ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 36.651/4
36.652/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 20 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

1° un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "adoptant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire" (36.651/4);

2° un avant-projet d'ordonnance "portant ratification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale adoptant le Code bruxellois de l'aménagement du territoire" (36.652/4),

a donné le 15 mars 2004 l'avis suivant :

L'habilitation de codification accordée au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par l'article 73 de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme, est rédigée comme suit :

> "Art. 73. Le Gouvernement peut codifier et mettre en concordance les dispositions législatives en vigueur mentionnées ci-après, en y apportant les modifications qui se recommandent dans un but de simplification formelle, sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions :
>
> - l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme et ses arrêtés d'exécution;
>
> - l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier et ses arrêtés d'exécution;
>
> - l'ordonnance du 13 avril 1995 relative au réaménagement des sites d'activité économique inexploités ou abandonnés et ses arrêtés d'exécution.
>
> La codification visée à l'alinéa 1er porte l'intitulé suivant : «Code bruxellois de l'aménagement du territoire». Elle n'entre en vigueur qu'après sa ratification par le Conseil.
>
> Le Gouvernement est également habilité à adapter les références aux dispositions codifiées en vertu de l'alinéa 1er qui sont contenues dans d'autres ordonnances."

1. Respect de l'habilitation: quant aux textes pouvant faire l'objet de la codification

Le projet soumis pour avis intègre dans la codification l'ordonnance du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption, non prévue dans l'habilitation. La lettre de demande d'avis justifie cet ajout par l'application de la loi du 13 juin 1961 relative à la codification et à la coordination des lois [(1)]. Ce n'est toutefois pas sur la base de cette dernière loi, qui implique une demande de codification adressée au bureau de coordination du Conseil d'État, que la codification est réalisée, mais bien en vertu d'une habilitation particulière. Même si, au regard de l'exposé des motifs concernant l'article 73 susvisé, l'ordonnance relative au droit de préemption peut être rangée parmi les "législations

(1) Dont la teneur des articles 2 et 3, abrogés par la loi du 4 août 1996, figure depuis à l'article 6*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

connexes" envisagées [2], il n'en reste pas moins que, tenant compte du choix opéré par le Gouvernement, celui-ci n'était pas formellement autorisé à reprendre l'ordonnance relative au droit de préemption dans la codification.

Le projet intègre également, à l'article 282, l'article 70*bis* de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il n'y a pas davantage d'habilitation pour une telle extension.

C'est au législateur régional, et à lui seul, qu'il appartient d'étendre au besoin le champ d'application de la codification. Les observations ci-après sont dès lors formulées sous réserve de cette extension.

Par ailleurs, pour la bonne forme, il conviendrait de remplacer, dans l'article 73 susvisé, la mention de l'ordonnance du 13 avril 1995 relative au réaménagement des sites d'activité économique inexploités ou abandonnés par la mention du texte qui a remplacé celle-ci, à savoir l'ordonnance du 18 décembre 2003 relative à la réhabilitation et à la réaffectation des sites d'activité inexploités.

Une autre réserve doit encore être formulée, à savoir que ne peuvent être codifiées que des dispositions effectivement entrées en vigueur, ce qui, à l'heure actuelle, n'est pas encore le cas, d'une part, pour l'ordonnance du 19 février 2004 portant sur certaines dispositions en matière d'aménagement du territoire ainsi que, d'autre part, pour les articles 35 et 64, 2° de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

---

(2) Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-capitale, sess. 2001-2002, n° A-284/1, p. 32.

2. Respect de l'habilitation quant aux modifications qui peuvent être apportées

L'habilitation donnée au Gouvernement d'apporter aux ordonnances visées "les modifications qui se recommandent dans un but de simplification formelle sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes inscrits dans ces dispositions" n'autorise pas à apporter des modifications touchant au fond.

Pour être à même d'apprécier si les aménagements de texte respectent les termes de l'habilitation, il faut disposer non seulement de notes de bas de page qui indiquent les références aux textes originaux, mais également des justifications des aménagements apportés, lorsque le texte nouveau ne reproduit pas fidèlement le texte original.

Ces deux éléments d'information (note de bas de page et justifications) s'imposent à l'évidence, même dans les cas où la loi du 13 juin 1961, précitée, ne trouve pas application. Ils sont indispensables non seulement pour ceux auxquels les textes de la codification s'adressent (juge ou citoyen) mais également, au préalable, pour permettre un examen approprié du projet tant par la section de législation du Conseil d'État que par le Conseil de la région de Bruxelles-Capitale, lors de la ratification.

Dans le bref délai imparti, il n'a pas été possible de procéder à un examen systématique des dispositions du projet. Il a dès lors été procédé par coup de sonde.

Il en résulte que certaines dispositions outrepassent l'habilitation accordée par le Conseil régional. A cet égard, il importe tout particulièrement de relever que la correction d'une erreur autre que purement matérielle, fût-elle manifeste, est du ressort du seul législateur.

On se bornera à citer les exemples suivants :

- L'article 3 du projet énonce : "Dans la mise en oeuvre du présent Code, les autorités administratives s'efforcent de concilier le progrès social, (...)". La note de bas de page se réfère à l'article 3 de l'ordonnance du 29 août 1991, qui prévoit que : "Dans l'élaboration des plans et lors de la délivrance des permis et certificats, les autorités administratives s'efforcent de concilier le progrès social, (...)".

Une telle formulation serait admissible si chacun des textes codifiés reprenait, même en termes légèrement différents, le principe consacré par cette disposition. Or seule l'ordonnance du 29 août 1991 le prévoit pour certains actes qu'elle règle. L'article 3 en projet apporte donc une modification de fond, par l'extension de son champ d'application, ce qui excède l'habilitation.

- L'article 41, alinéa 3, du projet, qui est censé reprendre l'article 49, alinéa 3, de l'ordonnance du 29 août 1991, apporte deux modifications de fond à cette disposition : d'une part, il remplace les notions de "rapport d'incidences" et d'"étude d'incidences" par celle de "rapport sur les incidences environnementales"; d'autre part, il remplace l'expression "aux plans supérieurs" par "au plan régional d'affectation du sol".

- À l'article 42 du projet, deuxième alinéa, les mots "les dispositions des plans" sont remplacés par les mots "les dispositions du plan régional d'affectation du sol".

- L'article 7 de l'ordonnance précitée du 4 mars 1993 se réfère à l'article 38 de cette même ordonnance; l'article 210 du projet reproduit cet article 7 en visant les articles 307 et 310 [(3)], tandis que la table de concordance indique que ledit article 38 se retrouve dans les articles 307 et 308 de la codification, l'article 310 étant issu, selon la même source, de l'article 38t*er* de l'ordonnance.

- L'article 46 du projet reprend l'article 54 de l'ordonnance du 29 août 1991, tel qu'il a été remplacé par l'ordonnance du 19 février 2004, mais remplace, au paragraphe 3, alinéa 3, les termes de "collège des bourgmestre et échevins" par ceux de "conseil communal".

- L'article 275, alinéa 2, du projet, est complété par un 5° et 6°.

