacht.

De heer Verwilghen preciseert dat het leggen van beslag — buiten de lijst — en van eventueel bijkomend beslag steeds op risico van de beslaglegger gebeurt. Het zou overigens onverantwoord zijn dat de openbare verkoop zou moeten worden afgewacht om vast te stellen dat de tegeldemaking niet volstaat om de schuld te delgen zodat een tweede openbare verkoop zou moeten worden georganiseerd. In dit verband moeten de gewone procedureregels gelden.

De vertegenwoordiger van de minister deelt dit standpunt.

5.3.3 Substitution

Il est ressorti de la concertation avec le Sénat qu'aucune substitution ne peut être proposée en ce qui concerne les biens qui figurent sur la liste.

L'amendement n° 11 de M. Vandeurzen (Doc. n° 750/7) vise à préciser le texte sur ce point.

III. — VOTES

Les amendements n°s 9, 10 et 11 de M. Vandeurzen à l'article 1^{er}, l'article 1^{er} ainsi modifié, l'amendement n° 12 de M. Vandeurzen, tendant à ajouter un article 2 ainsi que l'ensemble du projet de loi, tel qu'il a été modifié, sont adoptés à l'unanimité.

Le Rapporteur,

P. BEAUFAYS

Le Président,

Y. YLIEFF

5.3.3 Substitutie

Uit het overleg met de Senaat is gebleken dat geen substitutie kan worden voorgesteld voor de goederen die deel uitmaken van de lijst.

Het amendement n° 11 van de heer Vandeurzen (Stuk n° 750/7) strekt ertoe de tekst op dit punt te verduidelijken.

III. — STEMMINGEN

De amendementen n°s 9, 10 en 11 van de heer Vandeurzen op artikel 1, het gewijzigde artikel 1, het amendement n° 12 van de heer Vandeurzen tot toevoeging van een artikel 2 alsmede het gehele ontwerp zoals gewijzigd, worden eenparig aangenomen.

De Rapporteur,

P. BEAUFAYS

De Voorzitter,

Y. YLIEFF