

Chambre des Représentants

SESSION 1954-1955.

21 DÉCEMBRE 1954.

PROJET DE LOI

relatif aux cessions et mises en gage de créances
sur l'Etat du chef de travaux et de fournitures.

EXPOSE DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En vertu du décret du 26 Pluviôse An II, sont nulles : les saisies pratiquées avant la réception des travaux, par les personnes autres que les ouvriers ou les fournisseurs de matériaux, sur les fonds dus par l'Etat aux entrepreneurs et adjudicataires d'ouvrages. Le décret du 12 décembre 1806, connu sous le nom de « décret de Posen », interdit à tous les créanciers, sauf les sous-traitants, de saisir les sommes dues par les départements de l'Armée et de la Marine militaire, pour les fournitures qui leur sont faites.

L'origine des mesures consignées dans le décret de Pluviôse remonte au temps de Louis XIV. On rapporte qu'en 1680, Louvois, chargé du département de la Guerre, faisait exécuter à Saint-Omer des travaux de fortification conçus par Vauban, lorsque des créanciers particuliers de l'entrepreneur firent opérer une saisie-arrêt dans les caisses du trésorier des fortifications et assignèrent leur débiteur en validation de la saisie. Cet incident amena la suspension des travaux et Louvois ordonna à M. de Breteuil, Intendant de Picardie, « de dessaisir le juge de Saint-Omer de cette contestation, parce qu'il n'appartenait pas au Tribunal d'apporter des obstacles à l'exécution des ouvrages publics... ce qu'il (le tribunal) ferait, en permettant de saisir et arrêter des fonds du Trésor essentiellement destinés à ces ouvrages et qui ne pouvaient pas être l'objet de procès entre particuliers ». (Cotelle, *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, III, n° 341.)

Ces principes restèrent de tradition dans les services du Génie et ils furent introduits dans la loi de Pluviôse sous l'inspiration de Carnot.

Des motifs analogues justifiaient le décret du 12 décembre 1806.

* * *

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1954-1955.

21 DECEMBER 1954.

WETSONTWERP

betreffende de cessies en inpandgevingen van
schuldvorderingen op de Belgische Staat uit
hoofde van werken en leveringen.

MEMORIE VAN TOELICHTING

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Naar luid van het decreet van 26 Pluviose 'Jaar II, is nietig : elk beslag dat vóór de oplevering van de werken gelegd wordt door andere personen dan de arbeiders of leveranciers van materialen op de gelden van de Staat aan de ondernemers en aannemers van werken verschuldigd. Het decreet van 12 December 1806, bekend onder de naam van « decreet van Posen » verbiedt aan alle schuldeisers, met uitzondering van de onderaannemers, de sommen in beslag te nemen die door het Departement van het Leger en dat van de Oorlogsmarine verschuldigd zijn voor hen gedane leveringen.

De oorsprong van de maatregelen vastgelegd in het decreet van Pluviose gaat terug tot de tijd van Lodewijk de XIV^e. Verhaald wordt dat Louvois, die belast was met het Departement van Oorlog, in 1680 in Saint-Omer versterkingswerken liet uitvoeren die door Vauban uitgedacht waren, wanneer private schuldeisers van de ondernemer arrestbeslag lieten leggen op de kas van de schatbewaarder van de versterkingen en hun schuldenaar dagvaardden het beslag geldig te verklaren. Dit incident veroorzaakte de stopzetting van de werken en Louvois gaf aan de heer de Breteuil, Intendant van Picardië, bevel « dit geschil aan de bevoegdheid van de rechter te St Omer te onttrekken, vermits het niet paste dat de Rechtbank beletselen zou stellen voor de uitvoering van openbare werken... wat de rechtbank zou doen door een arrestbeslag op de gelden van de Schatkist te machtigen die essentieel voor deze werken bestemd waren en waarover niet geprocedeerd kon worden tussen particulieren ». (Cotelle, *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, III, n° 341.)

Deze principes bleven in de diensten van de Genie traditioneel gehandhaafd en op aandrang van Carnot opgenomen in de wet van Pluviose.

Analoge redenen billijkten het decreet van 12 December 1806.

* * *

Les deux décrets ne déclarent nulles que les saisies et oppositions. Cette nullité s'étend-elle aux cessions ou mises en gage des créances résultant de travaux pour l'Etat ou de fournitures au département de la Défense nationale ? Quelle que soit l'étendue donnée à l'interdiction de saisir formulée par les décrets, la nullité est-elle absolue ou relative ?

La jurisprudence s'est prononcée en sens divers sur ces deux questions. En ce qui concerne l'étendue de l'interdiction, la doctrine et la jurisprudence considèrent généralement que la nullité vise également les cessions et mises en gage des créances sur l'Etat (Novelles, droit bancaire, v^o ouverture de crédit, n^{os} 458 ss.). Le caractère de la nullité fait également l'objet de controverses. Il convient, toutefois, de signaler que la Cour de Cassation (3 avril 1884, Pasic., 1, 90) a déclaré que la défense prononcée par l'article 1^{er} du décret du 26 Pluviôse an II a été établie dans un intérêt exclusivement public et non pas en faveur des créanciers privilégiés visés par les décrets, c'est-à-dire les ouvriers et fournisseurs qui ont prêté à l'entrepreneur leur travail ou leurs fournitures pour l'entreprise ayant donné naissance à la créance sur l'Etat. En conséquence, la Cour suprême a admis que la nullité fût opposée par toutes personnes intéressées.

La situation actuelle expose donc les bailleurs de fonds au danger de voir déclarer nulles les cessions ou mises en gage, qu'ils se font consentir en garantie d'avances aux entrepreneurs de travaux pour l'Etat ou aux fournisseurs du département de la Défense nationale. En présence de ce danger et de l'incertitude de la jurisprudence, une intervention du législateur est souhaitable.

La modification des décrets de Pluviôse et de Posen fit l'objet d'une proposition de loi introduite le 5 février 1925 à la Chambre par MM. Devèze, Soudan et David. Le 6 décembre 1933, le Gouvernement déposa un projet de loi (doc. parl., Chambre, 1933-1934, n^o 37) ; l'examen de ce projet amena le Comité permanent du Conseil de Législation à substituer au texte proposé par le Gouvernement un autre texte plus complet, qui fut déposé au Sénat et voté le 8 mars 1938 mais la guerre de 1940 survint sans que la Chambre ait pu se prononcer (doc. parl., Sénat, 1936-1937, n^o 153).

Pendant l'occupation, les secrétaires généraux prirent un arrêté, le 9 mai 1941, autorisant « conformément à la jurisprudence la plus récente », les cessions, délégations et mises en gage consenties aux bailleurs de fonds. Cet arrêté a cessé ses effets le 15 février 1946 et depuis cette date le régime de l'an II et de 1806 est rentré intégralement en vigueur.

On peut se demander pourquoi l'on n'a pas conservé purement et simplement le projet de loi déposé au Sénat avant guerre et voté par lui le 8 mars 1938 et pourquoi ce projet n'a pas été représenté à l'examen de la Chambre.

C'est que semblable manière d'agir eût amené la Chambre à procéder en fait à un réexamen complet de l'ordre des privilèges tel qu'il a été établi par la loi du 16 décembre 1851 sur les privilèges et hypothèques, qui constitue actuellement le titre XVIII du Livre II du Code civil.

En effet, le projet de loi voté le 8 mars 1938 réglait le rang des privilèges des ouvriers et commis, des fournisseurs et sous-traitants et des bailleurs de fonds en cas de concours.

Or, depuis 1938, diverses lois ont modifié l'ordre des privilèges ou en ont créé de nouveaux dont le rang fait encore, à l'heure actuelle, l'objet de discussions devant les tribunaux. On peut citer à ce propos la loi du 24 décembre 1948 relative aux droits et privilèges du Trésor en matière

Beide decreten verklaren slechts de beslagleggingen en verzetaantekeningen nietig. Slaat deze nietigheid eveneens op cessies of inpandgevingen van de schuldvorderingen uit hoofde van werken voor de Staat of leveringen aan het Departement van Landsverdediging ? Is de nietigheid volstrekt of betrekkelijk, welke ook de omvang zij, die aan het door de decreten geformuleerde beslagverbod wordt gegeven ?

Over beide vraagstukken heeft de rechtspraak zich in verschillende zin uitgesproken. Wat de omvang van het verbod betreft, nemen de rechtsleer en de rechtspraak over 't algemeen aan dat de nietigheid eveneens slaat op de cessies en inpandgevingen van schuldvorderingen op de Staat (Novelles, droit bancaire, v^o ouverture de crédit, n^{os} 458 ss.). Ook de aard van de nietigheid wordt betwist. Evenwel dient aangestipt dat het Hof van Cassatie (3 April 1884, Pasic., 1, 90) verklaard heeft dat het verbod van artikel 1 van het decreet van 26 Pluviôse jaar II uitsluitend in het algemeen belang werd gevestigd en niet ten voordele van de door de decreten bedoelde bevoorrechte schuldeisers, met andere woorden de arbeiders en leveranciers die aan de ondernemer hun werk of hun leveringen verstrekt hebben voor de aanneming die de schuldvordering op de Staat heeft doen ontstaan. Derhalve heeft het Hoge Hof aanvaard dat de nietigheid door alle betrokkenen kon worden tegen- geworpen.

Aldus stelt de huidige toestand de geldschietters bloot aan het gevaar de cessies of inpandgevingen nietig te zien verklaren die zij te hunnen voordele hebben doen aannemen ter waarborging van voorschotten aan de aannemers van werken voor de Staat of de leveranciers van het Departement van Landsverdediging. Gelet op dit gevaar en op de onzekerheid van de rechtspraak dringt een tussenkomst van de wetgever zich op.

Een voorstel tot wijziging van de decreten van Pluviôse en van Posen werd op 5 Februari 1925 bij de Kamer ingediend door de heren Devèze, Soudan en David. De Regering legde een wetsontwerp neer op 6 December 1933 (Parl. besch., Kamer 1933 - 1934, n^o 37) ; bij het onderzoek verving het Vast Comité van de Raad voor Wetgeving de tekst van de Regering door een vollediger tekst, die bij de Senaat werd neergelegd en op 8 Maart 1938 werd goedgekeurd, maar de oorlog van 1940 brak los vooraleer de Kamer zich had kunnen uitspreken (Parl. besch., Senaat 1936-1937, n^o 153).

Gedurende de bezetting namen de Secretarissen-Generaal op 9 Mei 1941 een besluit waarbij « overeenkomstig de meest recente rechtspraak » de cessies, overdrachten en verpandingen toegestaan aan geldschietters, werden gemachtigd. Dit besluit verloor zijn uitwerking op 15 Februari 1946 en sinds deze datum is het stelsel van het jaar II en van 1806 weer integraal van kracht.

Men kan zich afvragen waarom het wetsontwerp dat vóór de oorlog bij de Senaat werd neergelegd en door hem op 8 Maart 1938 goedgekeurd, niet zonder meer gehandhaafd werd en waarom dit ontwerp niet opnieuw aan de Kamer werd overgelegd.

Het is omdat een dergelijke handelwijze de Kamer zou gebracht hebben tot een volledig nieuw onderzoek van de rangregeling der voorrechten zoals zij werd vastgesteld bij de wet dd. 16 December 1851 op de voorrechten en hypotheeken, die in het Burgerlijk Wetboek werd opgenomen als titel XVIII van boek II.

Inderdaad, het op 8 Maart 1938 goedgestemd ontwerp van wet regelde de rang van de voorrechten van de arbeiders en aangestelden, van de leveranciers en onderaannemers en van de geldschietters in geval van samenloop.

Nu hebben sedert 1938 diverse wetten de rangregeling van de voorrechten gewijzigd of er nieuwe doen ontstaan waarvan de rang thans nog aanleiding geeft tot betwistingen bij de rechtbanken. Dienomtrent kunnen vernoemd worden de wetten van 24 December 1948 betreffende de

d'impôts directs et taxes y assimilées et l'article 12 bis de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, modifié par l'arrêté-loi du 6 septembre 1946 concernant la sécurité sociale des travailleurs, qui confère à l'Office National de Sécurité sociale un privilège pour le recouvrement des cotisations et majorations de cotisations qui restent dues à cet Office, ces lois ayant pour conséquence de modifier le règlement du rang du privilège du bailleur de fonds tel qu'il avait été établi par l'article 3 du projet de loi voté en 1938 par le Sénat.

Il nous est apparu que le règlement de l'ordre des privilèges devrait faire l'objet d'un projet de loi cohérent ayant pour but de coordonner, par une révision de la loi du 16 décembre 1851, les dispositions des lois particulières ayant modifié l'ordre établi par cette loi en matière de privilèges et qu'il convenait, dès lors, en la matière qui nous occupe spécialement, de nous borner à aménager les décrets de Posen et de Pluviose de manière à sauvegarder tous les intérêts en présence.

Ainsi qu'il a été exposé plus haut, le but des décrets est d'empêcher que des créanciers ne viennent mettre obstacle à l'exécution des travaux d'utilité publique ou à la fourniture d'objets intéressant la défense nationale. Il convient de remarquer que les cessions et mises en gage consenties pour garantir les avances accordées par des bailleurs de fonds ne seront pas de nature à présenter le risque dont le législateur a voulu préserver l'Etat. Au contraire, l'octroi d'avances permet ou au moins favorise l'exécution des travaux et des fournitures, en assurant la trésorerie de l'entrepreneur et du fournisseur.

D'autre part, le décret de Pluviose et celui de Posen établissent une exception en faveur des fournisseurs de matériaux et des sous-traitants. Ce régime est justifié par l'aide que les fournisseurs et les sous-traitants apportent à l'exécution des travaux et à la fourniture des marchandises. Cette considération est entièrement applicable au bailleur de fonds qui, lui aussi, fournit une aide indispensable à l'exécution des obligations de l'adjudicataire.

Ces considérations nous ont amenés à proposer le texte ci-joint d'un « projet de loi relatif aux cessions et mises en gage de créances sur l'Etat belge du chef de travaux et de fournitures ».

L'article premier a pour objet d'autoriser expressément la mise en gage et la cession des créances sur l'Etat et de mettre fin ainsi à l'incertitude concernant la validité de ces opérations.

L'article 2 a pour objet de maintenir les droits et privilèges des ouvriers, fournisseurs et sous-traitants.

La doctrine et la jurisprudence décident que les ouvriers et fournisseurs des entrepreneurs, de même que les sous-traitants, disposent d'un véritable privilège, encore que ce terme ne figure pas dans le décret du 26 pluviôse, An II (Frédéricq, *Traité de droit commercial belge*, VII, n° 394; De Page, *Traité élémentaire de droit civil belge*, VI, n° 790; Planiol, 3^e édit., II, 3415; Baudry-Lacantinerie, *Priv. et Hyp.*, I, n° 723 - Cass. 3 novembre 1881, Pasic. 1881, I, 392 - Liège, 13 novembre 1917, Pasic. 1918, 2, 60 - Gand, 19 mars 1925, Pasic. 1925, 2, 57 - Liège, 12 février 1936, Pasic. 1936, 2, 1959).

Pour exercer son droit, le créancier privilégié doit saisir-arreter entre les mains de l'Etat les sommes que celui-ci doit à l'entrepreneur ou au fournisseur, ou s'opposer à leur remise. Il peut se produire que le créancier saisissant ignore le fait ou le bénéficiaire d'une éventuelle cession de créance.

rechten en voorrechten van de Schatkist, in zake directe belastingen en ermede gelijkgestelde taxes en het artikel 12bis van de besluitwet van 28 December 1944, gewijzigd bij besluitwet van 6 September 1946 betreffende de maatschappelijke verzekering der arbeiders, waarbij aan de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid een voorrecht wordt verleend voor de invordering van de aan deze Dienst verschuldigde bijdragen en bijdragevermeerderingen, welke wetten de wijziging tot gevolg hebben van de rangregeling van de geldschiet, zoals dezelfde bij artikel 3 van het in 1938 door de Senaat aangenomen ontwerp van wet vastgesteld was.

Het kwam ons voor dat de rang van de voorrechten moest geregeld worden bij een cohaerent ontwerp van wet tot samenordering, door een herziening van de wet van 16 December 1851, van de bepalingen der bijzondere wetten waarbij de door deze wet in zake voorrechten gevestigde rangregeling gewijzigd werd en dat het dienvolgens passend was er zich ten deze toe te beperken de decreten van Posen en van Pluviose derwijze aan te passen dat alle betrokken belangen gevrijwaard blijven.

Zoals hoger uiteengezet werd, strekken de decreten er toe te verhinderen dat de schuldeisers beletselen zouden stellen voor de uitvoering van de werken van openbaar nut of de levering van voorwerpen voor de landsverdediging. Op te merken valt dat de cessies en inpandgevingen, gedaan tot borgstelling van de door de geldschietters toegestane voorschotten, niet van dien aard zijn dat ze het risico opleveren waarvoor de wetgever de Staat heeft willen vrijwaren. Integendeel wordt, door het verlenen van voorschotten, de uitvoering van de werken en leveringen veeleer mogelijk gemaakt, zo al niet in de hand gewerkt, door in de kasbehoeften van de ondernemer en van de leverancier te voorzien.