- Les articles 307 et 310 du projet reprennent des dispositions figurant, les unes dans l'ordonnance du 29 août 1991, et les autres dans l'ordonnance du 4 mars 1993. Ils le font en des termes qui, sur plusieurs points, conduisent à modifier le champ d'application originel de ces dispositions, tantôt en l'étendant, tantôt en le restreignant.

---

(3) Cette double référence intervient ailleurs, à l'article 229, notamment.

3. Respect de l'habilitation quant à l'entrée en vigueur

L'habilitation contenue dans l'article 73, alinéa 2, de l'ordonnance précitée du 18 juillet 2002 prévoit que la codification n'entre en vigueur "qu'après sa ratification par le Conseil". Il n'est dès lors pas admissible que l'arrêté fixe lui-même, en son article 2, une date d'entrée en vigueur, puisque celle-ci est fixée par la disposition d'habilitation elle-même.

Cette disposition doit être omise.

4. Nécessité de satisfaire à l'obligation de transparence

Une habilitation de codification ne peut s'assimiler à un blanc-seing donné par le législateur et le pouvoir exécutif doit dès lors agir dans la plus grande transparence. Comme déjà signalé ci-avant, une codification (tout comme une coordination) se doit de mentionner toutes les modifications intervenues, mais aussi de permettre d'apprécier leur bien-fondé quant au respect de l'habilitation. Le projet présente à ce sujet de sérieuses déficiences. L'on peut notamment relever ce qui suit :

- Les modifications apportées au texte lui-même doivent être clairement identifiées, ce qui n'est pas le cas. Les notes de bas de page se contentent, lorsqu'elles concernent des textes modifiés, de reproduire le texte original, laissant au lecteur le soin de découvrir par lui-même ce qui est changé. Par exemple, la note de bas de page relative à l'article 42 du projet se contente de reproduire l'article 50 de l'ordonnance du 29 août 1991, sans indiquer explicitement quelles modifications sont apportées par la codification. Il s'agit d'indiquer explicitement que tel mot est remplacé par tel autre.

- Au paragraphe 2, alinéa 3, de l'article 46 du projet, le mot "conseil" est remplacé par les mots "conseil communal", sans que cette modification ne soit mentionnée.

Même si cette modification peut se justifier au regard de l'unité de la terminologie, qui doit être respectée, elle doit être à tout le moins signalée. Cette omission permet en outre de s'interroger quant à l'existence éventuelle d'autres modifications, dont il n'aurait pas été fait mention.

- L'article 79 du projet se réfère aux plans d'expropriation pris en vertu "du présent chapitre", alors que l'article 77 de l'ordonnance du 29 août 1991, qu'il reprend, se réfère à "la présente ordonnance".

Rien ne justifie cette modification qui, par ailleurs est pertinente puisque les plans auxquels il était fait référence dans l'ordonnance précitée du 29 août 1991 sont réglés par des dispositions figurant dans le chapitre mentionné de l'arrêté de codification; les modifications quant aux références ne sont pas davantage expliquées.

- Les modifications aux références internes ne sont jamais renseignées. Par exemple, la note de bas de page relative à l'article 43 du projet ne mentionne pas que la référence aux articles 56 à 58 de l'ordonnance du 29 août 1991 est remplacée par une référence aux articles 48 à 50.

- L'article 2 de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la protection du patrimoine immobilier perd, dans la codification, les points 4°, 5°, 7° et 8°; même si, ces suppressions semblent admissibles dans le cadre d'une simplification, elles devraient être justifiées et à tout le moins mentionnées.

- Quant au fonctionnaire délégué, rien n'explique, à l'article 210 [(4)], par exemple, pourquoi les mots "désigné en exécution de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme" n'ont pas de correspondant alors que la référence à l'article 5 du projet aurait été opportune.

- La suppression, dans l'article 258, de la définition de "Gouvernement", qui figure à l'article 2 de l'ordonnance du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption, n'est pas mentionnée et encore moins justifiée.

---

(4) Qui reprend l'article 7 de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la protection du patrimoine immobilier.

- Lorsqu'un texte est scindé, il s'agit d'indiquer avec précision quelle partie du texte est reprise (exemple : article 13 du projet).

Il y a donc lieu de revoir systématiquement et, le cas échéant, de remanier les données figurant dans les notes de bas de page (5) et de faire de même pour les tables de concordance.

5. Sauvegarder la cohérence malgré la diversité des sources

L'ordonnance du 19 février 2004 insère dans celle du 29 août 1991 un article 15*bis* attribuant une large habilitation au Gouvernement en matière de transposition des directives européennes. Cette habilitation à caractère général s'applique tant aux dispositions existantes de l'ordonnance du 29 août 1991 qu'aux modifications de toute nature qui peuvent lui être apportées par la suite.

L'intégration de cette disposition dans la codification, à l'article 314, telle qu'elle est rédigée (6), en altère la portée, puisqu'elle se comprend comme s'opposant à ce que des dispositions modifiées, notamment par remplacement d'article, puissent à leur tour faire l'objet de modifications par arrêté du Gouvernement, aux fins d'une transposition. En effet, en visant "les dispositions de l'ordonnance organique de la planification et du l'urbanisme du 29 août 1991 telle(s) que codifiées dans le présent Code", l'on fige en quelque sorte ces dispositions dans l'état où elles se trouvent au moment de la codification.

Il serait dès lors opportun de modifier cette disposition de manière à viser les "dispositions en matière de planification et d'urbanisme du présent Code" qui correspond plus adéquatement à la portée réelle de l'article 15*bis*.

---

(5) Comme exemple pouvant être retenu quant aux aménagements à apporter aux notes de bas de pages, on peut retenir celui de la loi relative à l'assurance soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994.

(6) Cette disposition est introduite parmi les dispositions dites "finales et transitoires", alors qu'elle était au coeur de l'ordonnance du 29 août 1991.

6. Ne pas garder dans la codification des dispositions qui sont devenues sans objet

La codification prévoit d'une part, dans le titre XI [7], diverses dispositions "finales et transitoires" des ordonnances codifiées et, d'autre part, dans une annexe IV, des "dispositions non coordonnées [8]" des mêmes ordonnances.

L'examen des dispositions qui figurent dans le titre XI soulève la question de savoir si un certain nombre de celles qui y sont reprises ne pourraient pas être transférées à l'annexe IV.

Par exemple, une ancienne disposition abrogatoire, qui a accompli son office, ou une disposition transitoire qui se rapporte à une situation qui a disparu n'ont pas à figurer dans la codification proprement dite.

Tel est notamment le cas pour :

- l'article 315, qui est une disposition abrogatoire;

- les articles 317, 318, 319 et 335, qui revêtent également un caractère abrogatoire;

- les articles 320 à 324, qui reprennent des dispositions transitoires qui ne peuvent plus trouver d'application; il en est de même de l'article 334.

Les autres dispositions sont à maintenir en tout ou en partie dans la seule mesure requise par le souci de régler des situations existantes ou pouvant encore se produire.

Ces aménagements devraient faire l'objet d'explications adéquates.

---

(7) Et non IX, comme mentionné par erreur.

(8) Plus exactement "non reprises dans la codification".

