

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers

GEWONE ZITTING 1992-1993 (*)

11 DECEMBER 1992

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van 3 januari
1958 betreffende de cessies en
in pandgevingen van
schuldvorderingen op de Belgische
Staat uit hoofde van werken en
leveringen**

(Ingediend door de heer Simonet)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het toenemende aantal faillissementen in het bouwbedrijf en het daardoor veroorzaakte sneeuw-
baleffect gaven de jongste jaren aanleiding tot maat-
regelen om dat effect te voorkomen of te beperken.

De uitleggingswet van 19 februari 1990 is hier een
voorbeeld van : die voerde in artikel 20, 12° van de
hypotheekwet een nieuw voorrecht in en wijzigde
artikel 1798 van het Burgerlijk Wetboek betreffende
de rechtstreekse vordering van de arbeiders en met-
selaars tegen de bouwheer, zodat de vordering van de
onderaannemer is beschermd bij faillissement van
de hoofdaannemer met wie hij een contract heeft
gesloten.

De Grondwetswijzigingen die gepaard gaan met
de totstandkoming van een federale Staat, zouden de
rechten en verplichtingen van de ondernemers, de
onderaannemers en de arbeiders onverlet moeten
laten.

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

Chambre des Représentants de Belgique

SESSION ORDINAIRE 1992-1993 (*)

11 DÉCEMBRE 1992

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi du
3 janvier 1958 relative aux
cessions et mises en gage de créances
sur l'Etat du chef de travaux
et fournitures**

(Déposée par M. Simonet)

DEVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La multiplication des faillites dans le secteur de la
construction et ses répercussions en cascade ont sus-
cité ces dernières années, diverses mesures pour évi-
ter ou restreindre leurs effets multiplicateurs négatifs.

La loi interprétative du 19 février 1990 en fournit
un exemple : elle a institué à l'article 20, 12° de la loi
hypothécaire un nouveau privilège et a modifié l'arti-
cle 1798 du Code civil, relatif à l'action directe des
ouvriers et maçons contre le maître de l'ouvrage, de
manière à protéger la créance du sous-traitant en cas
de faillite de son cocontractant entrepreneur général.

Les modifications constitutionnelles liées à la
création d'un Etat fédéral ne devraient avoir aucun
effet sur les droits et obligations des entrepreneurs,
des sous-traitants et de leurs travailleurs.

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

Dit blijkt nochtans wel het geval te zijn omdat sommige wetsbepalingen dateren van vóór de regionalisering van openbare werken.

Een en ander moet worden gecorrigeerd. Dat is het deel van dit wetsvoorstel.

Om te vermijden dat de openbare werken zouden worden vertraagd door financiële moeilijkheden van de aannemers kende de wet van 3 januari 1958 « betreffende de cessies en inpandgevingen van schuldvorderingen op de Belgische Staat uit hoofde van werken en leveringen » aan de werknemers, leveranciers en onderaannemers van de ondernemers die werken verrichten of moeten verrichten voor rekening van de Staat een voorrecht toe. Rechtsleer en rechtspraak menen doorgaans dat dit voorrecht op beperkende wijze moet worden uitgelegd.

Daaruit wordt afgeleid dat dit voorrecht niet van toepassing is in het raam van de aannemingen die worden uitgevoerd voor rekening van andere overheidslichamen, ook al handelen die voor rekening van de Staat of worden ze door hem gesubsidieerd (Droit de la construction, Actualités du droit, 1992/1, blz. 249).

Indien de bovenvermelde wet van 3 januari 1958 niet van toepassing was op de voor rekening van de Gewesten verrichte of te verrichten werken, zou dit voorrecht sinds de regionalisering van openbare werken zijn uitgehold en zouden de Gewesten het zonder deze maatregel ter vrijwaring van hun werken moeten stellen.

Diverse overwegingen pleiten voor een wetsuitlegging die gunstiger is voor de Gewesten, de aannemers en hun onderaannemers en werknemers.

De traditionele beperkende uitlegging heeft te maken met het feit dat de wetgever uit 1958 niet de bedoeling had het voordeel van dit voorrecht uit te breiden tot de aannemingen uitgevoerd voor rekening van andere overheidslichamen, zoals de gemeenten, de provincies en de instellingen van openbaar nut. Aangezien de wet van 1958 tot stand kwam toen België Gemeenschappen noch Gewesten kende, kon ze natuurlijk geen rekening houden met de overheveling van openbare werken naar de Gewesten.

Deze traditionele uitlegging sluit bijgevolg niet uit dat de term « Staat » die in de tekst wordt gebruikt, niet alleen geldt voor de centrale overheid, maar ook voor de openbare instanties die momenteel de bevoegdheden hebben die in 1958 enkel aan de centrale overheid toekwamen, met name de Gewesten.

Ofschoon het Arbitragehof tot op heden nog niet werd gevraagd zich meer bepaald over deze omstreken kwestie uit te spreken, kan men toch naar analogie teruggrijpen naar zijn rechtspraak. Inzake onteigening ten algemenen nutte heeft het Hof namelijk bevestigd dat uit verschillende bepalingen van de bijzondere wet op de regionalisering « blijkt dat het de wil van de bijzondere wetgever is dat de Executieven, voor de aan de Gemeenschappen of de Gewesten overgedragen aangelegenheden, ten volle in de plaats treden van de nationale Uitvoerende Macht,

Or, tel paraît être le cas par le fait de certaines dispositions légales conçues avant la régionalisation des travaux publics.

Cette situation appelle une correction : tel est l'objet de la présente proposition de loi.

La doctrine et la jurisprudence considèrent en effet généralement que le privilège que la loi du 3 janvier 1958 relative aux cessions et mises en gage de créances sur l'Etat du chef de travaux et fournitures a accordé aux travailleurs, fournisseurs et sous-traitants des entrepreneurs adjudicataires des ouvrages faits ou à faire pour le compte de l'Etat dans le but d'éviter que les travaux publics ne soient retardés par le fait des difficultés financières des adjudicataires, est d'interprétation restrictive.

Elles en déduisent que ce privilège n'est pas d'application dans le cadre des marchés exécutés pour compte d'autres pouvoirs publics, même si ceux-ci agissent pour le compte de l'Etat ou sont subsidiés par lui (Droit de la construction, Actualités du droit, 1992/1, p. 249).

Depuis la régionalisation des travaux publics, ce privilège serait vidé de sa substance et les Régions privées d'une mesure de sauvegarde de leurs travaux si la loi du 3 janvier 1958 sus-mentionnée ne s'appliquait pas aux ouvrages faits ou à faire pour le compte des Régions.

Plusieurs considérations militent en faveur d'une interprétation de la loi favorable aux Régions ainsi qu'à leurs entrepreneurs et à leurs sous-traitants et travailleurs.

L'interprétation restrictive traditionnelle tient au fait que le législateur de 1958 n'entendait pas étendre le bénéfice de ce privilège aux marchés exécutés pour le compte d'autres pouvoirs publics, à savoir par exemple les communes, les provinces, les organismes d'intérêt public. Mais, conçue à une époque où la Belgique ne connaissant ni Communautés ni Régions, la loi de 1958 n'a évidemment pu envisager le transfert des travaux publics aux Régions.

Cette interprétation traditionnelle n'exclut donc pas que le terme « Etat » utilisé dans ladite loi recouvre non seulement l'autorité centrale mais aussi les collectivités publiques qui exercent actuellement les attributions qui relevaient en 1958 de la seule autorité centrale, c'est-à-dire les Régions.

Encore que la Cour d'Arbitrage n'ait pas à ce jour été appelée à se prononcer spécifiquement sur la question litigieuse, sa jurisprudence peut cependant être invoquée par analogie. En matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, la Cour a en effet affirmé que diverses dispositions de la loi spéciale de régionalisation « font apparaître la volonté du législateur spécial de substituer pleinement les Exécutifs... au pouvoir exécutif national pour les matières transférées aux Communautés et aux Régions pour autant que la loi spéciale n'en dispose pas autre-

in zoverre de bijzondere wet er ter zake niet anders over heeft beslist ». Het Hof voegt daar aan toe dat « de wetten met betrekking tot de aangelegenheden die aan de Gemeenschappen of de Gewesten zijn overgedragen en die van vóór de Staatshervorming dateren, bij de bijzondere wet van 8 augustus 1980 impliciet zijn gewijzigd » (arrest n° 65 van 15 juni 1988).

Dienstigheidshalve kan worden verwezen naar de toestand van het Wegenfonds. Trouw aan de traditioneel beperkende uitlegging, hebben de hoven en rechtbanken lange tijd geoordeeld dat het voorrecht van de onderaannemer niet gold voor de werken voor rekening van het Wegenfonds. In een recent arrest van 3 april 1992 stelt het Hof van Cassatie echter dat « de bedoelde werken aan snelwegen en rijkswegen die in opdracht van het Wegenfonds worden uitgevoerd, voor rekening van de Staat gebeuren, zodat de onderaannemer die de werken uitvoert in opdracht van het Wegenfonds, het voorrecht van de wet van 3 januari 1958 kan inroepen ».

Artikel 61 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt onder meer het volgende : « Tenzij in deze wet anders wordt bepaald, nemen de Gemeenschappen en Gewesten de rechten en verplichtingen van de Staat over die betrekking hebben op de bevoegdheden die hen worden toegekend bij de wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, met inbegrip van de rechten en verplichtingen die voortkomen uit hangende en toekomstige gerechtelijke procedures ».

De heer Paques (« Les droits et les charges du passé dans la Belgique fédérale », Actualités du droit, 1991/2, blz. 405) licht deze bepaling toe als volgt :

« Het idee dat de Gemeenschappen en de Gewesten zich in de plaats stellen van de Staat in aangelegenheden die naar hen werden overgeheveld, en de rechten en verplichtingen van de Staat overnemen, lijkt ons conform het institutionele proces (...). Hoewel de Belgische Staat als centrale Staat — en niet als het België dat op internationaal vlak als geheel optreedt (...) — niet langer bevoegd is en geen rechten en verplichtingen meer heeft inzake de aangelegenheden die de Gewesten en Gemeenschappen toekomen, blijven die rechten en verplichtingen niettemin bestaan. In die zin is er wel degelijk sprake van opvolging. »

De praktijk wijst echter uit dat de toepassing van dit voorrecht op de werken waarvoor de Staat destijds opdracht heeft gegeven en die sinds de regionalisering van openbare werken door de Gewesten worden voortgezet, aanleiding geeft tot discussie.

Het enige artikel van het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk op juridisch vlak duidelijkheid te scheppen in deze zaak en de moeilijkheden waarmee men in de praktijk te kampen krijgt, uit de wereld te helpen.

ment ». Elle ajoute que « les lois relatives aux matières transférées aux Communautés et aux Régions et antérieures à la réforme de l'Etat ont ainsi été modifiées implicitement par la loi spéciale du 8 août 1980 » (arrêt n° 65 du 15 juin 1988).

Il peut encore utilement être fait référence à la situation du Fonds des Routes. Fidèles à l'interprétation restrictive traditionnelle, les cours et tribunaux ont longtemps considéré que pour les travaux faits pour le compte du Fonds des Routes, le privilège du sous-traitant ne trouvait pas à s'appliquer. Or, dans un arrêt récent (3 avril 1992) la Cour de cassation a posé le principe selon lequel « les travaux y visés des autoroutes et routes de l'Etat, exécutés sur ordre du Fonds des Routes, sont faits pour le compte de l'Etat, de sorte que le sous-traitant qui exécute des travaux sur ordre du Fonds des Routes, peut invoquer le privilège prévu par la loi du 3 janvier 1958. »

L'article 61 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions, dispose que « A moins que la présente loi n'en dispose autrement, les Communautés et les Régions succèdent aux droits et obligations de l'Etat relatifs aux compétences qui leur sont attribuées par la loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce compris les droits et obligations résultant de procédures judiciaires en cours et à venir ».

M. Paques (« Les droits et les charges du passé dans la Belgique fédérale », Actualités du droit, 1991/2, p. 405) a commenté cette disposition en ces termes :

« L'idée de succession et de continuation de l'Etat par les Communautés et les Régions dans les matières qui leur sont transférées et dans les droits et obligations nous semble conforme au processus institutionnel... L'Etat belge, au sens d'Etat central — et non d'Etat désignant l'ensemble de la Belgique qui apparaît au plan international... — cessant d'être compétent et titulaire de droits et obligations dans les matières communautaires et régionales, les matières, les droits et obligations demeurent. En ce sens il y a bien succession. »

Et pourtant la pratique enseigne que l'application du privilège aux ouvrages commandés par l'Etat et poursuivis par les Régions depuis la régionalisation des travaux publics prête à discussion.

L'article unique de la présente proposition de loi permettra de clarifier la situation sur le plan juridique et de mettre un terme pour l'avenir aux difficultés rencontrées dans la pratique.

Er zij voorts op gewezen dat de federale wetgever volkomen bevoegd blijft om in deze aangelegenheid regelgevend op te treden : krachtens artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is alleen de nationale overheid bevoegd om algemene regels inzake overheidsopdrachten vast te stellen.

Il convient par ailleurs de souligner que le législateur national est demeuré intégralement compétent pour réglementer la matière : en effet, en vertu de l'article 6, § 1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité nationale est seule compétente pour fixer les règles générales en matière de marchés publics.

J. SIMONET

WETSVOORSTEL

PROPOSITION DE LOI

Artikel 1

Article premier

In artikel 1 van de wet van 3 januari 1958 betreffende de cessies en inpandgevingen van schuldvoorringen op de Belgische Staat uit hoofde van werken en leveringen worden de volgende wijzigingen aangebracht :

A l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1958 relative aux cessions et mises en gage de créances sur l'Etat du chef de travaux et de fournitures sont apportées les modifications suivantes :

1) de woorden « of van het Gewest » worden ingevoegd tussen de woorden « voor rekening van de Staat » en de woorden « uitgevoerde of uit te voeren werken »;

1) les mots « ou de la Région, » sont insérés entre les mots « de l'Etat » et les mots « ou des fournitures faites »;

2) de woorden « of van de gewestelijke rekenplichtigen » worden ingevoegd tussen de woorden « van de rijksrekenplichtigen » en de woorden « zijn gedeponeerd ».

2) les mots « ou de la Région » sont insérés entre les mots « de l'Etat » et « pour être délivrés ».

Art. 2

Art. 2

In artikel 2 van dezelfde wet worden de woorden « of van het Gewest » ingevoegd tussen de woorden « van de Staat » en de woorden « verrichte of te verrichten werken ».

A l'article 2 de la même loi, les mots « ou de la Région, » sont insérés entre les mots « de l'Etat » et les mots « ou des fournitures faites ».

Art. 3

Art. 3

In artikel 3, derde lid, van dezelfde wet worden de woorden « of het Gewest » ingevoegd tussen de woorden « De Staat » en de woorden « geeft de overnemers ».

A l'article 3, troisième alinéa de la même loi, les mots « ou la Région » sont insérés entre les mots « L'Etat » et le mot « fait ».

5 november 1992.

5 novembre 1992.

J. SIMONET