Anderzijds wordt bij het decreet van Pluviose en dit van Posen een uitzondering gevestigd ten voordele van de leveranciers van materiaal en van de onderaannemers. Bedoeld regime wordt verantwoord door de hulp welke de leveranciers en de onderaannemers verlenen bij de uitvoering van de werken en de levering van de koopwaar. Deze beschouwing is ten volle toepasselijk op de geldschiet, die zelf ook een onontbeerlijke hulp verstrekt bij de uitvoering van de verplichtingen van de aannemer.

Bedoelde beschouwingen hebben er ons toe gebracht bijgaande tekst van een « ontwerp van wet betreffende de cessies en inpandgevingen van schuldvorderingen op de Belgische Staat uit hoofde van werken en leveringen » voor te stellen ».

Artikel 1 strekt er toe de inpandgeving en de cessie van de schuldvorderingen op de Staat uitdrukkelijk toe te staan en aldus een einde te stellen aan de onzekerheid omtrent de geldigheid van deze verrichtingen.

Artikel 2 heeft tot doel de rechten en voorrechten van de arbeiders, leveranciers en onderaannemers te handhaven.

De leer en de rechtspraak beslissen dat de arbeiders en leveranciers van de aannemers zomede de onderaannemers over een werkelijk voorrecht beschikken, al komt dit woord dan niet voor in het decreet van 26 Pluviose Jaar II (Frédéricq, *Traité de droit commercial belge*, VII, n° 394; De Page, *Traité élémentaire de droit civil belge*, VI, n° 790; Planiol, 3^e édit., II, 3415; Baudry-Lacantinerie, *Priv. et Hyp.*, I, n° 723 - Cass. 3 nov. 1881, Pasic. 1881, I, 392 - Luik 13 November 1917, Pasic. 1918, 2, 60 - Gent, 19 Maart 1925, Pasic. 1925, 2, 57 - Luik, 12 Februari 1936, Pasic. 1936, 2, 1959).

Om zijn recht uit te oefenen, moet de bevoorrechte schuldeiser derde-beslag leggen op de sommen welke de Staat aan de aannemer of aan de leverancier verschuldigd is, of zich tegen de overmaking er van verzetten. Het kan geschieden dat de schuldeiser, die beslag legt, het feit van een eventuele schuldvorderingscessie of de rechthebbende er van niet eens kent.

Dans ce cas, il ne pourra dénoncer la saisie ou l'opposition au cessionnaire saisi, ni l'assigner en validité, comme le prévoient à peine de nullité de la saisie ou de l'opposition les articles 563 et 565 du Code de procédure civile.

L'article 2 rendant la cession de créance inopposable aux créanciers qui bénéficient des privilèges établis par les décrets, la saisie-arrêt pourra être pratiquée à charge du cédant à qui seront faites valablement la dénonciation et l'assignation en validité.

Le privilège établi par les décrets ne comporte pas de droit de suite (Frédéricq, *loc. cit.*). Le présent projet n'apporte aucune modification à cet égard.

L'article 3 s'inspire de la préoccupation de créer un titre répondant aux exigences de la législation sur le gage civil et sur le gage commercial. L'application de cet article mettra fin à la difficulté existant actuellement et qui résulte des discussions concernant les pièces à remettre par l'adjudicataire au bailleur de fonds pour constituer un gage valable ou faire une cession régulière.

L'article 4 confie au Roi le soin de régler les questions soulevées par la délivrance du titre visé par l'article 3. Il concerne également la communication de renseignements au titulaire du marché et au bénéficiaire de la cession ou mise en gage de la créance sur l'Etat. Les modalités et l'objet de cette communication feront l'objet d'un arrêté royal. Il peut s'agir notamment d'un état sommaire des travaux ou des fournitures effectués, d'une évaluation ou d'un décompte des droits acquis par l'entrepreneur ou le fournisseur, d'un état des acomptes en paiement.

Le Ministre des Finances,

H. LIEBAERT.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

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 :

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 Pluviose 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 fournitures 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 leur privilège.

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.

Alsdan mag hij het beslag noch het verzet aan de beslagen overnemer aanzeggen noch hem tot vanwaardeverklaring dagvaarden, zoals op straf van nietigheid van het beslag of van het verzet voorzien wordt door de artikelen 563 en 565 van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering.

Daar volgens artikel 2 de cessie van schuldvordering niet kan worden tegengeworpen aan de schuldeisers die de door de decreten gevestigde voorrechten genieten, kan arrest-beslag worden gelegd op de overdrager, aan wie de aanzegging en de betekening tot vanwaardeverklaring gelidig geschiedde.

Het door de decreten gevestigde voorrecht behelst geen volgrecht (Frédéricq, *loc. cit.*). Door het huidige ontwerp wordt er hieromtrent niets gewijzigd.

Artikel 3 wordt ingegeven door de bezorgdheid om een rechtstitel tot stand te brengen, welke beantwoordt aan de vereisten van de wetgeving met betrekking tot het burgerlijk- en handelspandrecht. De toepassing van dit artikel zal een einde stellen aan het thans bestaande bezwaar voortvloeiend uit de betwistingen omtrent de stukken welke door de aannemer aan de geldschietter moeten worden overhandigd om een geldig pand tot stand te brengen of om een regelmatige cessie te verrichten.

Door artikel 4 wordt aan de Koning de zorg overgedragen om de vraagstukken, opgeworpen door de afgifte van de bij artikel 3 bedoelde rechtstitel te regelen. Dit artikel heeft eveneens betrekking op de mededeling van inlichtingen aan de koopgerechtigde en aan de verkrijger van de cessie of van het pand van de inschuld op de Staat. De modaliteiten en het doel van deze mededeling zullen het voorwerp uitmaken van een koninklijk besluit. Het kan inzonderheid gaan om een overzichtelijke staat van de verrichte werken of leveringen, van een schatting of van een verrekening van de door de aannemer of leverancier verkregen rechten, van een staat van de voorschotten op afrekening.

De Minister van Financiën,

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vacatiekamer, de 3^e 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 3^e September 1954 het volgend advies gegeven :

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 Pluviose 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 onder-aannemers, leveranciers van materiaal en arbeiders van de onderneming.

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-arrests.

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 adopté 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-arrests 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 premier.

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-arrest dont elle 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-arrest et de prendre toute autre mesure pour assurer la défense de ses intérêts.

De teksten zeggen niet of het de aannemers en leveranciers mogelijk is hun schuldvorderingen op de Staat vóór de opleveringen 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 geldschietters 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 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 niet 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 :

Eerste artikel.

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 veelmeer 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 hoofdbetaling 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 *délegation* niet te gebruiken wegens het gevaar voor latere moeilijkheden.

De Raad van State adviseert eveneens de uitdrukking « ondernemers » (die als equivalent 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 equivalent 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 ondernemer 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 geldschietter, 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.

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 dessaisir de tous les documents relatifs au marché 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 premier.

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-arêts ou effectives sur les fonds destinés aux entrepreneurs 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-arêts 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. »

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 hetgeen 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 zichzelf niet voldoende opdat er ten opzichte van de Staat en van derden afstand of pandgeving zou zijn. Het blijkt 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 praktisch 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:

Eerste artikel.

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 verschaft 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 derdenbeslag 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. »

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,

Roi des Belges.

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre des Finances et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Finances est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives le projet de loi dont la teneur suit :

Article premier.

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.

Art. 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 oppositions sur les fonds destinés aux entrepreneurs 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 celle-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.

Art. 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.

Art. 4.

Le Roi règle les modalités de la délivrance de l'exemplaire spécial visé à l'article 3, des communications à faire aux

WETSONTWERP

BOUDEWIJN,

Koning der Belgen.

Aan allen, tegenwoordigen en toekomstenden, HEIL.

Op de voordracht van Onze Minister van Financiën en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers.,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Financiën is belast, in Onze Naam, het wetsontwerp, waarvan de inhoud volgt, aan de Wetgevende Kamers voor te leggen :

Eerste artikel.

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 verschaft geldsommen.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 4.

De Koning bepaalt de regelen voor het afgeven van het in artikel 3 genoemde bijzonder exemplaar, voor het doen

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.

van 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.

Donné à Bruxelles, le 16 décembre 1954.

Gegeven te Brussel, 16 December 1954.

BAUDOUIN.

PAR LE ROI :

Le Ministre des Finances.

VAN KONINGSWEGE :

De Minister van Financiën.

H. LIEBAERT.

Le Ministre de la Justice.

De Minister van Justitie.

A. LILAR.