Il y aura également lieu de régler le sort de dispositions telles que l'article 1er, alinéa 2, de l'ordonnance du 19 février 2004, qui fait référence aux directives dont cette ordonnance est la transposition. L'on peut défendre l'idée qu'ayant été satisfait formellement à l'obligation de référence imposée par les directives, il n'est pas indispensable de reprendre cette disposition dans la codification, mais c'est perdre de vue qu'une telle référence, qui a été très justement intégrée dans le dispositif de l'ordonnance du 19 février 2004, identifie clairement le caractère des dispositions auxquelles elle se rapporte. Ne pas reprendre cette donnée fait courir le risque que certaines dispositions de la codification n'apparaissent pas comme intégrant des normes de droit européen dans la législation et que le juge néglige par exemple de poser une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes, ce qui va à l'encontre de l'objectif d'une application uniforme du droit européen.

7. Aménagements à apporter aux notes de bas de page sur le plan formel

Outre les observations fondamentales énoncées ci-avant quant au contenu des notes de bas de page, celles-ci devraient également être revues quant à certains aspects formels :

- Il y a lieu d'examiner l'opportunité de maintenir les indications devenues sans objet. Par exemple, les références relatives à l'article 21 du projet qui mentionnent les modifications, devenues sans objet, apportées à l'article 23 de l'ordonnance du 29 août 1991 par les ordonnances des 23 novembre 1993 et 19 décembre 1996; pour l'article 45 du projet, qui reprend l'article 53 de l'ordonnance du 29 août 1991, les modifications autres que celle du remplacement de cette disposition par l'ordonnance du 19 février 2004.

- Il est nécessaire de vérifier si toutes les références sont bien exactes. Par exemple, la référence relative à l'article 6 doit renseigner l'ordonnance du 23 novembre 1993 et non celle du 16 juillet 1998.

- Il y a lieu, conformément au principe établi par les articles 33 et 39 de la loi du 12 janvier 1989, qui prévoit que les textes français et néerlandais sont publiés l'un en regard de l'autre, de faire de même pour les notes de bas de page [(9)].

8. Adaptation des références aux dispositions codifiées qui sont contenues dans d'autres ordonnances

L'article 73, alinéa 3, de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme habilite spécialement le Gouvernement à adapter les références aux dispositions codifiées qui sont contenues dans d'autres ordonnances.

Tel est le cas, par exemple, des références à l'ordonnance du 29 août 1991 qui sont contenues dans l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

Il conviendrait, dans un souci de sécurité juridique, que le Gouvernement fasse les adaptations requises en même temps qu'il établit le code en projet.

9. Conclusions

Le projet proprement dit, sous réserve d'un examen que le délai accordé n'a permis d'accomplir que partiellement, paraît présenter les caractéristiques essentielles que l'on est en droit d'attendre d'une codification, à savoir revêtir un caractère cohérent, systématique et complet, pourvu que l'on détaille dans les notes de bas de page tous les changements apportés et qu'on les justifie, ce qui n'a pas été fait comme il aurait fallu.

---

(9) Il serait beaucoup plus approprié, pour les notes de bas de page, afin d'en favoriser la lisibilité, d'indiquer, au lieu d'un numéro de bas de page, le numéro d'article, suivi de l'explication. Ceci permettrait d'avoir une parfaite correspondance entre les textes français et néerlandais, au lieu de voir ces deux textes introduits par des numéros différents. Il y aurait par ailleurs lieu de s'en tenir pour la formulation, outre les remarques déjà signalées, aux recommandations publiées par le Conseil d'État en matière de technique législative (Circulaire de légistique formelle - recommandations et formules, novembre 2001,(http://www.raadvst-consetat.be).

Une deuxième constatation s'impose cependant, à savoir que le projet ne respecte pas intégralement l'habilitation accordée par l'article 73 de l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme.

En effet, d'une part, la codification a été étendue à un texte que le législateur n'avait pas désigné (l'ordonnance du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption) et, d'autre part, des aménagements qui ne peuvent être compris comme une simplification formelle ont été apportés.

Comment dans ces conditions réaliser une codification présentant les qualités requises ? Cette question doit être examinée à la lumière de l'obligation prévue par l'article 73, précité, à savoir que la codification doit faire l'objet d'une ratification par la voie d'une ordonnance et qu'elle n'entre en vigueur qu'après cette ratification.

Il y a dès lors lieu de chercher à savoir si la ratification elle-même peut lever les objections d'illégalité qui pourraient être formulées à l'égard des dispositions non conformes à l'habilitation, du fait de cette non-conformité.

La réponse à cette question doit être nuancée.

Quand il ratifie un code, le législateur tend à lui conférer une sécurité juridique indiscutable. Il s'agit d'éliminer les doutes qui pourraient exister quant à la conformité du code à l'habilitation que le législateur a donnée à l'exécutif. Ceci sera tout spécialement utile lorsqu'il existe des modifications implicites, dont il y a lieu de tenir compte dans le cadre d'une habilitation de coordination ou de codification [(10)].

---

(10) En atteste notamment le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 24 juin 1988 codifiant la loi communale sous l'intitulé "Nouvelle loi communale" (Moniteur belge du 3 septembre 1988, p. 12465), qui précise, à la suite de l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État, que la constatation d'une modification implicite d'une loi par une autre nécessite une interprétation de ces deux textes et qu'une ratification empêche que l'exception d'illégalité puisse être invoquée à ce propos à l'égard de la coordination.

La question de savoir si la ratification peut couvrir des illégalités, dûment relevées comme telles, est plus délicate (11).

Il existe des précédents en ce sens (12).

Toutefois, l'on ne peut passer sous silence les objections de principe qu'une telle solution soulève et les risques qu'elle entraîne, ni le fait qu'en d'autres circonstances, il n'a pas paru opportun d'y avoir recours (13).

La première objection est que le législateur tient de la sorte peu compte des limites qu'il a lui-même tracées à l'action de l'exécutif et qui ont justement pour objet qu'il ne soit pas porté atteinte aux règles qu'il lui appartient en propre d'établir.

La deuxième objection est que la solution évoquée, consistant à ratifier in globo l'ensemble du code, y compris en ses règles de fond nouvelles insérées dans le code en méconnaissance de l'habilitation donnée à l'exécutif, est de nature à induire en erreur sur la portée de l'intervention du législateur en ce qui concerne ces règles. Il ne peut être perdu de vue, à cet égard, que, s'il ratifie un code contenant de nouvelles règles de fond, le législateur exprime à cette occasion une nouvelle manifestation de volonté. Ainsi que

---

(11) Lire à ce sujet D. RENDERS, La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral, Bruylant-L.G.D.J., 2003, pp. 228 et 229.

(12) Ainsi que le relève D. RENDERS, ibid. p. 229 à propos de la loi du 9 janvier 1995 confirmant l'arrêté royal du 14 juillet 1994 portant coordination de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités et abrogeant certaines dispositions non reproduites dans la coordination. Cette loi "couvre" effectivement certaines dispositions qui manquaient de fondement légal. A noter cependant que, comme l'indique son intitulé, la même loi abroge explicitement des dispositions non reprises dans la coordination, l'omission de celles-ci n'ayant donc pas été admise par le seul fait de la ratification.

(13) Voir le rapport relatif au projet de loi "portant confirmation du Code des impôts sur les revenus 1992, coordonné le 10 avril 1992", qui fait état du ralliement à l'opinion de la section de législation du Conseil d'État, suivant laquelle, même en cas de confirmation législative, des modifications de fond ne peuvent être apportées, ce qui a justifié que diverses dispositions soient distraites de la codification (Doc. Chambre Sess. 1991-1992, n° 407/2, p. 5) Voir également la motivation du recours à une codification législative dans l'exposé des motifs du projet de loi instituant le Code des Sociétés, (Doc. Chambre Sess. 1998-1999, n° 1838/1, pp. 1 et 2.

le relève la Cour d'arbitrage : "Dans une (...) hypothèse de simple coordination, la confirmation de celle-ci par une loi comportant un article unique ne peut être considérée comme s'identifiant à la volonté du législateur de légiférer à nouveau en la matière. Il en serait cependant autrement si (...) des dispositions nouvelles étaient insérées dans l'arrêté de coordination ou si la coordination elle-même avait pour effet d'altérer la signification de textes anciens." (14).

Aussi, il se recommande nettement, à la fois par souci de sécurité juridique et pour assurer la transparence requise, de procéder avec un maximum de rigueur et de donner l'occasion au législateur par des dispositions autres que celles qui, dans l'ordonnance de ratification de la codification, auront pour objet ladite ratification, d'apporter expressément les aménagements requis aux ordonnances codifiées, en manière telle que la disposition de l'ordonnance ayant pour objet la ratification de la codification soit ainsi compatible avec l'habilitation à cet effet.

Certes, les modifications apportées de la sorte ouvrent également la voie à des recours éventuels. Toutefois, cette méthode apporte les deux avantages suivants : d'une part, le législateur est ainsi mieux informé de la portée respective des textes modificatifs des ordonnances codifiées et du texte de ratification; d'autre part, le public sera ainsi mieux averti de l'existence des dispositions réellement nouvelles dans l'ordre juridique.

Il conviendrait, dès lors, dans l'ordonnance de ratification :

a) de compléter l'habilitation portée par l'article 73, précité, de manière à :

1° y inclure l'ordonnance du 18 juillet 2002 relative au droit de préemption et l'article 70*bis* de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;

(14) Arrêt n° 81/93 du 1er décembre 1993, B.3.1. Il résulte de cet arrêt que la publication des dispositions nouvelles fait courir un nouveau délai dans lequel celles-ci sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation.

2° l'adapter pour y inclure l'ordonnance du 18 décembre 2003 relative à la réhabilitation et à la réaffectation des sites d'activité inexploités en lieu et place de celle du 13 avril 1995 relative au réaménagement des sites d'activité économique inexploités ou abandonné, qu'elle a remplacée;

3° y supprimer les mentions "et ses arrêtés d'exécution" qui n'ont pas de raison d'être du fait qu'il n'est pas envisagé, et qu'il n'y a d'autre part pas lieu, d'intégrer des dispositions de nature purement réglementaire dans la codification.

b) d'apporter, par des dispositions distinctes, aux ordonnances concernées, les modifications autres que de simplification formelle, qui sont envisagées dans le cadre de l'opération de codification.

Il serait par ailleurs indiqué de prévoir dans l'ordonnance de ratification que dans l'attente d'une mise en concordance, les références aux textes abrogés, qui apparaissent dans les dispositions [(15)] réglementaires, formulaires et documents, sont censées renvoyer aux dispositions de la codification conformément à la table de concordance qui figure en annexe à la codification.

Enfin, la ratification devra porter sur la codification proprement dite et non sur l'arrêté de codification.

---

[(15)] En ce qui concerne les dispositions législatives, il est renvoyé à l'observation 8.

La chambre était composée de

| | | |
|---|---|---|
| Madame | M.-L. WILLOT-THOMAS, | président de chambre, |
| Messieurs | P. LIÉNARDY,<br>P. VANDERNOOT, | conseillers d'État, |
| Madame | C. GIGOT, | greffier. |

Le rapport a été présenté par MM. B JADOT, premier auditeur chef de section et R. QUINTIN, référendaire.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË
---

ADVIES 36.651/4
36.652/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE
---

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 20 februari 2004 door de Minister-Voorzitter van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over :

1° een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende vaststelling van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening" (36.651/4);

2° een voorontwerp van ordonnantie "houdende ratificatie van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende vaststelling van de Brusselse Code voor Ruimtelijke Ordening" (36.652/4),

heeft op 15 maart 2004 het volgende advies gegeven :

De machtiging tot codificatie, die aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt verleend bij artikel 73 van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw, is als volgt geformuleerd :

> "Art. 73. De regering kan de hieronder vermelde wetgevende bepalingen codificeren en met elkaar in overeenstemming brengen door er de wijzigingen in aan te brengen die aanbeveling verdienen met het oog op een formele vereenvoudiging, zonder dat er afbreuk kan worden gedaan aan de in deze bepalingen ingeschreven principes :
>
> - de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw en haar uitvoeringsbesluiten;
>
> - de ordonnantie van 4 maart 1993 inzake het behoud van het onroerend erfgoed en haar uitvoeringsbesluiten;
>
> - de ordonnantie van 13 april 1995 betreffende de herinrichting van de niet-uitgebate of verlaten bedrijfsruimten en haar uitvoeringsbesluiten.
>
> De onder het eerste lid bedoelde codificatie draagt de volgende titel : «Brussels Wetboek van de ruimtelijke ordening». Zij treedt slechts in werking na haar ratificatie door de Raad.
>
> De regering is eveneens gemachtigd tot het aanpassen van de verwijzingen naar de krachtens het eerste lid gecoördineerde en gecodificeerde bepalingen die in andere ordonnanties vervat zitten."

1. Naleving van de machtiging wat betreft de teksten die gecodificeerd mogen worden

Het ter fine van advies voorgelegde ontwerp neemt in de codificatie de ordonnantie van 18 juli 2002 houdende het voorkooprecht op, hoewel de machtiging daarin niet voorziet. In de brief waarmee om advies wordt verzocht, wordt als reden voor het opnemen ervan opgegeven dat de wet van 13 juni 1961 betreffende de coördinatie en de codificatie van wetten [(1)] wordt toegepast. De codificatie wordt evenwel niet tot stand gebracht op basis van die wet, die impliceert dat aan het coördinatiebureau van de Raad van State een aanvraag tot codificatie wordt gericht, maar krachtens een bijzondere machtiging. Ook al kan de ordonnantie houdende het voorkooprecht in het licht van de memorie van toelichting betreffende het voormelde artikel 73 gerekend worden tot de

---

(1) Waarvan de artikelen 2 en 3 opgeheven zijn bij de wet van 4 augustus 1996, terwijl de inhoud van die artikelen sedertdien in artikel 6*bis* van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te vinden is.

"aanverwante wetten" waaraan gedacht is [2], neemt zulks niet weg dat de regering, gelet op de keuze die ze heeft gemaakt, niet formeel gemachtigd was de ordonnantie houdende het voorkooprecht in de codificatie op te nemen.

