

Kamer der Volksvertegenwoordigers

ZITTING 1954-1955.

15 MAART 1955.

WETSONTWERP

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE FINANCIËN ⁽¹⁾, UITGEBRACHT
DOOR DE HEER DEBUNNE.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN.

Er wordt wel eens beweerd dat alleen het voorlopige van
lange duur is. Hier hebben we daarvan een doorslaggevend
bewijs.

Het decreet van 26 Pluviôse, Jaar II, dat bij het huidig
ontwerp slechts gewijzigd en niet ingetrokken wordt, was
een « voorlopig » decreet. Het legde immers slechts verbod
van beslag op tot bij de definitieve inrichting der openbare
werken.

Ligt de verklaring voor zijn merkwaardige weerstand aan
de tand des tijds (na 160 jaar is het actueler dan ooit) in
het feit dat het « voorlopig » was?

Men kan het zich werkelijk afvragen.

In zijn « *Traité élémentaire de Droit civil belge* (deel VI,
n° 790, blz. 740) wijst De Page er op dat dit decreet al de
bijzondere wetten die het Burgerlijk Wetboek voorafgingen
of daarna zijn tot stand gekomen, ongetwijfeld er een is dat
aanleiding heeft gegeven tot het grootste aantal moeilijk-
heden.

(1) Samenstelling van de Commissie: de heer Van Belle, voorzitter;
de heren De Saeger, Discry, Eeckman, Eyskens, Fimmers, Lamalle,
Meyers, Parisis, Philippart, Scheyven, Schot. — Bertelson, Boutet,
Debunne, De Sweemer, Detiège, Fiévet, Martel, Merlot (Joseph),
Paque, Tielemans (François). — Grootjans, Masquelier.

Zie:

187 (1954-1955):

— N° 1: Wetsontwerp.

(A)

Chambre des Représentants

SESSION 1954-1955.

15 MARS 1955.

PROJET DE LOI

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA
COMMISSION DES FINANCES ⁽¹⁾,
PAR M. DEBUNNE.

MESDAMES, MESSIEURS.

On a prétendu qu'il n'y a que le provisoire qui dure.
En voici une preuve péremptoire.

Le décret du 26 Pluviôse de l'An II, que le présent projet
tend modestement à réformer, sans l'abroger, était un décret
« provisoire ». Il n'établissait en effet l'interdiction de saisir
que jusqu'à l'organisation définitive des travaux publics.

Convient-il de rechercher l'explication de sa remarquable
résistance au temps (il continue de subsister plus vivace que
jamais après 160 ans) dans son caractère « provisoire »?

On serait vraiment en droit de se le demander.

De Page souligne (*Traité élémentaire de Droit civil belge*,
t. VI, n° 790, p. 740) que ce décret « est incontestablement,
de toutes les lois particulières qui ont précédé ou suivi le
Code civil, une de celles qui ont donné lieu au plus grand
nombre de difficultés ».

(1) Composition de la Commission: M. Van Belle, président;
MM. De Saeger, Discry, Eeckman, Eyskens, Fimmers, Lamalle,
Meyers, Parisis, Philippart, Scheyven, Schot. — Bertelson, Boutet,
Debunne, De Sweemer, Detiège, Fiévet, Martel, Merlot (Joseph),
Paque, Tielemans (François). — Grootjans, Masquelier.

Voir:

187 (1954-1955):

— N° 1: Projet de loi.

Hij staaft trouwens deze bewering door verwijzing naar een bijzonder overvloedige literatuur gewijd aan de rechtsleer en de rechtspraak (De Page, *op. cit.*, blz. 741).

Maar dat de toepassing van het decreet een ongelofelijk aantal moeilijkheden en betwistingen heeft doen ontstaan zal door niemand worden betwist. Het gold hier een als « voorlopig » bestempeld decreet. Dit schijnt een voldoende reden opdat het van kracht zou blijven.

*
**

Het wetsontwerp dat U door de Commissie voor de Financien voorgelegd wordt, heeft hoofdzakelijk tot doel een einde te maken aan een sinds meer dan een eeuw door de rechtspraak betwiste kwestie betreffende inzonderheid de geldigheid van de cessies en in pandgevingen toegestaan aan de geldschietters van aannemers van werken voor rekening van de Staat.

Wanneer thans voorgesteld wordt een beslissende interpretatie te geven voor deze aangelegenheid, evenwel met behoud van het verbod beslag te leggen voor alle schuldeisers van aannemers van werken, buiten de arbeiders en leveranciers, dan is dit met de bedoeling een aanvaardbare oplossing te brengen voor de financiering van de betrokken bestellingen.

De juridische gronden van de betwisting liggen in de afwijking van het gemeen recht die ontstond ingevolge de decreten van 26 Pluviöse, Jaar II, van 13 Juni en 12 December 1806 (dit laatste genoemd : decreet van Posen).

Deze wetteksten houden immers geen *voorrecht* in maar wel een *verbod beslag te leggen*, dat geen weerga heeft in het gemeen recht.

De in voornoemde decreten geformuleerde maatregelen hadden tot doel te beletten dat particulieren de uitvoering van de openbare werken in de weg staan.

Het (volgens De Page, *op. cit.*) technisch slecht opgezette decreet van Pluviöse had evenwel tot gevolg dat rechtsleer en rechtspraak er voor de aannemer het verbod tot cessie en in pandgeving van zijn schuldvordering uit afleidden.

Deze interpretatie nu keert zich tegen de Staat en werkt het nagestreefde doel tegen doordat zij een onzekere toestand schept voor de geldschietter, die, met het oog op het verlenen van voorschotten of het openen van krediet aan de aannemer van werken voor de Staat, in de cessie of de in pandgeving van de schuldvordering van de aannemer op de Staat een waarborg mocht zoeken.

Doel van dit wetsontwerp is deze onzekerheid bij de geldschietter uit de weg te ruimen door bij een wet de mogelijkheid tot cessie of in pandgeving van die schuldvorderingen te bevestigen.

Feitelijk beoogt het ontwerp het in de hand werken van de uitvoering van de werken en leveringen door vergemakkelijking van het bekomen van de kredieten, welke de aannemers en leveranciers nodig hebben voor de uitvoering van voor rekening van de Staat verrichte of te verrichten werken en voor de leveringen aan het Ministerie van Landsverdediging.

Toch mag bij het door de wetgever beoogde doel generlei inbreuk worden gepleegd op de rechten en voorrechten van de arbeiders, leveranciers en onderaannemers. De cessie of de in pandgeving van een schuldvordering zal bijgevolg ook niet in het vervolg tegen de schuldeisers, die de bij de decreten gevestigde voorrechten genieten, kunnen ingeroepen worden.

Net als voorheen kan de beslaghebbende bevoorrechte schuldeiser bij de Staat derde-beslag leggen op de aan de

Il justifie d'ailleurs cette affirmation en signalant une littérature de doctrine et de jurisprudence particulièrement abondante (De Page, *op. cit.*, p. 741).

Que son application ait entraîné une série invraisemblable d'avatars et de difficultés, nul ne le contestera. Il s'agissait d'un décret proclamé « provisoire ». Il semble que ce soit une raison suffisante pour lui permettre de durer.

*
**

Le projet de loi qui est soumis à votre appréciation par la Commission des Finances, tend essentiellement à mettre fin à une question controversée depuis plus d'un siècle plus particulièrement en ce qui concerne la validité des cessions et mises en gage consenties aux bailleurs de fonds des entrepreneurs de travaux pour le compte de l'Etat.

Si le projet prévoit une interprétation d'autorité en la matière, tout en maintenant l'interdiction de saisir à charge de tous créanciers des entrepreneurs de travaux, sauf les ouvriers et les fournisseurs, c'est pour donner une solution acceptable au problème du financement des dites commandes.

Les bases juridiques de la controverse doivent être recherchées dans le caractère de dérogation au droit commun introduite par les décrets du 26 Pluviöse, An II, des 13 juin et 12 décembre 1806 (ce dernier dit : décret de Posen).

En effet ces textes légaux n'organisent nullement un *privilege* mais instaurent une *interdiction de saisir* qui est sans équivalence dans le droit commun.

Les mesures consignées dans les décrets cités visaient à empêcher des particuliers d'apporter des obstacles à l'exécution des ouvrages publics.

Mais le décret de Pluviöse, techniquement mal conçu (dixit : De Page, *op. cit.*) entraîna la doctrine et la jurisprudence à déduire l'interdiction, pour l'entrepreneur, de céder ou de mettre en gage sa créance.

Or cette interprétation se retourne contre l'Etat et va à l'encontre du but poursuivi, en rendant aléatoire la situation du bailleur de fonds qui en vue de consentir des avances ou des ouvertures de crédit à l'entrepreneur de travaux de l'Etat rechercherait une garantie dans la cession ou la mise en gage de la créance de l'entrepreneur sur l'Etat.

Le projet de loi tend à dissiper cette incertitude dans le chef du bailleur de fonds en affirmant, par la voie d'une loi, la possibilité de la cession ou de la mise en gage de ces créances.

En fait le projet tend à favoriser l'exécution des travaux et des fournitures en facilitant l'obtention des crédits nécessaires aux entrepreneurs et aux fournisseurs pour l'exécution de travaux faits ou à faire pour le compte de l'Etat et pour les fournitures du Ministère de la Défense Nationale.

Le but poursuivi par le législateur ne peut toutefois en aucune façon lésar les droits et privilèges des ouvriers, fournisseurs et sous-traitants. La cession de créance ou sa mise en gage resteront par conséquent inopposables aux créanciers qui bénéficient des privilèges établis par les décrets.

Le créancier privilégié saisissant pourra comme par le passé faire saisie-arrêt des sommes dues par l'Etat à l'entre-

aannemer of leverancier verschuldigde bedragen of zich ertegen verzetten dat hun die bedragen ter hand worden gesteld.

* *

Het door dit ontwerp nagestreefde doel blijft beperkt tot de schuldvordering van de Staat.

Dient daaruit afgeleid dat de cessie en inpandgevingen van schuldvorderingen op de provincies, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten of op allerlei andere openbare instellingen nietig zijn? Alleen de geldigheid van de cessies en inpandgevingen van schuldvorderingen op de Staat wordt hier beoogd.

Zo beschouwd dreigt de kwestie nochtans aanleiding te geven tot verwarring.

De bedoeling van het ontwerp is immers slechts een gedeeltelijke interpretatie te geven van de decreten van Pluviose en van Posen, zonder evenwel het toepassingsgebied er van nader te omschrijven.

Het ontwerp laat die kwestie onaangeroerd. De eventuele verruiming van het toepassingsgebied der decreten moet, ons inziens, aan het oordeel van de rechter worden overgelaten.

Een beperkende opsomming van de organismen die met de Staat moeten worden gelijkgesteld zou een bijkomende bron van verwickelingen doen ontstaan en zou bovendien gevaar lopen onvolledig te zijn, al ware het slechts ten opzichte van de organismen die in de toekomst nog zullen worden opgericht.

Het probleem van de toepassing van de geldigheid der cessies en inpandgevingen van schuldvorderingen op andere openbare instellingen is dus afhankelijk van het standpunt, dat de rechtspraak zal innemen ten aanzien van de eventuele verruiming van het toepassingsgebied der basisdecreten.

In de huidige stand van zaken wordt de toepassing van de wet bij artikel 3, waarbij een bijzondere rechtstitel door de bevoegde Minister wordt ingevoerd, noodzakelijk beperkt tot de schuldvorderingen op de Staat alleen, zonder enige bepaling voor de provinciën, de gemeenten, de verenigingen van gemeenten of de openbare instellingen.

* *

Het ons voorgelegde wetsontwerp bepaalt trouwens dat die vorm van waarborg slechts geldt om de uitvoering van de door de schuldvordering gedekte werken of leveringen mogelijk te maken.

Dit punt werd in de Commissie besproken. De kredietopening mag alleen betrekking hebben op de voor de Staat uitgevoerde werken of leveringen.

In feite echter blijkt het onmogelijk de aanwending van het krediet dat zou worden verleend te vervolgen. De Staat schuldeiser beschikt trouwens nog over genoeg middelen om alle misbruiken dienaangaande te verhinderen en de kredietverlenende organismen of personen moeten de risico's van de cessie of de inpandgeving, waaruit zij voordeel halen, op zich nemen.

* *

Men kan zich nog afvragen of de invoering van de rechtstitel die beantwoordt aan de vereisten van de wetgeving op het burgerlijk en het handelspand streng beperkt is tot het gebruik er van dat bedoeld wordt in een wet die uiteraard een streng beperkte toepassing voorschrijft.

Bij nader onderzoek blijkt dat de bepalingen van artikel 3 van dit ontwerp een ruimer gebruik er van mogelijk maken.

preneur ou au fournisseur ou s'opposer à leur remise entre les mains de ceux-ci.

* *

Le but envisagé par le présent projet est limité aux créances de l'Etat.

Faut-il en conclure que les cessions et mises en gage de créances sur les provinces, les communes, les associations de communes, ou sur divers autres établissements publics sont nulles? Seule la validité des cessions et mises en gage de créances sur l'Etat est visée ici.

Mais la question ainsi posée risque de créer une confusion.

En effet le projet ne vise qu'à une interprétation partielle des décrets de Pluviose et de Posen sans toutefois déterminer le champ d'application de ceux-ci.

Le but du présent projet n'a pas été d'intervenir dans ce domaine. L'extension de l'application des décrets nous paraît devoir être laissée à l'appréciation du juge.

Une énumération limitative des organismes qu'il convient d'assimiler à l'Etat créerait une complication supplémentaire et risquerait de rester incomplète, ne serait-ce qu'à propos des organismes encore à créer dans l'avenir.

Le problème de l'application de la validité des cessions ou des mises en gage de créances sur d'autres organismes publics dépendra ainsi de la solution que la jurisprudence adoptera en ce qui concerne l'extension à donner à l'application du texte des décrets de base.

Au stade actuel, l'article 3 prévoyant la création d'un titre spécial par le Ministre compétent, limite nécessairement l'application de la loi aux seules créances sur l'Etat et ne prévoit aucune disposition pour les provinces, communes, associations de communes ou établissements publics.

* *

Le projet de loi qui vous est soumis prévoit d'ailleurs que cette forme de garantie ne peut être valable qu'en vue de permettre l'exécution des ouvrages ou fournitures couverts par la créance.

Ce point a fait l'objet d'une discussion au sein de la Commission. L'ouverture de crédit ne peut avoir trait qu'aux seuls travaux ou fournitures exécutés pour l'Etat.

Il paraît toutefois impossible en fait, de contrôler l'emploi du crédit qui serait accordé. L'Etat débiteur reste d'ailleurs suffisamment armé pour empêcher tout abus en la matière, et l'organisme ou la personne accordant crédit, devra prendre à sa charge les risques de l'opération de cession ou de mise en gage dont elle tire bénéfice.

* *

On peut encore se demander si la création du titre répondant aux exigences de la législation sur le gage civil et sur le gage commercial est strictement limité à l'usage envisagé par une loi dont l'essence même impose une application strictement limitative.

Il paraît, à l'examen, que les dispositions de l'article 3 du présent projet permettent d'en faire un usage plus large.

Het stuk dat in één exemplaar wordt afgeleverd en bij afstand of pandgeving als titel geldt, is bestemd om te worden overhandigd aan de aannemer of de leverancier, die er naar goedvinden het beste gebruik mag van maken.

Die opvatting kan trouwens geenszins afbreuk doen aan de modaliteiten van de aflevering, noch aan de mededelingen die zowel aan de overnemers als aan de pandhouders van schuldvorderingen moeten gedaan worden.

De artikelen en het ontwerp in zijn geheel werden door de leden van de Commissie voor de Financiën eenparig aangenomen. Hetzelfde geldt voor dit verslag.

De Verslaggever.
O. DEBUNNE.

De Voorzitter.
Fr. VAN BELLE.

Le document, délivré en unique exemplaire et formant titre en cas de cession ou de nantissement, est destiné à être remis entre les mains de l'entrepreneur ou du fournisseur qui pourra en faire l'usage le plus convenable à son entière discrétion.

Cette conception ne pourrait d'ailleurs en aucune façon énerver les modalités de la délivrance ni les communications à faire tant aux cessionnaires de créances qu'aux créanciers gagistes.

Les articles et l'ensemble du projet, ainsi que le présent rapport, ont été adoptés à l'unanimité des membres de la Commission des Finances.

Le Rapporteur.
O. DEBUNNE.

Le Président.
Fr. VAN BELLE.