ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Finances, le 9 avril 1985 d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de loi "relatif à la protection de certaines personnes créancières et débitrices des pouvoirs publics", a donné le 12 avril 1985 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, de 9e april 1985 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Financiën, verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van wet "betreffende de bescherming van bepaalde personen die schuldeiser en schuldenaar zijn van de overheid", heeft de 12e april 1985 het volgend advies gegeven :

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner à formuler les observations ci-après.

## OBSERVATIONS PREALABLES.

1. Le projet de loi a été soumis au Conseil d'Etat sans qui y soit joint l'arrêté de présentation.

2. Etant donné que le projet est de nature à influencer les recettes de l'Etat, il doit être soumis à l'accord du Ministre du Budget, conformément à l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

## EXAMEN DES ARTICLES.

### Article 1.

1. L'expression "Le paiement des dettes ... est suspendu ..." est inexacte. Cette expression sert à désigner une situation de fait. En réalité, l'article tend à suspendre l'exigibilité de créances de l'Etat et de l'Office national de sécurité sociale (O.N.S.S.). Il y a donc lieu d'écrire "L'exigibilité des créances de l'Etat ... est suspendue...".

2. Le texte du projet prévoit la suspension du paiement des dettes "en principal, intérêts, amendes et pénalités".

Le délégué au Ministre a précisé que le cours des intérêts ne sera pas suspendu, mais que seule leur exigibilité sera différée.

Par ailleurs, les amendes et pénalités à charge du débiteur de l'Etat ou de l'O.N.S.S. ne seront pas dues lorsqu'elles constituent la sanction de retards de paiement.

3. Pour que la règle nouvelle en projet soit applicable, il faut que la créance à charge de l'Etat ou de l'O.N.S.S. soit "libre de tout engagement à l'égard des tiers" Jusqu'ici, cette manière de qualifier une créance n'est pas utilisée dans notre terminologie juridique. Selon le délégué du Ministre, le recours à cette expression tend à exclure notamment le cas où une créance a été cédée ou celui où elle a été mise en gage. Il semble qu'il faille assimiler à ces cas d'autres cas, tels que ceux de saisie-arrêt ou d'opposition (1 L'habilitation donnée au Roi par l'article 2 du projet L'autorise à déterminer les cas où une créance doit être considérée comme n'étant pas "libre de tout engagement à l'égard des tiers".

4. Le texte de l'article 1er du projet ne prévoit pas de limite à la suspension de l'exigibilité des créances de l'Etat et de l'O.N.S.S., alors que cette suspension ne peut se concevoir qu'à concurrence du montant de la créance que la personne physique ou la personne morale de droit privé possède

L'attribution de pouvoir prévue à l'article 2, 1°, ne permet pas de régler cette question. En effet, le texte vise exclusivement "les limites et les conditions dans lesquelles une créance peut être réputée certaine, exigible et libre de tout engagement à l'égard des tiers".

.../...

---

(1) Loi du 3 janvier 1958 relative aux cessions et mises en gage de créances sur l'Etat du chef de travaux et de fournitures, notamment les articles 1er à 3.

La règle relative à la limitation du montant pour lequel l'exigibilité de la créance est suspendue doit donc être énoncée dans l'article ler de la loi en projet.

5. Le projet ne contient pas de disposition relative à la suspension de la prescription. Celle-ci continuera de courir malgré la suspension de l'exigibilité de la créance.

Il appartiendra au Gouvernement et aux Chambres législatives d'apprécier s'il n'est pas nécessaire de compléter le projet par des dispositions relatives à ce point.

+

L'article ler pourrait être rédigé comme suit :

"L'exigibilité des créances de l'Etat au titre de l'impôt des personnes physiques, de l'impôt des sociétés, de l'impôt des non-résidents et de la taxe sur la valeur ajoutée, et l'exigibilité des créances de l'Office national de sécurité sociale sont suspendues dans le cas où le débiteur de ces créances est une personne physique ou une personne morale de droit privé et dans la mesure où ce débiteur possède une créance ou des créances certaines, exigibles et libres de tout engagement à l'égard des tiers et dont l'Etat est redevable pour fourniture de biens ou de services.

.../...

Les intérêts moratoires relatifs aux créances de l'Etat et à celles de l'Office national de sécurité sociale continuent à courir mais leur exigibilité est suspendue pendant le même temps que celle du principal. Les amendes et pénalités qui sont les sanctions de retards de paiement ne seront pas dues".

Article 2.

1. Au 1°, l'insertion du terme "limites" est incompatible avec les règles énoncées à l'article 1er du projet.

2. On n'aperçoit pas exactement la portée de la disposition énoncée au 3°.

a) On doit se demander en quel sens est employée l'expression "pouvoir public", qui y figure à deux reprises.

Une première difficulté vient de ce que l'article 2, 3°, introduit l'expression "pouvoir public", alors que l'article 1er fait mention de l'Etat et de l'O.N.S.S. qui n'est pas un pouvoir public mais un organisme d'intérêt public.

Une seconde difficulté vient de ce que l'on peut concevoir que l'article 2, 3°, tend à régler la situation qui se présentera si la créance et la dette de l'Etat relèvent de deux départements ministériels distincts.

b) Plus fondamentalement, dans la mesure où le 3° doit permettre d'imputer sur les impôts dus à l'Etat, les sommes dont le paiement doit être effectué par un département ministériel, il est nécessaire que cette règle soit énoncée dans le texte légal, car ce procédé pourrait, notamment en cas de faillite, porter atteinte aux intérêts des créanciers dont le privilège prime celui du fisc (par exemple, les salaires dus au personnel).

.../...

La disposition énoncée à l'article 2, 3°, doit donc être revue.

+

Tel qu'il est rédigé, le projet ne règle pas et n'habilite pas non plus le Roi à régler la question de savoir, en cas de pluralité de dettes envers l'Etat et l'O.N.S.S., à l'égard de laquelle ou desquelles de ces dettes la personne de droit privé pourra revendiquer la suspension de l'exigibilité. On peut concevoir qu'un ordre soit institué entre ces diverses dettes.

---

De Raad van State moet, binnen de korte termijn die hem is toegemeten, zich bepalen tot het maken van de volgende opmerkingen.

## VOORAFGAANDE OPMERKINGEN.

1. Het wetsontwerp is aan de Raad van State voorgelegd zonder indieningsbesluit.

2. Aangezien het ontwerp de ontvangsten van de Staat kan beïnvloeden, moet het overeenkomstig artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole, voor akkoord aan de Minister van Begroting worden voorgelegd.

## ONDERZOEK VAN DE ARTIKELEN.

### Artikel 1.

1. De uitdrukking "De betaling van de schulden ... is opgeschort ..." is onjuist. Deze uitdrukking dient om op een feitelijke toestand te wijzen. In werkelijkheid beoogt het artikel de opeisbaarheid van de schuldvorderingen van de Staat en van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (R.S.Z.) op te schorten. Men dient dus te schrijven : "De opeisbaarheid van de schuldvorderingen "van de Staat ... wordt opgeschort ...".

2. In de tekst van het ontwerp staat dat de betaling van de schulden is opgeschort "in hoofdsom, interesten, boeten en verhogingen".

.../...

De gemachtigde van de Minister heeft gepreciseerd dat de interesten zullen blijven doorlopen, maar dat alleen de opeisbaarheid ervan zal worden uitgesteld.

Anderzijds zullen de boeten en verhogingen ten laste van de schuldenaar van de Staat of van de R.S.Z. niet verschuldigd zijn indien zij werden opgelegd als sanctie wegens achterstand in de betalingen.

3. Opdat de nieuwe ontworpen regel toepasselijk kan zijn, dient de schuldvordering jegens de Staat of de R.S.Z. "vrij ... van elke verbintenis ten aanzien van derden" te zijn. Tot nu toe wordt die manier om een schuldvordering aan te duiden, niet gebruikt in onze rechtsterminologie. Volgens de gemachtigde van de Minister beoogt men door het gebruik van die uitdrukking meer bepaald het geval uit te sluiten waarin een schuldvordering is overgedragen of in pand is gegeven. Ook andere gevallen, zoals het derdenbeslag of het verzet, schijnen hiermee te moeten worden gelijkgesteld (1). Krachtens de bevoegdheid die artikel 2 van het ontwerp Hem geeft, kan de Koning de gevallen bepalen waarin een schuldvordering niet moet worden geacht niet vrij te zijn "van elke verbintenis ten aanzien van "derden".

4. De tekst van artikel 1 van het ontwerp bepaalt geen grens voor de opschorting van de opeisbaarheid van de schuldvorderingen van de Staat en van de R.S.Z., ofschoon die opschorting slechts denkbaar is tot het bedrag van de schuldvordering welke de natuurlijke persoon of de privaatrechtelijke rechtspersoon bezit.

---

.../...

(1) Wet van 3 januari 1958 betreffende de cessies en inpandgevingen van schuldvorderingen op de Belgische Staat uit hoofde van werken en leveringen, inzonderheid de artikelen 1 tot 3.

Deze kwestie kan niet geregeld worden binnen het kader van de door artikel 2, 1°, verleende bevoegdheid. De tekst beoogt immers uitsluitend machtiging te verlenen om te bepalen "binnen welke grenzen en onder welke voorwaarden een ... schuldvordering onbetwistbaar, opeisbaar en vrij van elke verbintenis ten aanzien van derden wordt geacht".

De regel betreffende de beperking van het bedrag waarvoor de opeisbaarheid van de schuldvordering wordt opgeschort, moet dan ook worden opgenomen in artikel 1 van de ontworpen wet.

5. Het ontwerp bevat geen bepaling aangaande de schorsing van de verjaring. Die zal doorlopen, ondanks de opschorting van de opeisbaarheid van de schuldvordering.

De Regering en de Wetgevende Kamers zullen moeten oordelen of het ontwerp in dat opzicht niet behoort te worden aangevuld.

+

Artikel 1 zou als volgt kunnen worden geredigeerd :

"De opeisbaarheid van de schuldvorderingen van de Staat uit hoofde van de personenbelasting, de vennootschapsbelasting, de belasting der niet-verblijfhouders en de belasting over de toegevoegde waarde, en de opeisbaarheid van

de schuldvorderingen van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid worden opgeschort zo de schuldenaar van die schuldvorderingen een natuurlijke persoon of een privaatrechtelijke rechtspersoon is en voor zover die schuldenaar wegens de levering van goederen en diensten een schuldvordering of schuldvorderingen op de Staat bezit die onbetwistbaar zijn, opeisbaar en vrij van elke verbintenis ten aanzien van derden.

De moratoire interesten betreffende de schuldvorderingen van de Staat en van de Rijksdienst voor Sociale zekerheid lopen door, maar de opeisbaarheid ervan wordt opgeschort zolang de opeisbaarheid van de hoofdsom geschorst is. De boeten en verhogingen die zijn opgelegd als sanctie wegens vertraging in de betalingen, zijn niet verschuldigd".

Artikel 2.

1. De invoeging van de term "grenzen" in de tekst onder 1°, is onverenigbaar met de in artikel 1 van het ontwerp gestelde regels.

2. De strekking van de bepaling onder 3° is niet volkomen duidelijk.

a) De vraag dient te worden gesteld in welke betekenis de hier tot tweemaal toe voorkomende uitdrukking "openbaar bestuur" wordt gebruikt.

Een eerste moeilijkheid rijst doordat artikel 2, 3°, de term "openbaar bestuur" invoert, terwijl artikel 1 gewag maakt van de Staat en van de R.S.Z., die geen openbaar bestuur maar een instelling van openbaar nut is.

.../...

Een tweede moeilijkheid ontstaat hierdoor dat artikel 2, 3°, zo kan worden opgevat dat het de toestand regelt die zich zal voordoen indien de schuldvordering en de schuld van de Staat betrekking hebben op twee verschillende ministeriële departementen.

b) Meer essentieel gezien is het, in zover 3° het mogelijk moet maken de door een ministerieel departement te betalen bedragen in mindering te brengen van de aan de Staat verschuldigde belastingen, noodzakelijk dat die bepaling wordt opgenomen in de wettekst, want het voorgestelde procédé zou, inzonderheid bij faillissement, de belangen kunnen schaden van de schuldeisers, wier voorrecht boven dat van de fiscus gaat(bijvoorbeeld de aan de personeelsleden verschuldigde lonen).

De in artikel 2, 3° gestelde bepaling moet dan ook worden herzien.

+

Zoals het ontwerp thans geredigeerd is, treft het geen regeling, en machtigt het de Koning ook niet een regeling te treffen aan de hand waarvan, ingeval er verschillende schulden jegens de Staat en de R.S.Z. zijn, uitgemaakt kan worden voor welke schuld of schulden de privaatrechtelijke persoon de opschorting van de opeisbaarheid zal kunnen vorderen. Het is denkbaar dat er ten aanzien van die verschillende schulden een rangorde zou worden ingesteld.

---

La chambre était composée de

Messieurs : Ch. HUBERLANT, conseiller d'Etat, président,
A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,

Madame : R. DEROY, greffier,

De kamer was samengesteld uit

de Heren : Ch. HUBERLANT, staatsraad, voorzitter,
A. VANWELKENHUYZEN, staatsraden,
P. FINCOEUR,

Mevrouw : R. DEROY, 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,

R. DEROY. Ch. HUBERLANT.