In het ontwerp wordt eveneens, als artikel 282, artikel 70*bis* van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw overgenomen. Voor zulk een uitbreiding is evenmin een machtiging voorhanden.

Het staat aan de ordonnantiegever en aan hem alleen om zo nodig de werkingssfeer van de codificatie uit te breiden. De hiernavolgende opmerkingen worden dan ook gemaakt onder voorbehoud van die uitbreiding.

Overigens dient, voor de goede vorm, in het voormelde artikel 73 de vermelding van de ordonnantie van 13 april 1995 betreffende de herinrichting van de niet-uitgebate of verlaten bedrijfsruimten te worden vervangen door de vermelding van de regeling die daarvoor in de plaats is gekomen, namelijk de ordonnantie van 18 december 2003 betreffende de rehabilitatie en de herbestemming van de niet-uitgebate bedrijfsruimten.

Er moet nog een ander voorbehoud worden gemaakt, namelijk dat alleen bepalingen die reeds in werking zijn getreden, gecodificeerd kunnen worden, hetgeen thans nog niet het geval is met, ten eerste, de ordonnantie van 19 februari 2004 betreffende enkele bepalingen inzake ruimtelijke ordening en, ten tweede, de artikelen 35 en 64, 2°, van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

2. <u>Naleving van de machtiging wat betreft de wijzigingen die aangebracht mogen worden</u>

De aan de regering verleende machtiging om in de bedoelde ordonnanties "de wijzigingen ... aan te brengen die aanbeveling verdienen met het oog op een formele vereenvoudiging, zonder dat er afbreuk kan worden gedaan aan de in deze bepalingen ingeschreven principes", houdt geen machtiging in tot het aanbrengen van wijzigingen die op de inhoud betrekking hebben.

---

[2] Gedr. St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, zitting 2001-2002, nr. A-284/1, blz. 32.

Teneinde in staat te zijn om te beoordelen of de aanpassingen van de tekst binnen de perken van de machtiging blijven, moet men niet alleen beschikken over voetnoten met verwijzingen naar de originele teksten, maar ook over verantwoordingen van de uitgevoerde aanpassingen wanneer de nieuwe tekst geen getrouwe weergave is van de originele tekst.

Die beide informatiebronnen (voetnoten en verantwoordingen) zijn uit de aard der zaak nodig, zelfs wanneer de voormelde wet van 13 juni 1961 niet van toepassing is. Ze zijn onontbeerlijk, niet alleen voor degenen tot wie de teksten van de codificatie gericht zijn (rechter en burger), maar ook om het, in een vroeger stadium, mogelijk te maken dat het ontwerp terdege wordt onderzocht zowel door de afdeling Wetgeving van de Raad van State als door de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, bij de ratificatie ervan.

Binnen de korte termijn is het niet mogelijk geweest de bepalingen van het ontwerp systematisch te onderzoeken. Er is dan ook steekproefsgewijs te werk gegaan.

Uit die steekproeven blijkt dat sommige bepalingen verder gaan dan de machtiging die door de Gewestraad is toegestaan. In dit verband moet er heel in het bijzonder op worden gewezen dat het corrigeren van andere vergissingen dan loutere verschrijvingen, zelfs als het om klaarblijkelijke vergissingen gaat, een zaak is van de ordonnantiegever alleen.

In dat verband worden alleen de volgende voorbeelden gegeven :

- Artikel 3 van het ontwerp luidt als volgt : "Bij de tenuitvoerlegging van dit Wetboek, stellen de administratieve instanties alles in het werk om de sociale ... vooruitgang ... te verzoenen (...)". In de voetnoot wordt verwezen naar artikel 3 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, welk artikel als volgt luidt : "Bij de uitwerkingsprocedure van de plannen en bij de afgifte van de vergunningen en attesten, stellen de administratieve instanties alles in het werk om de sociale ... vooruitgang ... te verzoenen (...)".

Zulk een formulering zou aanvaardbaar zijn als elk van de gecodificeerde teksten, zelfs in enigszins verschillende bewoordingen, het principe zou overnemen dat in die bepaling verankerd is. Dat principe komt evenwel alleen voor in de ordonnantie van 29 augustus 1991, voor bepaalde handelingen die deze regelt. Het ontworpen artikel 3 brengt dus een inhoudelijke wijziging aan door de werkingssfeer van dat principe uit te breiden, wat verder reikt dan de machtiging.

- Bij artikel 41, derde lid, van het ontwerp, welke bepaling geacht wordt de weergave te zijn van artikel 49, derde lid, van de ordonnantie van 29 augustus 1991, worden in die bepaling twee inhoudelijke wijzigingen aangebracht : ten eerste worden de begrippen "effectenverslag" en "effectenstudie" vervangen door het begrip "milieueffectenrapport" en ten tweede wordt de uitdrukking "van de hogere plannen" vervangen door de uitdrukking "van het gewestelijk bestemmingsplan".

- In artikel 42, tweede lid, van het ontwerp komen in de plaats van de woorden "de bepalingen van de plannen" de woorden "de bepalingen van het gewestelijk bestemmingsplan".

- Artikel 7 van de voormelde ordonnantie van 4 maart 1993 bevat een verwijzing naar artikel 38 van diezelfde ordonnantie; in artikel 210 van het ontwerp wordt dat artikel 7 overgenomen met een verwijzing naar de artikelen 307 en 310 [(3)], terwijl in de concordantietabel wordt aangegeven dat het voornoemde artikel 38 weer te vinden is in de artikelen 307 en 308 van de codificatie, terwijl artikel 310, volgens diezelfde bron, voortkomt uit artikel 38ter van de ordonnantie.

- In artikel 46 van het ontwerp wordt artikel 54 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 overgenomen zoals het gewijzigd is bij de ordonnantie van 19 februari 2004, maar daarbij worden in paragraaf 3, derde lid, de woorden "het college van burgemeester en schepenen" vervangen door de woorden "de gemeenteraad".

- Artikel 275, tweede lid, van het ontwerp bevat onderdelen 5° en 6°, die in het oorspronkelijke artikel niet voorkomen.

- In de artikelen 307 en 310 van het ontwerp worden bepalingen opgenomen waarvan er sommige vervat zijn in de ordonnantie van 29 augustus 1991 en andere in de ordonnantie van 4 maart 1993. Die bepalingen worden in zulke bewoordingen overgenomen dat de oorspronkelijke werkingssfeer ervan op verschillende punten wordt gewijzigd, nu eens in uitbreidende zin, dan weer in beperkende zin.

---

(3) Die dubbele verwijzing komt ook elders voor, namelijk in artikel 229.

3. Naleving van de machtiging wat de inwerkingtreding betreft

De machtiging die vervat is in artikel 73, tweede lid, van de voormelde ordonnantie van 18 juli 2002 bepaalt dat de codificatie pas in werking treedt "na haar ratificatie door de Raad". Het is derhalve niet aanvaardbaar dat artikel 2 van het besluit zelf een datum van inwerkingtreding bepaalt, aangezien de inwerkingtreding wordt vastgesteld in de machtigingsbepaling zelf.

Deze bepaling dient te vervallen.

4. Noodzaak om te voldoen aan de verplichting inzake transparantie

Een machtiging tot codificatie kan niet worden gelijkgesteld met een door de wetgever verleende blancovolmacht en de uitvoerende macht dient derhalve met de grootst mogelijke transparantie op te treden. Zoals hierboven reeds opgemerkt is, moeten in een codificatie (evenals in een coördinatie) alle tot stand gekomen wijzigingen worden vermeld, maar moet deze het ook mogelijk maken de gegrondheid ervan te beoordelen wat de naleving van de machtiging betreft. Het ontwerp vertoont in dit verband ernstige gebreken. Er kan onder meer op het volgende worden gewezen :

- De wijzigingen die in de tekst zelf worden aangebracht, moeten duidelijk worden aangegeven, wat niet het geval is. Wanneer de voetnoten betrekking hebben op gewijzigde bepalingen, wordt de oorspronkelijke bepaling er gewoon in overgenomen, waarbij het aan de lezer wordt overgelaten zelf te ontdekken wat gewijzigd is. Zo bijvoorbeeld wordt in de voetnoot betreffende artikel 42 van het ontwerp artikel 50 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 gewoon overgenomen, zonder dat uitdrukkelijk wordt aangegeven welke wijzigingen door de codificatie worden aangebracht. Er dient duidelijk te worden aangegeven welk woord vervangen wordt door welk ander woord.

- In paragraaf 2, derde lid, van artikel 46 van het ontwerp wordt het woord "raad" vervangen door het woord "gemeenteraad", zonder dat deze wijziging wordt vermeld.

Ook al kan deze wijziging worden gerechtvaardigd omwille van de eenheid van de terminologie, waarover dient te worden gewaakt, ze dient op zijn minst te worden aangegeven. De omstandigheid dat dit niet geschied is, kan bovendien de vraag doen rijzen of er eventueel geen andere wijzigingen bestaan waarvan geen gewag zou zijn gemaakt.

- In artikel 79 van het ontwerp is sprake van de onteigeningsplannen die opgemaakt zijn krachtens "dit hoofdstuk", terwijl in artikel 77 van de ordonnantie van 29 augustus 1991, dat het overneemt, sprake is van "deze ordonnantie".

Niets rechtvaardigt deze wijziging, die overigens pertinent is aangezien de plannen waarvan in de voornoemde ordonnantie van 29 augustus 1991 sprake is, geregeld worden door bepalingen van het vermelde hoofdstuk van het codificatiebesluit. De wijzigingen in de verwijzingen worden evenmin uitgelegd.

- De wijzigingen in de interne verwijzingen worden nooit aangegeven. Zo bijvoorbeeld wordt in de voetnoot betreffende artikel 43 van het ontwerp niet vermeld dat de verwijzing naar de artikelen 56 tot 58 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 vervangen wordt door een verwijzing naar de artikelen 48 tot 50.

- In de codificatie komen de onderdelen 4°, 5°, 7° en 8° van artikel 2 van de ordonnantie van 4 maart 1993 inzake het behoud van het onroerende erfgoed niet meer voor. Ook al lijken deze weglatingen aanvaardbaar in het kader van een vereenvoudiging, ze zouden moeten worden gerechtvaardigd en op zijn minst moeten worden vermeld.

- Wat betreft de gemachtigde ambtenaar, wordt niet uitgelegd waarom bijvoorbeeld in artikel 210 [(4)] de woorden "de gemachtigde ambtenaar die aangesteld is krachtens de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw" niet voorkomen, terwijl het opportuun zou zijn geweest te verwijzen naar artikel 5 van het ontwerp.

---

(4) Dat artikel 7 van de ordonnantie van 4 maart 1993 betreffende het behoud van het onroerend erfgoed overneemt.

- Het wegvallen, in artikel 258, van de definitie van "Regering", die voorkomt in artikel 2 van de ordonnantie van 18 juli 2002 houdende het voorkooprecht, wordt niet vermeld en nog minder gerechtvaardigd.

- Wanneer een tekst wordt opgesplitst, dient nauwkeurig te worden aangegeven welk deel ervan overgenomen wordt (bijvoorbeeld: artikel 13 van het ontwerp).

De gegevens in de voetnoten [5] dienen dus systematisch te worden herzien en, in voorkomend geval, te worden herwerkt en hetzelfde dient te geschieden voor de concordantietabellen.

5. De samenhang bewaren ondanks de verscheidenheid van de bronnen

De ordonnantie van 19 februari 2004 voegt in de ordonnantie van 29 augustus 1991 een artikel 15*bis* in, dat aan de Regering een ruime machtiging verleent voor de omzetting van Europese richtlijnen. Deze machtiging van algemene aard geldt zowel voor de bestaande bepalingen van de ordonnantie van 29 augustus 1991, als voor de wijzigingen van allerlei aard die daarin naderhand kunnen worden aangebracht.

Door het opnemen van deze bepaling, in artikel 314 van de codificatie, zoals ze geredigeerd is [6], wordt de strekking ervan gewijzigd, aangezien die bepaling aldus kan worden uitgelegd dat ze belet dat bepalingen die worden gewijzigd, onder meer door vervanging van een artikel, op hun beurt kunnen worden gewijzigd bij besluit van de Regering met het oog op een omzetting. Door te verwijzen naar "de bepalingen van de ordonnantie houdende organisatie van de planning en de stedenbouw van 29 augustus 1991 zoals gecodificeerd in dit Wetboek", worden deze bepalingen immers als het ware vastgelegd zoals ze waren op het ogenblik van de codificatie.

---

(5) Als voorbeeld van de aanpassingen die in de voetnoten moeten worden aangebracht kan worden aangehaald de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994.

(6) Deze bepaling wordt ingevoegd in de zogenaamde "slot-en overgangsbepalingen", terwijl ze mede de kern van de ordonnantie van 29 augustus 1991 vormde.

.../...

Het zou derhalve opportuun zijn deze bepaling aldus te wijzigen dat sprake is van de "bepalingen inzake planning en stedenbouw van dit Wetboek", bewoordingen die beter overeenstemmen met de werkelijke strekking van artikel 15*bis*.

6. In de codificatie mogen geen bepalingen worden gehandhaafd die doelloos geworden zijn

De codificatie bevat enerzijds in titel XI [(7)] verscheidene "slot-en overgangsbepalingen" van de gecodificeerde ordonnanties en anderzijds in een bijlage IV "niet-gecoördineerde bepalingen" [(8)] van dezelfde ordonnanties.

Het onderzoek van de bepalingen die opgenomen zijn in titel XI doet de vraag rijzen of een aantal ervan niet kan worden overgebracht naar bijlage IV.

Een oude opheffingsbepaling bijvoorbeeld, die haar werk gedaan heeft, of een overgangsbepaling die betrekking heeft op een situatie die niet meer bestaat, is niet op haar plaats in de eigenlijke codificatie.

Dit is inzonderheid het geval met :

- artikel 315, dat een opheffingsbepaling is;

- de artikelen 317, 318, 319 en 335, die eveneens opheffingsbepalingen zijn;

- de artikelen 320 tot 324, waarin overgangsbepalingen opgenomen zijn die niet meer van toepassing kunnen zijn; hetzelfde geldt voor artikel 334.

De andere bepalingen dienen geheel of gedeeltelijk te worden gehandhaafd voor zover dit vereist is om bestaande situaties of situaties die zich nog kunnen voordoen, te regelen.

---

(7) En niet IX, zoals verkeerdelijk vermeld.

(8) Eigenlijk "niet in de codificatie opgenomen bepalingen".

Voor deze aanpassingen dient een gepaste uitleg te worden verstrekt.

Er behoort eveneens te worden bepaald wat er dient te gebeuren met bepalingen zoals artikel 1, tweede lid, van de ordonnantie van 19 februari 2004, waarin verwezen wordt naar de richtlijnen die door die ordonnantie worden omgezet. Men kan zich scharen achter de stelling dat aangezien formeel voldaan is aan de verwijzingsverplichting die door de richtlijnen wordt opgelegd, het niet noodzakelijk is om die bepaling over te nemen in de codificatie, maar daarbij wordt uit het oog verloren dat zulk een verwijzing, die zeer terecht opgenomen is in het dispositief van de ordonnantie van 19 februari 2004, een duidelijke weergave is van de aard van de bepalingen waarop ze betrekking heeft. Door dat gegeven niet over te nemen, ontstaat het gevaar dat een aantal bepalingen van de codificatie niet rechtsregels van Europees recht lijken op te nemen in de wetgeving en dat de rechter bijvoorbeeld verzuimt om een prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, hetgeen indruist tegen de doelstelling van een uniforme toepassing van het Europees recht.

7. Vormaanpassingen van de voetnoten

Naast de inhoudelijke opmerkingen die hiervoren geformuleerd zijn met betrekking tot de inhoud van de voetnoten, moeten deze ook herzien worden wat betreft een aantal vormelijke aspecten ervan :

- Er moet worden nagegaan of het nog zin heeft om vermeldingen te behouden die doelloos geworden zijn. Bijvoorbeeld de verwijzingen met betrekking tot artikel 21 van het ontwerp, welke melding maken van de doelloos geworden wijzigingen die door de ordonnanties van 23 november 1993 en 19 december 1996 aangebracht zijn in artikel 23 van de ordonnantie van 29 augustus 1991; wat artikel 45 van het ontwerp betreft, dat artikel 53 van de ordonnantie van 29 augustus 1991 overneemt, de andere wijzigingen dan de vervanging van die bepaling bij de ordonnantie van 19 februari 2004.

- Er moet nagegaan worden of alle verwijzingen kloppen. Zo bijvoorbeeld moet de verwijzing in verband met artikel 6 melding maken van de ordonnantie van 23 november 1993 en niet van die van 16 juli 1998.

- Overeenkomstig het beginsel dat is vastgelegd door de artikelen 33 en 39 van de wet van 12 januari 1989, dat bepaalt dat de Nederlandse en de Franse tekst tegenover elkaar worden bekendgemaakt, behoort hetzelfde te gedaan te worden met de voetnoten [(9)].

8. Aanpassing van de verwijzingen naar gecodificeerde bepalingen die vervat zijn in andere ordonnanties

Artikel 73, derde lid, van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw machtigt de Regering in het bijzonder tot het aanpassen van de verwijzingen naar gecodificeerde bepalingen die in andere ordonnanties vervat zijn.

Dat geldt bij voorbeeld voor de verwijzingen naar de ordonnantie van 29 augustus 1991 die vervat zijn in de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

Met het oog op de rechtszekerheid zou het nodig zijn dat de Regering de noodzakelijke aanpassingen doorvoert tegelijk met het opstellen van het ontworpen wetboek.

---

(9) Teneinde de leesbaarheid van de voetnoten te verbeteren zou het veel meer geraden zijn om in plaats van een nummer van de voetnoot, het artikelnummer te vermelden, gevolgd door de uitleg. Daardoor zouden de Nederlandse en de Franse tekst perfect op elkaar afgestemd kunnen zijn en zouden die teksten niet meer ingeleid worden door onderscheiden nummers. Wat de formulering betreft, zou het overigens nodig zijn om naast de reeds gemaakte opmerkingen, zich te houden aan de aanbevelingen die door de Raad van State bekendgemaakt zijn inzake wetgevingstechniek (Circulaire betreffende de wetgevingstechniek - aanbevelingen en formules, november 2001, (http://www.raadvst-consetat.be).

9. Conclusie

Het ontwerp op zich lijkt, onder voorbehoud van een onderzoek dat door de toegemeten termijn slechts ten dele is kunnen worden gevoerd, de voornaamste kenmerken te vertonen die men terecht mag verwachten van een codificatie, namelijk een coherent, systematisch en volledig geheel vormen, op voorwaarde dat men in de voetnoten alle aangebrachte wijzigingen uitvoerig beschrijft en deze rechtvaardigt, hetgeen niet naar behoren is geschied.

Een tweede vaststelling is evenwel onvermijdelijk, namelijk dat het ontwerp zich niet helemaal houdt aan de machtiging die is toegekend door artikel 73 van de ordonnantie van 18 juli 2002 tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw.

Immers, enerzijds is de codificatie uitgebreid is tot een tekst die door de wetgever niet was genoemd (de ordonnantie van 18 juli 2002 houdende het voorkooprecht) en anderzijds zijn wijzigingen aangebracht die niet beschouwd kunnen worden als een vereenvoudiging wat de vorm betreft.

Hoe kan in die omstandigheden een codificatie worden uitgewerkt die de noodzakelijke kwaliteiten heeft ? Die vraag moet worden ontleed in het licht van de verplichting gesteld in het voornoemde artikel 73, namelijk dat de codificatie bekrachtigd moet worden door een ordonnantie en dat ze pas in werking treedt na die bekrachtiging.

Er behoort derhalve te worden nagegaan of de bekrachtiging op zich een einde kan maken aan de wettigheidsbezwaren die eventueel kunnen worden geopperd tegen de bepalingen die niet in overeenstemming zijn met de machtiging, vanwege die niet-overeenstemming.

Het antwoord op deze vraag dient te worden genuanceerd.

Wanneer de wetgever een wetboek bekrachtigt, beoogt hij daaraan een onbetwistbare rechtszekerheid te verlenen. De bedoeling bestaat erin alle mogelijke twijfels weg te nemen die zouden kunnen bestaan wat betreft de overeenstemming van het wetboek met de machtiging die de wetgever verleend heeft aan de uitvoerende macht. Dat zal inzonderheid nuttig zijn wanneer er impliciete wijzigingen zijn, waarmee rekening behoort te worden gehouden in het kader van een machtiging tot coördinatie of codificatie [(10)].

De vraag of door die bekrachtiging onregelmatigheden gedekt kunnen worden, die als zodanig op deugdelijke wijze, aan de orde zijn gesteld, ligt moeilijker [(11)].

Er bestaan precedenten in die zin [(12)].

---

(10) Dat blijkt onder andere uit het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 24 juni 1988 tot codificatie van de gemeentewet onder het opschrift "Nieuwe gemeentewet" (Belgisch Staatsblad van 3 september 1988, blz. 12465), waarin naar aanleiding van het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, wordt gesteld dat om te constateren dat een wet stilzwijgend gewijzigd is door een andere wet een uitlegging van die twee teksten vereist is en dat een bekrachtiging verhindert dat een exceptie van onwettigheid in dat verband kan worden aangevoerd ten aanzien van de coördinatie.

(11) Lees in dat verband D. RENDERS, "La consolidation législative de l'acte administratif unilatéral", Bruylant-L.G.D.J., 2003, blz. 228 en 229

(12) Zoals D. RENDERS, ibid. blz. 229, opmerkt over de wet van 9 januari 1995 tot bekrachtiging van het koninklijk besluit van 14 juli 1994 houdende coördinatie van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen en tot opheffing van een aantal niet in de coördinatie opgenomen bepalingen. Die wet "dekt" inderdaad sommige bepalingen waarvoor geen rechtsgrond voorhanden was. Wel moet worden vastgesteld dat, zoals in het opschrift staat, dezelfde wet bepalingen die niet zijn opgenomen in de coördinatie, uitdrukkelijk opheft; dat die bepalingen vervallen zijn is dus niet zo maar aangenomen op grond van de bekrachtiging alleen.

Er kan evenwel niet worden voorbijgegaan aan de principiële bezwaren waartoe zulk een oplossing aanleiding geeft en aan de risico's die ze inhoudt, noch aan het feit dat het in andere omstandigheden niet opportuun gebleken is om van die oplossing gebruik te maken [13].

Het eerste bezwaar is dat de wetgever op die manier weinig rekening houdt met de grenzen die hij zelf heeft gesteld aan het optreden van de uitvoerende macht, en die er net toe strekken dat geen afbreuk wordt gedaan aan de regels voor het vaststellen waarvan alleen de wetgever bevoegd is.

Het tweede bezwaar is dat de genoemde oplossing, die erin bestaat het gehele wetboek in globo te bekrachtigen, met inbegrip van de nieuwe inhoudelijke regels die in het wetboek zijn ingevoegd met schending van de machtiging die aan de uitvoerende macht is verleend, misleidend kan zijn omtrent de rol van de wetgever wat die regels betreft. Er mag in dat verband niet uit het oog worden verloren dat de wetgever, wanneer hij een wetboek met nieuwe inhoudelijke regels bekrachtigt, daarbij een nieuwe wil uit. Zoals het Arbitragehof heeft opgemerkt : "In een (...) geval van loutere coördinatie kan de bekrachtiging ervan, door een wet met een enig artikel, niet worden beschouwd als een uiting van de wil van de wetgever om in die materie opnieuw te legifereren. Het zou evenwel anders zijn gesteld indien (...) nieuwe bepalingen in het coördinatiebesluit zouden worden opgenomen of de coördinatie zelf een betekenisverandering van de oude teksten tot gevolg zou hebben." [14].

---

[13] Zie het verslag betreffende het wetsontwerp "tot bekrachtiging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992, gecoördineerd op 10 april 1992", waarin gesteld wordt dat aangehaakt wordt bij de mening van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, luidens welke, zelfs in geval van bekrachtiging door de wetgever, geen inhoudelijke wijzigingen kunnen worden aangebracht, wat de grond is geweest om verscheidene bepalingen uit de codificatie te lichten (Gedr. St., Kamer, zitting 1991-1992, nr. 407/2, blz. 5). Zie ook de motivering voor een codificatie door de wetgever gegeven in de memorie van toelichting van het wetsontwerp houdende invoering van het Wetboek van Vennootschappen (Gedr. St. Kamer, zitting 1998-1999, nr. 1838/1, blz. 1 en 2).

[14] Arrest nr. 81/93 van 1 december 1993, B.3.1. Uit dat arrest blijkt dat de bekendmaking van nieuwe bepalingen een nieuwe termijn doet ingaan waarbinnen een beroep tot nietigverklaring tegen die bepalingen kan worden ingesteld.

Het is dan ook sterk aan te bevelen, zowel ter wille van de rechtszekerheid als om te zorgen voor de vereiste doorzichtigheid, zo nauwgezet mogelijk te werk te gaan en met andere bepalingen dan die welke, in de ordonnantie tot bekrachtiging van de codificatie, strekken tot de genoemde bekrachtiging, de wetgever de gelegenheid te bieden, uitdrukkelijk de vereiste aanpassingen aan te brengen in de gecodificeerde ordonnanties, zodat de bepaling van de ordonnantie die ertoe strekt de codificatie te bekrachtigen, verenigbaar is met de daartoe verstrekte machtiging.

Aldus aangebrachte wijzigingen openen weliswaar ook de weg naar eventuele beroepen, maar deze methode biedt de volgende twee voordelen : enerzijds wordt de wetgever op die wijze beter op de hoogte gebracht van de respectieve draagwijdte van de teksten tot wijziging van de gecodificeerde ordonnanties en van de bekrachtigingstekst; anderzijds zal het publiek aldus beter geïnformeerd worden over het bestaan van echt nieuwe bepalingen in de rechtsorde.

Bijgevolg dienen in de bekrachtigingsordonnantie :

a) de machtiging vervat in het genoemde artikel 73 zo te worden aangevuld dat :

1° ze ook geldt voor de ordonnantie van 18 juli 2002 houdende het voorkooprecht en voor artikel 70*bis* van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw;

2° ze wordt aangepast, zodat ze ook geldt voor de ordonnantie van 18 december 2003 betreffende de rehabilitatie en de herbestemming van niet-uitgebate bedrijfsruimten in plaats van voor de ordonnantie van 13 april 1995 betreffende de herinrichting van de niet-uitgebate of verlaten bedrijfsruimten, die door de eerstgenoemde ordonnantie vervangen is;

3° de vermeldingen "en haar uitvoeringsbesluiten" worden geschrapt, die geen zin hebben aangezien het niet de bedoeling is om, en er overigens ook geen reden is om louter verordenende bepalingen in de codificatie op te nemen.

b) met onderscheiden bepalingen in de betrokken ordonnanties de andere wijzigingen te worden aangebracht dan vereenvoudigingen van de vorm, die men in het kader van de codificatie wenst aan te brengen.

Het zou bovendien raadzaam zijn in de bekrachtigingsordonnantie te bepalen dat, in afwachting van een harmonisering, de verwijzingen naar opgeheven regelingen die voorkomen in verordeningsbepalingen [(15)], formulieren en documenten, geacht worden te verwijzen naar de bepalingen van de codificatie overeenkomstig de concordantietabel die als bijlage bij de codificatie gaat.

Ten slotte moet de bekrachtiging slaan op de eigenlijke codificatie en niet op het codificatiesbesluit.

---

(15) Wat de wetsbepalingen betreft, wordt verwezen naar opmerking 8.

De kamer was samengesteld uit

| | | | |
|---|---|---|---|
| Mevrouw | M.-L. | WILLOT-THOMAS, | kamervoorzitter, |
| de Heren | P. | LIÉNARDY, | staatsraden, |
| | P. | VANDERNOOT, | |
| Mevrouw | C. | GIGOT, | griffier. |

Het verslag werd uitgebracht door de HH. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en R. QUINTIN, referendaris.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS