

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 37.508/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 37.508/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 1 juli 2004 door de Minister van Sociale Zaken verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot uitvoering van artikel 46, § 1, vijfde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen", heeft op 5 oktober 2004 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales, le 1^{er} juillet 2004, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 portant exécution de l'article 46, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités", a donné le 5 octobre 2004 l'avis suivant:

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om, wat de reservefondsen betreft die overeenkomstig artikel 28, § 1, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen moeten worden aangelegd, de rangorde te wijzigen waarin de vereffenaars dienen over te gaan tot betaling van de schulden in geval van de ontbinding van een ziekenfonds of van een landsbond van ziekenfondsen. Het ontwerp beoogt daartoe artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 tot uitvoering van artikel 46, § 1, vijfde lid, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, te vervangen.

2.1. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling om de voorrangsregeling van artikel 4, § 1, van het voornoemde koninklijk besluit van 2 augustus 2002 te vervangen door een regeling die overeenstemt met de algemene regeling die ter zake is vervat in onder meer de Hypotheekwet van 16 december 1851. De regeling van artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit wijkt immers op bepaalde punten af van de wettelijke regeling, wat tot onzekerheid heeft geleid op het vlak van de toe te passen voorrangsregels.

De stellers van het ontwerp beogen de zo-even vermelde doelstelling inzake gelijkschakeling met de wettelijke voorrangsregels te bereiken door, enerzijds, in de inleidende zin van het ontworpen artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 uitdrukkelijk te vermelden dat de betrokken schulden worden betaald met inachtneming van de Hypotheekwet van 16 december 1851 en de voorrechten ingesteld door andere wettelijke bepalingen en door, anderzijds, in het ontworpen artikel 4, § 1, een rangorde van schuldvorderingen¹ over te nemen die in overeenstemming zou moeten zijn met de rangorde zoals die uit onder meer de Hypotheekwet valt af te leiden.

De wijze waarop de stellers van het ontwerp de zo-even beschreven doelstelling beogen te realiseren, stuit op een aantal bezwaren.

(1) Onder voorbehoud van de andere opmerkingen die in dit advies worden gemaakt, zou de opsomming in het ontworpen artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 moeten worden geconcipieerd als een opsomming van schuldvorderingen en niet, zoals in het om advies voorgelegde ontwerp het geval is, als een opsomming van schuldeisers of verzekeraars.

2.2. Doordat ervoor wordt geopteerd om in het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voorrangsregels over te nemen die al voortvloeien uit door de wetgever vastgestelde bepalingen - meer bepaald uit de Hypotheekwet, doch ook uit het Wetboek van Koophandel en de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst -, worden in artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 regels ingeschreven die niet enkel overbodig zijn, doch waarvan tevens de juridische aard onduidelijk is.

Het overnemen van wetsbepalingen in een normatieve tekst van een hiërarchisch lagere rang, zoals met name in een koninklijk besluit, moet immers worden vermeden omdat als gevolg ervan onzekerheid kan ontstaan omtrent de precieze juridische aard van de overgenomen bepalingen en omtrent de plaats die deze innemen in de hiërarchie der rechtsnormen. Het overnemen van wetsbepalingen in een koninklijk besluit heeft tot gevolg dat in eenzelfde normatieve tekst bepalingen voorkomen van verordenende en van wetkrachtige aard en dat deze laatste categorie enkel vatbaar is voor wijziging door de wetgever. Het beschreven procédé van overname sluit daarenboven het risico in zich dat de overname niet volledig correct gebeurt, waardoor de indruk kan ontstaan dat bij koninklijk besluit zou kunnen worden afgeweken van wettelijke bepalingen.

Deze bezwaren kunnen worden verholpen door in het ontworpen artikel 4, § 1, af te zien van het hernemen van de wettelijke voorrangsregels die, omdat ze al van toepassing zijn, op overbodige wijze worden hernomen in het ontwerp. Acht men het, ter wille van de toegankelijkheid van de regelgeving, aangewezen om desondanks in de ontworpen bepaling de door de wetgever vastgestelde voorrangsregels over te nemen - wat om de hiervoor uiteengezette redenen geen aanbeveling verdient -, dan zou door middel van een expliciete verwijzing naar de desbetreffende wetsbepalingen duidelijker en op een meer expliciete manier moeten worden aangegeven dat de betrokken voorrangsregels die zijn welke door de wetgever zijn vastgesteld.

2.3. Benevens het onder 2.2 vermelde bezwaar moet worden opgemerkt dat de stellers van het ontwerp hun doelstelling die erin bestaat om een overeenstemming met de wettelijke voorrangsregels te bewerkstelligen, niet bereiken, aangezien het ontworpen artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 op bepaalde punten inhoudelijk afwijkt van de wettelijke voorrangsregeling.

Zo wordt in het ontworpen artikel 4, § 1, 5°, melding gemaakt van "de schuldeisers die op alle roerende goederen bevoorrecht zijn". Op die wijze wordt evenwel onvoldoende rekening gehouden met de voorrangregeling die inzake gerechtskosten voortvloeit uit de artikelen 17, 19, eerste lid, 20 en 21 ² van de Hypotheekwet die tot gevolg hebben dat in het ontworpen artikel 4, § 1, 5°, niet in algemene en ongenueanceerde bewoordingen kan worden gerefereerd aan "de schuldeisers die op alle roerende goederen bevoorrecht zijn".

2.4. Het overnemen van de wettelijke voorrangregels in het ontworpen artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 kan, tot slot, leiden tot rechtsonzekerheid ingeval die regels niet woordelijk worden overgenomen of er een andere terminologie wordt gebruikt, waardoor onduidelijkheid kan rijzen in het licht van de samenhang die dient te bestaan tussen de overgenomen regels en de regeling zoals die is opgenomen in de wet.

Zo wordt in het ontworpen artikel 4, § 1, 3°, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 melding gemaakt van de schuldeisers die kosten hebben gedaan voor het behoud van de reservefondsen "en dit indien deze later gemaakt zijn dan de schulden bedoeld onder 4°". De aangehaalde zinsnede is evenwel van aard om vragen te doen rijzen, gelet op het bepaalde in artikel 22, eerste lid, van de Hypotheekwet, naar luid waarvan de kosten die tot behoud van de zaak zijn gemaakt, boven de vroegere voorrechten gaan. De aangehaalde zinsnede in het ontworpen artikel 4, § 1, 3°, lijkt derhalve minstens overbodig te zijn. Wel blijft - steeds wat de aangehaalde zinsnede in het ontworpen artikel 4, § 1, 3°, betreft - dan de vraag omtrent de specifieke verwijzing naar "de schulden bedoeld onder 4°", ermee rekening houdende dat met toepassing van het voornoemde artikel 22, eerste lid, van de Hypotheekwet, de betaling van de kosten die zijn gemaakt tot behoud van de zaak, tevens voorrang heeft op bijvoorbeeld vroegere voorrechten betreffende de schuldvorderingen die zijn bedoeld in het ontworpen artikel 4, § 1, 5°.

Dergelijke onduidelijkheden omtrent de bedoeling van de stellers van het ontwerp ingeval deze niet woordelijk de wettelijke voorrangregels overnemen, tonen aan hoe nefast het procédé van de overname kan zijn voor de rechtszekerheid.

⁽²⁾ Artikel 21 van de Hypotheekwet luidt: "De gerechtskosten gaan boven alle schuldvorderingen ten behoeve waarvan zij zijn gemaakt".

3. Uit wat voorafgaat volgt dat het procédé van overname - in een ontwerp van koninklijk besluit - van wettelijke voorrangsregels op diverse juridische bezwaren stuit die van aard zijn dat van dat procédé moet worden afgezien.

Ermee rekening houdende dat de betrokken wettelijke voorrangsregels hoe dan ook van toepassing zijn op de in het ontwerp geregelde aangelegenheid en dat, zoals door de gemachtigde van de regering is bevestigd, die wettelijke voorrangsregels in het verleden al toepassing hebben gekregen op de betrokken aangelegenheid, kan worden overwogen om de voorrangsregeling die tot op heden is vervat in artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 - en die afwijkt van de wettelijke voorrangsregels - niet te vervangen, doch wel op te heffen ³.

.....

⁽³⁾ Op die wijze wordt dan tevens voorkomen dat betwisting rijst omtrent de vraag of artikel 4, § 1, van het koninklijk besluit van 2 augustus 2002 een deugdelijke rechtsgrond vindt in artikel 46, § 1, vijfde lid, van de reeds genoemde wet van 6 augustus 1990, dat de Koning opdraagt om de bevoegdheden en de verplichtingen van de vereffenaars te bepalen, alsook de regels die ter zake moeten worden toegepast.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend, en ce qui concerne les fonds de réserve qui doivent être constitués conformément à l'article 28, § 1^{er} de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités, modifier l'ordre dans lequel les liquidateurs doivent procéder à l'apurement des dettes en cas de dissolution d'une mutualité ou d'une union nationale de mutualités. À cet effet, le projet se propose de remplacer l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 août 2002 portant exécution de l'article 46, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités.

2.1. Selon le fonctionnaire délégué, l'intention est de remplacer le régime de priorités de l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal susvisé du 2 août 2002 par un régime correspondant au système général prévu en la matière, notamment, dans la loi hypothécaire du 16 décembre 1851. En effet, les règles inscrites à l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal s'écarterent sur certains points du régime légal, ce qui a donné lieu à des incertitudes quant aux règles de priorités à appliquer.

Les auteurs du projet entendent atteindre l'objectif susvisé de l'alignement sur le régime légal en matière de priorités, d'une part, en mentionnant expressément dans la phrase introductive de l'article 4, § 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 2 août 2002 que les dettes concernées sont apurées dans le respect de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851 et des privilèges instaurés par d'autres dispositions légales et, d'autre part, en inscrivant à l'article 4, § 1^{er}, en projet un ordre des créances ¹ qui devrait correspondre à celui qui se déduit de la loi hypothécaire, notamment.

La manière dont les auteurs du projet entendent réaliser l'objectif qui vient d'être décrit se heurte à un certain nombre d'objections.

(1) Sous réserve des autres observations qui seront formulées dans le présent avis, l'énumération, à l'article 4, § 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 2 août 2002, devrait être conçue comme une énumération de créances et non, comme tel est le cas dans le projet soumis pour avis, comme une énumération de créanciers ou d'assureurs.

2.2. En choisissant de reproduire dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis des règles de priorités qui résultent déjà de dispositions adoptées par le législateur - plus particulièrement de la loi hypothécaire, mais également du Code de commerce et de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre - les auteurs inscrivent à l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 août 2002 des règles qui non seulement sont superflues, mais dont la nature juridique est également imprécise.

En effet, il convient d'éviter de reproduire des dispositions législatives dans un texte normatif d'un rang hiérarchique inférieur, tel qu'un arrêté royal, par exemple, car ce procédé peut être source d'ambiguïté quant à la nature juridique exacte des dispositions reproduites et quant à la place que celles-ci occupent dans la hiérarchie des normes. La reproduction de dispositions législatives dans un arrêté royal implique qu'un même texte normatif contient des dispositions de nature réglementaire et législative et que cette dernière catégorie peut uniquement être modifiée par le législateur. Ce procédé comporte en outre le risque que la reproduction ne soit pas tout à fait correcte, ce qui pourrait donner à penser qu'un arrêté royal pourrait déroger à des dispositions législatives.

Il est possible de remédier à ces objections en ne reproduisant pas, dans l'article 4, § 1^{er}, en projet, les règles légales en matière de priorités dont la présence dans le projet est superflue dès lors qu'elles sont déjà applicables. Si, par souci d'accessibilité de la réglementation, on jugerait opportun de reproduire malgré tout dans la disposition en projet les règles de priorités adoptées par le législateur - méthode à proscrire en raison des motifs exposés ci-dessus - il faudrait, par une référence expresse aux dispositions légales concernées, indiquer plus clairement et de façon plus explicite que les règles de priorité concernées sont celles qu'a fixées le législateur.

2.3. Outre l'objection formulée au 2.2., il convient de relever que les auteurs du projet n'atteignent pas leur objectif d'alignement sur les règles légales en matière de priorités étant donné que, sur certains points, l'article 4, § 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 2 août 2002 s'écarte sur le fond du régime légal.

Ainsi, l'article 4, § 1^{er}, 5°, en projet fait état des "créanciers bénéficiant d'un privilège sur l'ensemble des meubles". De cette manière toutefois, il n'est pas suffisamment tenu compte du régime de priorités qui découle, en matière de frais de justice, des articles 17, 19, alinéa 1^{er}, 20 et 21 ², de la loi hypothécaire, dispositions qui emportent l'article 4, § 1^{er}, 5°, en projet ne peut faire référence, en termes généraux et sans nuances, aux "créanciers bénéficiant d'un privilège sur l'ensemble des meubles".

2.4. Enfin, la reproduction des règles légales en matière de priorités à l'article 4, § 1^{er}, en projet de l'arrêté royal du 2 août 2002 peut être source d'insécurité juridique si ces règles ne sont pas reproduites littéralement ou si une autre terminologie est employée, ce qui peut générer une zone d'ombre en raison de la cohérence qui doit exister entre les règles reproduites et les dispositions inscrites dans la loi.

Ainsi, l'article 4, § 1^{er}, 3°, en projet de l'arrêté royal du 2 août 2002 fait état des créanciers qui ont exposé des frais pour la conservation des fonds de réserves "et ce, s'ils sont postérieurs aux créances visées au 4°". Le segment de phrase cité est toutefois de nature à soulever des questions au vu de la règle énoncée à l'article 22, alinéa 1^{er}, de la loi hypothécaire, qui prévoit que les frais faits pour la conservation de la chose priment les privilèges antérieurs. Le passage extrait de l'article 4, § 1^{er}, 3°, en projet semble dès lors à tout le moins superflu. Reste néanmoins - toujours en ce qui concerne le passage cité de l'article 4, § 1^{er}, 3°, en projet - la question de la référence spécifique aux "créances visées au 4°", compte tenu qu'en application de l'article 22, alinéa 1^{er}, susvisé de la loi hypothécaire, le paiement des frais exposés pour la conservation de la chose prime également, par exemple, des privilèges antérieurs sur les créances visées à l'article 4, § 1^{er}, 5°, en projet.

Ce manque de clarté à propos de la volonté des auteurs du projet si ces derniers ne reproduisent pas littéralement les règles légales en matière de priorités, montre à quel point le procédé de la reproduction peut nuire à la sécurité juridique.

(2) L'article 21 de la loi hypothécaire s'énonce comme suit : "Les frais de justice priment toutes les créances dans l'intérêt desquelles ils ont été faits".

3. Il résulte de ce qui précède que le procédé consistant à reproduire - dans un projet d'arrêté royal - des règles légales de priorité se heurte à différentes objections juridiques dont la nature impose de renoncer à ce procédé.

Compte tenu de ce que ces règles légales en matière de priorités sont de toutes façons applicables à la matière réglée dans le projet et qu'elles ont déjà, comme l'a confirmé le délégué du gouvernement, été appliquées par le passé à la matière concernée, il peut être envisagé de ne pas remplacer les règles de priorité figurant actuellement à l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 août 2002 - qui dérogent aux règles légales de priorité prévues par la loi - mais bien de les abroger ³.

⁽³⁾ Ainsi, on évitera également que des contestations surviennent quant à la question de savoir si l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 2 août 2002 trouve un fondement juridique adéquat dans l'article 46, § 1^{er}, alinéa 5, de la loi du 6 août 1990, déjà évoquée, lequel charge le Roi de déterminer les compétences et les obligations des liquidateurs, ainsi que les règles qui doivent être appliquées en la matière.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

G. SCHRANS,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME