

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.357/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 september 2006 door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Plaatselijke Besturen, Ruimtelijke Ordening, Monumenten en Landschappen, Stadsvernieuwing, Huisvesting, Openbare Netheid en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "tot vaststelling van de datum van inwerkingtreding van de ordonnantie van 01 april 2004 tot aanvulling van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode", heeft op 26 september 2006 het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. In dit geval wordt, in strijd met die bepaling, in de adviesaanvraag zelf geen uitdrukkelijke verantwoording gegeven voor het verzoek om spoedbehandeling. Wel wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag in de aanhef gemotiveerd door de omstandigheid dat

"voor de bepalingen ingevoegd door de ordonnantie van 01 april 2004 tot aanvulling van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode reeds uitvoeringsmaatregelen zijn getroffen en dat het bijgevolg nodig is de rechtszekerheid betreffende de inwerkingtreding van deze bepalingen zo vlug mogelijk te waarborgen".

De adviesaanvrager wordt verzocht om zich in de toekomst te conformeren aan het bepaalde in het genoemde artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en bijgevolg de redenen van de spoedeisendheid in de adviesaanvraag zelf te vermelden.

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe de ordonnantie van 1 april 2004 tot aanvulling van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, uitwerking te laten hebben met ingang van 1 april 2004.

4. Artikel 5, § 2, van de voornoemde ordonnantie van 1 april 2004 strekt de ontworpen regeling tot rechtsgrond, wat best in het eerste lid van de aanhef wordt gespecificeerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Dit artikel ¹ luidt:

"De ordonnantie van 01 april 2004 tot aanvulling van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode heeft uitwerking met ingang van 01 april 2004."

Het ontworpen artikel dient evenwel anders te worden geredigeerd, rekening houdend met hetgeen de stellers van het ontwerp in werkelijkheid voor ogen hebben.

Uit de nota aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering blijkt immers dat het de bedoeling is de artikelen 2, 13° tot 26°, en 24 tot 177, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, die werden ingevoegd bij de artikelen 2 en 3 van de ordonnantie van 1 april 2004 tot aanvulling van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, uitwerking te laten hebben met ingang van 1 april 2004.

(1) Dit artikel wordt op een dubbele wijze vermeld, nl. als "Artikel 1" en als "Enig artikel".
Aangezien in het besluit ook een uitvoeringsbepaling moet worden opgenomen, moet "Artikel 1. Enig artikel" worden vermeld als "Artikel 1" en moet de toe te voegen uitvoeringsbepaling het artikel 2 van het ontworpen besluit vormen.

Hiermee rekening houdend kan de tekst van artikel 1 van het ontwerp dan ook beter geredigeerd worden als volgt:

"De artikelen 2, 13° tot 26°, en 24 tot 177, van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, ingevoegd bij de artikelen 2 en 3 van de ordonnantie van 1 april 2004, hebben uitwerking met ingang van 1 april 2004."

6. Door te bepalen dat de artikelen 2, 13° tot 26°, en 24 tot 177 van de voornoemde ordonnantie van 17 juli 2003 uitwerking hebben met ingang van 1 april 2004, wordt aan die artikelen een terugwerkend effect verleend.

Derhalve dient die terugwerking getoetst te worden aan de terzake geldende beginselen.

Volgens de rechtspraak van het Arbitragehof kan de terugwerkende kracht enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor dat optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ².

Enkel indien de retroactiviteit hierin valt in te passen, kan deze worden gebillijkt. Bij gebreke van een inzicht in alle relevante feitelijke gegevens, moet de Raad van State zich ertoe beperken op dit punt een voorbehoud te maken.

⁽²⁾ Zie bijv. Arbitragehof, nr. 30/2004, 3 maart 2004, B.5; Arbitragehof, nr. 193/2004, 24 november 2004, B.8.4; Arbitragehof nr. 39/2006, 8 maart 2006, B.5.1 en Arbitragehof, nr. 55/2006, 19 april 2006, B.6.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.357/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du territoire, des Monuments et Sites, de la Rénovation urbaine, du Logement, de la Propreté publique et de la Coopération au développement, le 22 septembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "fixant la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 01 avril 2004 complétant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement", a donné le 26 septembre 2006 l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. En l'occurrence, la demande d'avis même, en méconnaissance de cette disposition, ne fournit pas de motivation explicite de l'urgence. Le caractère urgent de la demande d'avis est néanmoins justifié dans le préambule par la circonstance que

"les dispositions insérées par l'ordonnance du 01 avril 2004 complétant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement ont déjà fait l'objet de mesures d'application et qu'il y a donc lieu d'assurer au plus vite la sécurité juridique concernant l'entrée en vigueur de ces dispositions".

Le demandeur d'avis est invité à se conformer dorénavant à la règle énoncée à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et, partant, d'indiquer la motivation de l'urgence dans la demande d'avis proprement dite.

*

* *

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, vise à ce que l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 complétant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement produise ses effets le 1^{er} avril 2004.

.../...

4. L'article 5, § 2, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004, précitée, procure le fondement juridique à la disposition en projet, ce qu'il vaudrait mieux préciser dans le premier alinéa du préambule.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Cet article ¹ s'énonce comme suit:

"L'ordonnance du 1^{er} avril 2004 complétant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement produit ses effets le 01 avril 2004."

Il y a lieu, toutefois, de rédiger autrement l'article en projet, compte tenu de l'intention réellement poursuivie par les auteurs du projet.

En effet, la note du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, laisse entendre que les articles 2, 13° à 26°, et 24 à 177, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, insérés par les articles 2 et 3 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 complétant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, devraient produire leurs effets le 1^{er} avril 2004.

Mieux vaudrait, dès lors, rédiger le texte de l'article 1^{er} du projet comme suit:

"Les articles 2, 13° à 26°, et 24 à 177, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, insérés par les articles 2 et 3 de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004, produisent leurs effets le 1^{er} avril 2004."

(1) Cet article est désigné de deux manières, à savoir comme "Article 1" et comme "Article unique".
Dès lors qu'une formule exécutoire doit également être insérée dans l'arrêté, l'"Article 1. Article unique" doit être désigné comme "Article 1^{er}" et la formule exécutoire à insérer doit devenir l'article 2 de l'arrêté en projet.

6. En prévoyant que les articles 2, 13° à 26°, et 24 à 177 de l'ordonnance du 17 juillet 2003, précitée, produisent leurs effets le 1^{er} avril 2004, ces articles sont appelés à rétroagir.

Il convient dès lors d'examiner cette rétroactivité à la lumière des principes applicables en la matière.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, la rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre qu'elle a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ².

La rétroactivité ne peut se justifier que si elle s'inscrit dans une de ces hypothèses. Faute de pouvoir cerner tous les éléments de fait pertinents, le Conseil d'État doit se limiter à émettre une réserve sur ce point.

(2) Voir par exemple Cour d'arbitrage, n° 30/2004, 3 mars 2004, B.5; Cour d'arbitrage, n° 193/2004, 24 novembre 2004, B.8.4; Cour d'arbitrage, n° 39/2006, 8 mars 2006, B.5.1 et Cour d'arbitrage, n° 55/2006, 19 avril 2006, B.6.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME