



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.736/3
van 16 april 2014

avis 55.736/3
du 16 avril 2014

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot aanpassing, in de
ordonnanties die verwijzen
naar de Huisvestingscode, van
de nummering van de artikelen
van deze Code'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'adaptant,
au sein des ordonnances qui
renvoient au Code du
logement, la numérotation des
articles dudit Code'

Op 17 maart 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huinvesting verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot aanpassing, in de ordonnanties die verwijzen naar de Huisvestingscode, van de nummering van de artikelen van deze Code’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Kaat LEUS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 april 2014.

*

Le 17 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente en du Logement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘adaptant, au sein des ordonnances qui renvoient au Code du logement, la numérotation des articles dudit Code’.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} avril 2014. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Kaat LEUS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 avril 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot aanpassing, in de ordonnanties die verwijzen naar de Brusselse Huisvestingscode, van de nummering van de artikelen van deze code sedert de ingrijpende wijziging en vernummering van deze code bij de ordonnantie van 11 juli 2013 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode’.¹

3. Luidens het eerste lid van de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht, zonder nadere precisering, in “de ordonnantie van 17 juli 2003 tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003, gewijzigd door de ordonnanties van (...) en 26 juli 2013” (in de Franse versie van het ontwerp luidt het – niet identiek geformuleerde – eerste lid van de aanhef als volgt: “Vu l’ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, modifiée par les ordonnances du (...) et 26 juillet 2013”).

Het is echter in de ordonnantie van 11 juli 2013, die ook een concordantietabel bevat,² dat voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gevonden, meer bepaald in artikel 5 ervan. Bij dat artikel 5 wordt immers uitdrukkelijk machtiging verleend aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de wettelijke bepalingen aan te passen die verwijzen naar de ordonnantie van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’ teneinde deze in overeenstemming te brengen met de nummering van die code. Tevens wordt bepaald dat zolang de wettelijke en reglementaire verwijzingen naar de ordonnantie van 17 juli 2003 niet zijn aangepast, zij gelden als verwijzingen naar deze code en moeten worden gelezen volgens de in bijlage I bij de ordonnantie van 11 juli 2013 opgenomen concordantietabel.

¹ Het betreft de tekst van de ordonnantie van 11 juli 2013 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode’ zoals weergegeven in een *erratum*, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 26 juli 2013, en niet de oorspronkelijke bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van 18 juli 2013.

² Om de verwarring te verhelpen die was ontstaan door de nieuwe nummering van de Brusselse Huisvestingscode.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4.1. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangepast rekening houdende met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt.

4.2. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, moet in de Nederlandse tekst van het huidige tweede lid van de aanhef worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

DISPOSITIEF

Algemene opmerking

5. Sedert de hervorming van de afdeling Wetgeving bij de wet van 2 april 2003 ‘tot wijziging van sommige aspecten van de wetgeving met betrekking tot de inrichting en de werkwijze van de afdeling Wetgeving van de Raad van State’ is het de Raad van State, gelet op de strikte termijnen die hem voor het geven van de meeste van zijn adviezen worden gelaten en de grote hoeveelheid termijngebonden adviesaanvragen die hij de laatste maanden te behandelen krijgt, niet meer mogelijk ontwerpen op taalkundig en wetgevingstechnisch vlak aan een grondig en gedetailleerd onderzoek te onderwerpen. Opmerkingen daaromtrent komen sedert de hervorming van 2003 dan ook minder aan bod in de adviezen die de afdeling Wetgeving verleent, die zich veelal noodgedwongen moet beperken tot het geven van voorbeelden. Het komt aan de adviesaanvragers toe om een grondig taalkundig en wetgevingstechnisch nazicht van hun normatieve teksten uit te voeren, bij voorkeur vooraleer die om advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Mede gelet op het rechtszekerheidsbeginsel worden in dit advies bij wijze van voorbeeld een aantal wetgevingstechnische opmerkingen geformuleerd. Sommige onduidelijke ontworpen bepalingen brengen immers de rechtszekerheid in het gedrang. Niet zelden hangt dit samen met het niet volgen van de beginselen inzake wetgevingstechniek.³

Artikel 7

6. In artikel 7 van het ontwerp is het onduidelijk of de verwijzing in artikel 2, 14°, van de ordonnantie van 12 december 1991 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’ naar artikel 2 van de Brusselse Huisvestingscode *telkens* vervangen dient te worden door een verwijzing naar “artikel 2, § 1, 4°” van die code. In de te wijzigen bepaling wordt immers niet alleen naar “artikel 2” van de code verwezen, maar ook naar “artikel 2, 4°” van de code. Om verwarring te vermijden is het beter dit te expliciteren.

³ Wat betreft de wetgevingstechniek late men zich leiden door *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 8

7. Ook in artikel 8 van het ontwerp is het onduidelijk of de verwijzing naar artikel 18 in artikel 2, 14°, van de ordonnantie van 12 december 1991 *telkens* dient te worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 15”. De woorden “artikel 18” komen immers tweemaal voor in die bepaling. Uit wat volgt (zie hetgeen *sub* 8 wordt opgemerkt), blijkt dat het enkel de bedoeling kan zijn de verwijzing in artikel 2, 14°, eerste lid, vierde “streepje”,⁴ van de ordonnantie van 12 december 1991, te wijzigen.

Artikel 9

8. De wijziging die met artikel 9 van het ontwerp wordt beoogd, is reeds doorgevoerd bij artikel 4 van de ordonnantie van 11 juli 2013 (dat in werking is getreden op 28 juli 2013).⁵ In artikel 2, 14°, van de ordonnantie van 12 december 1991 dient de zinsnede “artikel 21, § 2, eerste lid” dus niet meer vervangen te worden aangezien dit al gebeurd is, en in de Franse tekst van die bepaling nu al een verwijzing is opgenomen naar “article 18, § 2, alinéa 2”. De wijziging die bij voornoemd artikel 4 is aangebracht aan de Nederlandse tekst van artikel 2, 14°, van de ordonnantie van 12 december 1991 bevat echter een verwijzing naar “artikel 18, § 12, lid 2”. Artikel 9 dient dan ook te worden beperkt tot een wijziging van de Nederlandse tekst van de erin bedoelde bepaling.

Artikelen 12 tot 17

9. De artikelen 12 tot 17 van het ontwerp wijzigen een wijzigingsbepaling. In de handleiding wetgevingstechniek⁶ leest men daaromtrent het volgende:

“Zodra een bepaling tot wijziging van een oorspronkelijke tekst in werking treedt, is ze ogenblikkelijk uitgewerkt: als ze een vervanging, toevoeging of invoeging in de oorspronkelijke tekst betreft, wordt de inhoud van de wijzigingsbepaling onmiddellijk in de tekst opgenomen. (...)”

Het is dus zinloos een wijzigingsbepaling die in werking is getreden op te heffen of te wijzigen: die moeite komt te laat. In werkelijkheid moeten alle nieuwe opheffingen of wijzigingen rechtstreeks in de (gewijzigde) oorspronkelijke tekst zelf gebeuren.”

⁴ Doordat de regels van de wetgevingstechniek in het verleden niet werden gevolgd en er voor de opsomming die in het artikel wordt gegeven geen gebruik is gemaakt van onderverdelingen (1°, 2°, ...) noch van typografische tekens zoals streepjes, kan over de correcte nummering van deze “streepjes” geen uitsluitsel worden gegeven.

⁵ Artikel 4 van de ordonnantie van 11 juli 2013 luidt als volgt: “In de ordonnantie van 12 december 1991 houdende de oprichting van begrotingsfondsen worden in artikel 2, 14°, in het lid dat begint met de woorden ‘De in het vorige lid bedoelde duur van 9 jaar’, de woorden ‘artikel 21, § 2, lid 1’ vervangen door de woorden ‘artikel 18, § 12, lid 2’.”

⁶ Zie Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, l.c., p. 83-84, nr. 128.

De voorgestelde wijzigingen zijn reeds doorgevoerd (de ordonnantie van 26 juli 2013 'tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode' is in werking getreden op 9 september 2013, dit is op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad van 30 augustus 2013). De wijzigingen zijn dan ook met toepassing van artikel 5 van de ordonnantie van 11 juli 2013 correct doorgevoerd. De artikelen 12 tot 17 van het ontwerp zijn bijgevolg zinloos en dienen te worden geschrapt.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet d'adapter, dans les ordonnances qui font référence au Code bruxellois du Logement, la numérotation des articles de ce code depuis la modification importante et la renumérotation de ce dernier par l'ordonnance du 11 juillet 2013 'modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement'¹.

3. Selon le premier alinéa du préambule, le fondement juridique de l'arrêté en projet est recherché, sans autre précision, dans « l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement, modifiée par les ordonnances du (...) et 26 juillet 2013 » (dans la version néerlandaise du projet, le premier alinéa du préambule – dont la formulation n'est pas identique – s'énonce comme suit : « Gelet op de ordonnantie van 17 juli 2003 tot wijziging van de ordonnantie van 17 juli 2003, gewijzigd door de ordonnanties van (...) en 26 juli 2013 »).

C'est toutefois dans l'ordonnance du 11 juillet 2013, qui comporte également un tableau de concordance², que l'arrêté en projet trouve son fondement juridique, plus particulièrement dans son article 5. En effet, l'article 5 habilite expressément le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à adapter les dispositions législatives faisant référence à l'ordonnance du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du Logement' pour les mettre en concordance avec la numérotation de ce code. Il dispose en outre qu'aussi longtemps que les références législatives et réglementaires à l'ordonnance du 17 juillet 2003 n'ont pas été adaptées, ces références s'entendent comme faites à ce code et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe I^{re} de l'ordonnance du 11 juillet 2013.

¹ Il s'agit du texte de l'ordonnance du 11 juillet 2013 'modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement', tel qu'il a été reproduit dans un *erratum* publié au *Moniteur belge* du 26 juillet 2013, et non de la publication initiale au *Moniteur belge* du 18 juillet 2013.

² Afin de remédier à la confusion créée par la nouvelle numérotation du Code bruxellois du Logement.

EXAMEN DU TEXTE

PRÉAMBULE

4.1. Le premier alinéa du préambule sera adapté en tenant compte de l'observation formulée au point 3.

4.2. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le texte néerlandais du deuxième alinéa actuel du préambule doit viser le 2° et non le 1° de cette disposition.

DISPOSITIF

OBSERVATION GÉNÉRALE

5. Depuis la réforme de la section de législation par la loi du 2 avril 2003 'modifiant certains aspects de la législation relative à l'organisation et au fonctionnement de la section de législation du Conseil d'État', ce dernier, compte tenu des délais stricts qui lui sont impartis pour donner la plupart de ses avis et de la multitude de demandes d'avis liées à un délai qu'il est amené à traiter ces derniers mois, n'est plus en mesure de soumettre les projets à un examen approfondi et détaillé du point de vue de la correction de la langue et de la technique législative. Depuis la réforme de 2003, les observations à cet égard se font dès lors plus rares dans les avis rendus par la section de législation, qui doit généralement, par la force des choses, se limiter à donner des exemples. Il appartient aux demandeurs d'avis de procéder à une vérification approfondie de leurs textes normatifs sur le plan de la langue et de la légistique, de préférence avant de les soumettre pour avis au Conseil d'État. Compte tenu notamment du principe de sécurité juridique, un certain nombre d'observations d'ordre légistique sont formulées à titre d'exemple dans le présent avis. En effet, certaines dispositions imprécises en projet compromettent la sécurité juridique. Il n'est pas rare que ces imperfections soient liées au non-respect des principes de technique législative³.

Article 7

6. L'article 7 du projet ne permet pas de déterminer avec précision si la référence que fait l'article 2, 14°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires' à l'article 2 du Code bruxellois du Logement doit *systématiquement* être remplacée par une référence à l'« article 2, § 1^{er}, 4° » de ce code. En effet, la disposition à modifier vise non seulement l'« article 2 » du code, mais également son « article 2, 4° ». Mieux vaudrait préciser ce point afin d'éviter toute confusion.

³ En ce qui concerne la technique législative, on s'inspirera des *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 8

7. On n'aperçoit pas non plus clairement à l'article 8 du projet si la référence à l'article 18 que fait l'article 2, 14°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 doit *systématiquement* être remplacée par une référence à l'« article 15 ». En effet, les mots « article 18 » figurent deux fois dans cette disposition. Il ressort de ce qui suit (voir l'observation formulée au point 8) qu'il peut uniquement s'agir de modifier la référence mentionnée à l'article 2, 14°, alinéa 1^{er}, quatrième « tiret »⁴, de l'ordonnance du 12 décembre 1991.

Article 9

8. La modification visée à l'article 9 du projet a déjà été apportée par l'article 4 de l'ordonnance du 11 juillet 2013 (qui est entrée en vigueur le 28 juillet 2013).⁵ À l'article 2, 14°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991, le segment de phrase « article 21, § 2, alinéa 1^{er} » ne doit donc plus être remplacé, étant donné que la modification a déjà été opérée et que le texte français de cette disposition contient d'ores et déjà une référence à l'« article 18, § 2, alinéa 2 ». La modification que l'article 4 précité a apportée au texte néerlandais de l'article 2, 14°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 contient toutefois une référence à l'« artikel 18, § 12, lid 2 ». Dès lors, l'article 9 doit uniquement modifier le texte néerlandais de la disposition qui y est visée.

Articles 12 à 17

9. Les articles 12 à 17 du projet modifient une disposition modificative. À ce propos, le guide de légistique⁶ mentionne ce qui suit :

« Dès qu'une disposition modificative d'un acte originel entre en vigueur, elle épuise instantanément tous ses effets : si elle a pour objet un remplacement, un ajout ou une insertion dans l'acte originel, son contenu s'y incorpore immédiatement. (...) »

Par conséquent, il ne sert à rien d'abroger ou de modifier une disposition modificative qui est entrée en vigueur : ces opérations arrivent trop tard. En réalité, toute abrogation ou modification nouvelle doit être directement effectuée dans l'acte originel lui-même, tel qu'[il a été] modifié ».

⁴ Dès lors que les règles de légistique n'ont pas été respectées par le passé et que l'énumération contenue dans cet article ne comporte ni subdivisions (1°, 2°, ...) ni signes typographiques, comme des tirets, la numérotation correcte de ces « tirets » ne peut être déterminée de manière définitive.

⁵ L'article 4 de l'ordonnance du 11 juillet 2013 s'énonce comme suit : « Dans l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, à l'article 2, 14°, à l'alinéa qui commence par les mots 'La période de 9 ans', les mots 'l'article 21, § 2, alinéa 1^{er}' sont remplacés par les mots 'l'article 18, § 2, alinéa 2' ».

⁶ Voir Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, *l.c.*, pp. 83-84, n° 128.

Les modifications proposées ont déjà été effectuées (l'ordonnance du 26 juillet 2013 'modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement' est entrée en vigueur le 9 septembre 2013, soit le dixième jour qui suit sa publication au Moniteur belge du 30 août 2013). Dès lors, les modifications ont été correctement effectuées en application de l'article 5 de l'ordonnance du 11 juillet 2013. Les articles 12 à 17 du projet sont par conséquent dépourvus de sens et doivent être supprimés.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT