

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics et du Transport de la Région de Bruxelles-Capitale, le 6 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur :

- 1° un avant-projet d'ordonnance "interprétative de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme" (L. 26.975/4),
- 2° un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification de l'urbanisme" (L. 26.976/4),

a donné le 20 octobre 1997 l'avis suivant :

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 6 oktober 1997 door de Minister van Ruimtelijke Ordening, Openbare Werken en Vervoer van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over

- 1° een voorontwerp van ordonnantie "houdende uitlegging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw" (L. 26.975/4),
- 2° een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw" (L. 26.976/4),

heeft op 20 oktober 1997 het volgende advies gegeven :

Le Conseil d'Etat, section de législation, est saisi de deux demandes d'avis, l'une sur un avant-projet d'ordonnance "interprétative de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme" et l'autre sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme".

Il ressort de l'exposé des motifs de chacun des avant-projets d'ordonnance à l'examen que ceux-ci font suite à un arrêt de la section d'administration du Conseil d'Etat dont il ressort qu'un plan particulier d'affectation du sol adopté antérieurement au plan régional de développement est implicitement abrogé par celui-ci dans ses dispositions qui lui sont contraires (1).

Selon l'exposé des motifs des avant-projets, "l'interprétation développée dans cet arrêt n'est pas conforme à l'intention des auteurs de l'ordonnance du 29 août 1991 (organique de la planification et de l'urbanisme), telle qu'elle se dégage des travaux préparatoires et du texte même de l'article 5 de l'ordonnance".

Aussi, pour "lever toute ambiguïté", le Gouvernement suggère de prendre une ordonnance interprétative, se conformant à l'interprétation qui est la sienne de l'ordonnance du 29 août 1991. Tel est l'objet de l'avant-projet d'ordonnance examiné sous la référence L. 26.975/4. Comme l'indique l'exposé des motifs, du fait qu'il s'agit d'une disposition

(1) Arrêt A.S.B.L. Front commun des groupements de défense de la nature, n° 67.535 du 18 juillet 1997. Cet arrêt a été rendu au contentieux de la suspension. La procédure au fond est toujours pendante.

expressément qualifiée d'"interprétative", ce texte ferait corps avec l'ordonnance du 29 août 1991, qui serait ainsi réputée avoir eu, dès l'origine, le sens que définit la disposition interprétative.

Toutefois, le Gouvernement constate que la Constitution ne contient pas de disposition prévoyant expressément l'interprétation des ordonnances par voie d'autorité. Aussi, pour "parer à la difficulté" qui surgirait au cas où il faudrait considérer que le législateur de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas le pouvoir d'interpréter ses ordonnances par voie d'autorité (1), le Gouvernement suggère également d'adopter une ordonnance se présentant, non pas comme un texte interprétatif, mais comme un texte modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 pour y énoncer expressément la solution qui, selon lui, "se trouvait déjà inscrite dans le texte original de l'ordonnance du 29 août 1991"; cette ordonnance produirait ses effets le 1er juillet 1992, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 août 1991. Tel est l'objet de l'avant-projet d'ordonnance examiné sous la référence L. 26.976/4.

(1) L'exposé des motifs du projet examiné sous la référence L. 26.976/4 précise que tel n'est pas le point de vue du Gouvernement.

I.

En ce qui concerne l'avant projet d'ordonnance examiné sous la référence L. 26.975/4

L'article 84 de la Constitution donne à la loi le pouvoir d'interpréter les lois par voie d'autorité.

De même, l'article 133 de la Constitution donne au décret le pouvoir d'interpréter les décrets par voie d'autorité.

Par contre, aucune disposition ne confère expressément un pouvoir analogue à l'ordonnance.

Or, comme la section de législation du Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de le souligner, le droit d'interpréter un texte par voie d'autorité - ce qui, il convient de le répéter, implique que le texte originel est réputé avoir toujours eu, à l'égard de chacun, le sens que lui attribue la disposition interprétative - revêt un caractère à ce point exceptionnel qu'il ne peut être étendu au-delà de ce que prévoit expressément la Constitution (1).

A l'époque où la Constitution n'envisageait l'interprétation par voie d'autorité que pour les lois, la section de législation du Conseil d'Etat fut d'avis qu'à défaut d'une habilitation constitutionnelle, l'adoption

(1) Avis L. 13.334/1/2, donné le 31 mai 1979 et le 6 juin 1979 sur un projet de loi spéciale des Régions et des Communautés, Doc. Sén., sess. extr. 1979, n° 261/1, annexe I, pp. 17-18 et 38-39.

d'ordonnances ou de décrets interprétatifs ne pouvait être envisagée (1).

C'est à la suite de cet avis que, le 17 juillet 1980, la Constitution fut modifiée pour prévoir expressément que l'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartient qu'au décret. Mais le même pouvoir d'interprétation des ordonnances ne fut pas reconnu à l'ordonnance.

La doctrine est également d'avis qu'en l'absence de dispositions constitutionnelles en ce sens, ce pouvoir ne revient pas à l'ordonnance (2).

Il s'ensuit que l'avant-projet examiné sous la référence L. 26.975/4, qui entend interpréter par voie d'autorité l'ordonnance du 29 août 1991, est dépourvu de fondement constitutionnel.

(1) Avis L. 13.334/1/2, précité.

(2) Ainsi, M. UYTENDAELE écrit :

"Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas habilité à interpréter authentiquement ses ordonnances. Il en est de même en ce qui concerne l'assemblée réunie de la commission communautaire commune. Il s'agit là d'une anomalie qui s'explique sans doute par l'ambiguïté qui a présidé à la définition juridique de l'ordonnance, laquelle n'est pas pleinement identifiée aux autres normes législatives" (Regards sur un système institutionnel paradoxal, Précis de droit public belge, Bruylant, 1997, n° 255). Dans le même sens, lire également R. ERGEC, Introduction au droit public, tome I, 2è éd., E. Story-Scientia, 1994, n° 322.

II.

En ce qui concerne l'avant-projet d'ordonnance examiné sous la
référence L. 26.976/4

Etant donné que celui-ci entend régler la même difficulté d'interprétation de l'ordonnance du 29 août 1991 en consacrant expressément la solution qui, selon le Gouvernement, "se trouvait déjà inscrite dans le texte original de l'ordonnance du 29 août 1991", et qu'il prévoit que les dispositions prises à cette fin produisent leurs effets à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 29 août 1991, il a en réalité, quant au fond, la même portée que l'avant-projet examiné sous la référence L. 26.975/4. Il s'expose donc à la même critique.

*

*

*

Au surplus, que l'avant-projet soit qualifié "d'ordonnance interprétative de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification de l'urbanisme" ou qu'elle tende à modifier celle-ci avec effet rétroactif, l'attention des auteurs des deux avant-projets soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat est attirée sur ce que "Le principe de la prééminence du droit et la notion de procès équitable consacrés par l'article 6 s'opposent à toute ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la

.../...

justice dans le but d'influer sur le dénouement judiciaire d'un litige" (1).

(1) Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 décembre 1994, Affaire Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis c/Grèce (Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A : Arrêts et décisions, Vol. 301 - B - Carl Heymans Verlag KG - Köln - Berlin - Bonn - München).

Bij de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn twee adviesaanvragen aanhangig, de ene over een voorontwerp van ordonnantie "houdende uitlegging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw" en de andere over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw".

Uit de memorie van toelichting bij beide onderzochte voorontwerpen van ordonnantie blijkt dat ze aansluiten bij een arrest van de afdeling administratie van de Raad van State waaruit voortvloeit dat de aanneming van het gewestelijk ontwikkelingsplan de stilzwijgende opheffing inhoudt van die bepalingen van een voordien aangenomen bijzonder bestemmingsplan die met dat gewestelijk ontwikkelingsplan strijdig zijn (1).

Volgens de memorie van toelichting bij de voorontwerpen "is de interpretatie (die) in dit arrest (wordt gegeven) niet in overeenstemming met de bedoeling van de auteurs van de ordonnantie van 29 augustus 1991 (houdende organisatie van de planning en de stedenbouw), zoals blijkt uit de (parlementaire voorbereiding) en uit de tekst zelf van artikel 5 van de ordonnantie".

(1) Arrest V.Z.W. Front commun des groupements de défense de la nature, nr. 67.535 van 18 juli 1997. Dat arrest is gewezen in de geschillenberechting op vordering tot schorsing. De bodemprocedure is nog aan de gang.

Om "de interpretatie van de ordonnantie van alle ondubbelzinnigheid (lees : dubbelzinnigheid) te ontdoen", stelt de Regering dan ook voor een interpretatieve ordonnantie aan te nemen waarvan de tekst aansluit bij haar interpretatie van de ordonnantie van 29 augustus 1991. Dat is het doel van het voorontwerp van ordonnantie dat onder het nummer L. 26.975/4 wordt onderzocht. Zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven zou deze regeling, doordat ze een bepaling is die uitdrukkelijk als "uitleggingsbepaling" wordt bestempeld, een geheel vormen met de ordonnantie van 29 augustus 1991, die aldus zou worden geacht vanaf het begin de in de uitleggingsbepaling gedefinieerde betekenis te hebben.

De Regering stelt echter vast dat de Grondwet geen bepaling bevat die uitdrukkelijk voorschrijft dat van ordonnanties een authentieke uitlegging kan worden gegeven. Om "het probleem te verhelpen" dat zich zou voordoen als ervan uit zou moeten worden gegaan dat de Brusselse Hoofdstedelijke wetgever niet bevoegd is om van zijn ordonnanties een authentieke uitlegging te geven (1), stelt de Regering voor een ordonnantie aan te nemen die zich niet als een interpretatieve tekst aandient, maar als een tekst die ertoe strekt de ordonnantie van 29 augustus 1991 aldus te wijzigen dat daarin uitdrukkelijk de oplossing wordt vermeld die volgens haar "reeds opgenomen was in de oorspronkelijke tekst van de ordonnantie van 29 augustus 1991"; deze nieuwe

(1) In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat onder het nr. L. 26.976/4 wordt onderzocht staat te lezen dat de Regering dat standpunt niet deelt.

ordonnantie zou in werking treden met ingang van 1 juli 1992, dat wil zeggen de dag waarop de ordonnantie van 29 augustus 1991 zélf in werking is getreden. Dat is het doel van het voorontwerp van ordonnantie dat onder het nummer L. 26.976/4 wordt onderzocht.

I.

Het onder het nummer L. 26.975/4 onderzochte voorontwerp van ordonnantie

Krachtens artikel 84 van de Grondwet kan alleen de wetgever een authentieke uitlegging van de wet geven.

Zo ook kan krachtens artikel 133 van de Grondwet alleen de decreetgever een authentieke uitlegging van het decreet geven.

Geen enkele bepaling van de Grondwet kent echter aan de ordonnantiegever een soortgelijke bevoegdheid toe.

Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State reeds heeft kunnen benadrukken, is het recht om van een regeling een authentieke uitlegging te geven - een recht waarvan niet mag worden vergeten dat het impliceert dat de oorspronkelijke tekst moet worden geacht steeds en voor eenieder de betekenis te hebben gehad die de interpretatieve bepaling daaraan toekent - van een zo uitzonderlijke aard dat

.../...

het niet kan worden uitgebreid tot organen waaraan de Grondwet dat recht niet uitdrukkelijk toekent (1).

Toen krachtens de Grondwet alleen van de wet een authentieke uitlegging kon worden gegeven, was de afdeling wetgeving van de Raad van State van mening dat bij ontstaan van een grondwettelijke machtiging de aanneming van interpretatieve ordonnanties of dito decreten niet kon worden overwogen (2).

Naar aanleiding van dat advies is de Grondwet op 17 juli 1980 aldus gewijzigd dat daarin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven dat alleen de decreetgever een authentieke uitlegging van het decreet kan geven. De bevoegdheid om van ordonnanties een authentieke uitlegging te geven is echter niet aan de ordonnantiegever toegekend.

(1) Advies L. 13.334/1/2, gegeven op 31 mei en 6 juni 1979 over een ontwerp van bijzondere Gewest- en Gemeenschaps-wet, Gedr. St. Senaat, buitengewone zitting 1979, nr. 261/1, bijlage I, blz. 17-18 en 38-39.

(2) Het voormelde advies L. 13.334/1/2.

Ook in de rechtsleer wordt ervan uitgegaan dat de ordonnantiegever bij ontstentenis van grondwetsbepaling in die zin niet over die bevoegdheid beschikt (1).

Bijgevolg kan voor het voorontwerp dat onder het nummer L. 26.975/4 wordt onderzocht en dat ertoe strekt van de ordonnantie van 29 augustus 1991 een authentieke uitlegging te geven, in de Grondwet geen rechtsgrond worden gevonden.

II.

Het onder het nummer L. 26.976/4 onderzochte voorontwerp van ordonnantie

Aangezien dit voorontwerp ertoe strekt dezelfde moeilijkheid omtrent de interpretatie van de ordonnantie van 29 augustus 1991 te regelen door uitdrukkelijk de oplossing te huldigen die volgens de Regering "reeds opgenomen was in de oorspronkelijke tekst van de ordonnantie van 29 augustus 1991"

(1) Zo schrijft M. UYTENDAELE :

"Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas habilité à interpréter authentiquement ses ordonnances. Il en est de même en ce qui concerne l'assemblée réunie de la commission communautaire commune. Il s'agit là d'une anomalie qui s'explique sans doute par l'ambiguïté qui a présidé à la définition juridique de l'ordonnance, laquelle n'est pas pleinement identifiée aux autres normes législatives" (Regards sur un système institutionnel paradoxal, Précis de droit public belge, Bruylant, 1997, nr. 255). In dezelfde zin R. ERGEC, Introduction au droit public, deel I, 2e uitgave, Story-Scientia, 1994, nr. 322.

.../...

en daarin wordt voorgeschreven dat de daartoe uitgevaardigde bepalingen in werking treden op de dag waarop de ordonnantie van 29 augustus 1991 zélf in werking is getreden, heeft dit voorontwerp in feite, wat de inhoud betreft, dezelfde reikwijdte als het voorontwerp dat onder het nummer L. 26.975/4 is onderzocht. Men kan daartegen dan ook dezelfde kritiek inbrengen.

*

* *

Ongeacht of het voorontwerp wordt beschouwd als "een ordonnantie houdende uitlegging van de ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw" dan wel als een ordonnantie waarbij deze met terugwerkende kracht wordt gewijzigd, wordt bovendien de aandacht van de stellers van de beide voorontwerpen die om advies aan de Raad van State zijn voorgelegd, erop gevestigd dat elke inmenging van de wetgevende macht in de rechtsbedeling om de gerechtelijke afwikkeling van een geschil te beïnvloeden strijdig is met het beginsel van de voorrang van het recht en met het in artikel 6 vastgelegde begrip van een eerlijk proces (1).

(1) Vergelijk het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 9 december 1994, zaak *Raffineries grecques Stran et Stratis Andreadis tegen Griekenland* (Publications de la Cour européenne des droits de l'homme, Série A : Arrêts et décisions, Vol. 301 - B - Carl Heymans Verlag KG - Köln - Berlin - Bonn - München).

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs R. ANDERSEN,
de Heren

C. WETTINCK,
P. LIENARDY,

J. van COMPERNOLLE,
J.-M. FAVRESSE,

président de chambre,
kamervoorzitter,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame M. PROOST,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par
M. B. JADOT, auditeur. La note du
Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par
Mme G. JOTTRAND, référendaire
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. B. JADOT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
Mevr. G. JOTTRAND, adjunct-
referendaris.

La concordance entre la version
française et la version néerlandai-
se a été vérifiée sous le contrôle
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de
Franse en de Nederlandse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

M. PROOST

R. ANDERSEN