KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, de 14e november 1983 door de Eerste Minister verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit nr "tot wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen", heeft de 24e november 1983 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Premier Ministre, le 14 novembre 1983, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal n° "modifiant la loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments", a donné le 24 novembre 19 l'avis suivant :

I.

Het ontwerp strekt er in hoofdzaak toe de opdracht ratione personae van de Regie der gebouwen uit te breiden : in de huidige stand van de wetgeving oefent deze haar opdracht - het ter beschikking stellen van terreinen, gebouwen en aanhorigheden - enkel uit ten behoeve van de Staat en, zo de Koning zulks beslist, ten behoeve van de "instellingen" van openbaar nut behorend tot de categorie A waarvan sprake in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut (artikel 2 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der gebouwen); met het ontwerp zou de Regie deze opdracht ook kunnen uitoefenen ten behoeve van onder meer de Gemeenschappen en de Gewesten, de "instellingen" van openbaar nut behorend tot de categorie B waarvan sprake in evengenoemde wet van 16 maart 1954, de in België gevestigde internationale instellingen en scholen.

Dat hoofdopzet van het ontwerp doet onmiddellijk de vraag rijzen naar de rechtsgrond : kadert de geschetste bevoegdheidsuitbreiding in de wet van 6 juli 1983 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning ? (1)

.../...

---

(1) Of de bepalingen van het ontwerp die vreemd zijn aan het hoofdopzet ervan aan de genoemde wet hun rechtsgrond ontlenen, zal sub II onderzocht worden.

Blijkens de aanhefverwijzingen van het ontwerp zou bepaaldelijk artikel 1, 3°, van deze bijzondere-machtenwet de vereiste rechtsgrond verschaffen.

Dat artikel 1, 3°, luidt als volgt :

"Artikel 1. Met het oog op het economisch en financieel herstel, de vermindering van de openbare lasten, de gezondmaking van de openbare financiën en het scheppen van werkgelegenheid, kan de Koning bij in Ministerraad overlegde besluiten, alle nuttige maatregelen nemen ten einde :

...

3° met betrekking tot de instellingen van openbaar nut, de openbare instellingen die afhangen van de Staat, alsook tot elke instelling naar Belgisch recht, die voldoet aan collectieve noodwendigheden van algemeen belang en in welker oprichting of bestuur het overwicht van de Staat wordt vastgesteld,

a) over te gaan tot de opheffing, de omvorming, de reorganisatie of de samensmelting ervan en te dien einde het personeelsstatuut aan te passen;

b) de werking, de organisatie, het beheer en de activiteit ervan te verbeteren, alsmede de controle ervan te versterken;

c) de werkingsuitgaven ervan te beperken;".

In dat artikel 1 mag men het bepaalde sub 3° niet los lezen van de inleidende zin. Dit betekent, kortweg gezegd, dat, opdat maatregelen als de hier beschouwde hun rechtsgrond in artikel 1, 3°, kunnen vinden, decisief is niet dat ze vaagweg op beter beheer zijn gericht, maar wel dat ze welbepaald op zuiniger beheer zijn gericht - of op het scheppen van werkgelegenheid.

.../...

De bepalingen die de onder ogen genomen bevoegdheids-uitbreiding inhouden - men vindt ze in artikel 2 van het ontwerp - geven er uit zichzelf geen blijk van dat ze zulk een doel zoeken te dienen.

Geeft het verslag aan de Koning daar wel blijk van ?

Zeker niet waar het begint met het doel van artikel 1, 3°, van de bijzondere-machtenwet als volgt te parafraseren : "deze schikking laat toe alle reorganisatiemaatregelen te treffen die ertoe strekken de werking van de instellingen van openbaar nut en de openbare instellingen, afhangend van de Staat te verbeteren". Immers, om wat daarnet werd gezegd nog eens anders onder woorden te brengen, niet beter beheer onder welk aspect ook verantwoordt een beroep op artikel 1, 3°, maar enkel beter beheer onder het aspect zuinigheid - of het scheppen van werkgelegenheid.

Op het scheppen van werkgelegenheid nu alludeert het verslag aan de Koning, waar er in te lezen staat : "Zo (d.w.z. doordat de Regie de gebouwen bouwt die noodzakelijk zijn voor de werking van de openbare diensten - noot van de Raad van State) rijzen er nieuwe gebouwen uit de grond over het ganse land. Als arbeidsintensieve sector draagt de Regie ook bij tot de bestrijding van de werkloosheid".

Men kan moeilijk aannemen dat met die vage affirmatie minimaal is aangetoond dat, doordat het de Regie is die in plaats van andere rechtspersonen

.../...

het oprichten van openbare gebouwen op zich neemt, er meer wordt gebouwd en aldus werkgelegenheid wordt geschapen. De Raad van State moge hier herinneren aan in verband met de vorige bijzondere-machtenwet (de wet van 2 februari 1982 tot toekenning van bepaalde bijzondere machten aan de Koning) gegeven adviezen waarin hij gewezen heeft op de noodzaak van een minimum van bewijs dat de overwogen maatregelen kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van één der oogmerken waarop de bijzondere-machtenwet is gericht (1). Die noodzaak geldt ook ten aanzien van de nu van kracht zijnde bijzondere-machtenwet.

.../...

---

(1) Zie met name het advies van 17 maart 1982 betreffende het koninklijk besluit nr 20 van 23 maart 1982 betreffende de uitgifte van bevoorrechte aandelen zonder stemrecht in het kader van de herstructurering van de textielnijverheid (B.S. 25 maart 1982, p. 3320); het advies van 30 juni 1982 betreffende het koninklijk besluit nr 81 van 31 juli 1982 tot wijziging van sommige wetten betreffende het universitair onderwijs (B.S. 7 augustus 1982, p. 8950); het advies nr 15.189/8 van 20 december 1982 betreffende het ontwerp van genummerd koninklijk besluit over het pensioen van het wetenschappelijk, administratief en technisch personeel van de Universitaire Instelling Antwerpen en van het Universitair Centrum Limburg.

II.

Ook wat betreft de bepalingen vervat in de artikelen 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 (over dit artikel zie echter ook nog verderop in dit advies), en 11 blijkt nergens uit dat ze kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van een der doeleinden omschreven in de inleidende zin van artikel 1 van de bijzondere-machtenwet; er blijkt niet eens dat ze op de verwezenlijking van een dier doeleinden gericht zijn.

Wat ook het doel ervan is, het bepaalde in artikel 9 kan geen rechtsgrond vinden in de bijzondere-machtenwet van 6 juli 1983, die, in tegenstelling tot die van 2 februari 1982, de Koning niet machtigt tot het wijzigen van wetsbepalingen van fiscale aard.

Het bepaalde in de artikelen 10 en 12 kan niet eens ingepast worden in het afzonderlijk beschouwde 3° van artikel 1 van de bijzondere-machtenwet; men hoeft dus zelfs niet na te gaan of het een van de oogmerken omschreven in de inleidende zin van dat artikel kan dienen.

Zoals gezegd, moet de Raad van State nog eens terugkomen op artikel 8 van het ontwerp. Bij dat artikel 8 wordt, zonder dat daarover een woord uitleg wordt verschaft in het verslag aan de Koning, paragraaf 3 van artikel 17 van de wet van 1 april 1971 opgeheven, paragraaf waarin de Regie de bevoegdheid krijgt om bijzondere uitkeringen te verlenen aan het overheidspersoneel dat haar ter beschikking wordt gesteld. Vanzelfsprekend strekt deze opheffing tot "vermindering van de openbare lasten", zodat ze op het eerste gezicht tot de maatregelen behoort die de Koning op grond van de bijzondere-machtenwet vermag te nemen. Bij nader toezien is dat echter

.../...

niet zo. Blijkens de tekst van artikel 1, 3°, van deze wet kunnen de maatregelen die nuttig zijn ter verwezenlijking van de oogmerken van de wet weliswaar ook het statuut van het personeel van instellingen als de Regie der gebouwen raken, maar dan enkel in het raam van de opheffing, de omvorming, de reorganisatie of de samensmelting van zodanige instellingen. Deze interpretatie is ondubbelzinnig bevestigd tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere-machtenwet, onder meer wat betreft juist het geldelijk statuut van het personeel (1).

III.

Slotsom : van geen enkele bepaling van het ontwerp blijkt dat zij haar rechtsgrond in de bijzondere-machtenwet kan vinden.

---

(1) Parl. doc., Kamer van Volksvertegenwoordigers, 643 (1982-1983) - nr 1, memorie van toelichting, p. 5; Senaat, 518 (1982-1983) - nr 2, verslag, p. 64, 66, 68 ... .

I.

Le projet a principalement pour objet d'élargir la mission ratione personae de la Régie des bâtiments : dans l'état actuel de la législation, la Régie n'exerce sa mission (mise à disposition de terrains, de bâtiments et de dépendances) que pour les besoins de l'Etat et, si le Roi le décide, pour les besoins des "organismes" d'intérêt public qui relèvent de la catégorie A prévue à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public (article 2 de la loi du 1er avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments); le projet permettrait à la Régie d'exercer également sa mission pour les besoins, notamment des Communautés et des Régions, des "organismes" d'intérêt public relevant de la catégorie B prévue par la loi du 16 mars 1954 précitée, des institutions et écoles internationales établies en Belgique.

L'objet principal du projet soulève immédiatement le problème du fondement légal : l'extension, indiquée ci-dessus, des compétences de la Régie peut-elle s'inscrire dans le cadre de la loi du 6 juillet 1983 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi (1)?

Selon les références qui figurent au préambule, ce serait plus particulièrement l'article 1er, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux précitée qui procurerait au projet le fondement légal requis.

.../...

---

(1) La question de savoir si les dispositions du projet étrangères à son objet principal trouvent un fondement légal dans la loi précitée sera examinée au II.

Cet article 1er, 3°, dispose comme suit :

"Article 1er. Afin d'assurer le redressement économique et financier, la diminution des charges publiques, l'assainissement des finances publiques et la création d'emplois, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue :

...

3° en ce qui concerne les organismes d'intérêt public, les établissements publics relevant de l'Etat, ainsi que toute institution de droit belge qui répond à des besoins collectifs d'intérêt général et dans la création ou la direction de laquelle on constate la prépondérance de l'Etat,

a) d'en opérer la suppression, la transformation, la réorganisation ou la fusion et d'adapter à cette fin le statut du personnel;

b) d'en améliorer le fonctionnement, l'organisation, la gestion et l'activité ainsi que d'en renforcer le contrôle;

c) d'en limiter les dépenses de fonctionnement;".

Les dispositions du 3° de l'article 1er ne peuvent se lire indépendamment de la phrase introductive de cet article. En bref, cela signifie que, pour déterminer si des mesures du genre de celles dont il s'agit peuvent trouver un fondement légal dans l'article 1er, 3°, il est décisif qu'elles ne tendent pas simplement, de manière vague et générale, à améliorer la gestion de l'organisme concerné mais qu'elles visent plus précisément à assurer une gestion plus économique de cet organisme - ou à créer des emplois.

Les dispositions du projet qui réalisent l'extension de compétence envisagée - elles font l'objet de l'article 2 - ne témoignent pas par elles-mêmes de la poursuite d'un tel objectif.

.../...

Le rapport au Roi en témoigne-t-il?

Il ne le fait certainement pas en ce que, paraphrasant l'objet de l'article 1er, 3°, de la loi de pouvoirs spéciaux, il commence par déclarer que "cette disposition permet de prendre toutes mesures de réorganisation tendant à améliorer le fonctionnement des organismes d'intérêt public et des établissements publics relevant de l'Etat". En effet - pour répéter en d'autres termes ce qui vient d'être dit - ce n'est pas la recherche d'une amélioration de la gestion sous n'importe quel aspect qui justifie le recours à l'article 1er, 3°, mais uniquement la recherche d'une meilleure gestion du point de vue des économies - ou la création d'emplois.

Le rapport au Roi fait effectivement allusion à la création d'emplois, dans le passage suivant : "Ainsi (c'est-à-dire du fait de la construction, par la Régie, des bâtiments nécessaires au fonctionnement des services publics - note du Conseil d'Etat), de nouveaux bâtiments sont construits dans tout le pays. En tant que secteur à fort coefficient de travail, la Régie contribue également à la lutte contre le chômage".

On peut difficilement considérer qu'une affirmation aussi vague apporte la preuve minimale de ce que, dès lors que la construction de bâtiments publics sera assumée par la Régie en lieu et place d'autres personnes morales, il se construira un plus grand nombre de bâtiments, de sorte qu'il y aura création d'emplois. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard, les avis qu'il a donnés dans le cadre de la

.../...

précédente loi de pouvoirs spéciaux (la loi du 2 février 1982 attribuant certains pouvoirs spéciaux au Roi), avis dans lesquels il insistait sur la nécessité d'apporter un minimum de preuves concernant la capacité des mesures projetées de contribuer à la réalisation de l'un des objectifs énoncés dans la loi de pouvoirs spéciaux (1). Cette observation garde toute sa pertinence à l'égard de la loi de pouvoirs spéciaux actuellement en vigueur.

II.

De même,en ce qui concerne les dispositions des articles 1er, 3, 4, 5, 6, 7, 8 (au sujet de ce dernier article on se reportera en outre à l'observation faite dans la suite du présent avis) et 11, rien ne montre qu'elles seraient susceptibles de contribuer à la réalisation d'un des objectifs définis dans la phrase introductive de l'article 1er de la loi de pouvoirs spéciaux; il n'apparaît même pas qu'elles se donnent un tel but.

.../...

---

(1) Voir notamment l'avis du 17 mars 1982 sur l'arrêté royal n° 20 du 23 mars 1982 concernant l'émission d'actions privilégiées sans droit de vote dans le cadre de la restructuration de l'industrie textile (M.B. 25 mars 1982, p. 3320), l'avis du 30 juin 1982 sur l'arrêté royal n° 81 du 31 juillet 1982 modifiant certaines lois relatives à l'enseignement universitaire (M.B. 7 août 1982, p. 8950), l'avis n° 15.189/8 du 20 décembre 1982 sur le projet d'arrêté royal numéroté relatif à la pension des membres du personnel scientifique, administratif et technique de la "Universitaire Instelling Antwerpen" et du "Universitair Centrum Limburg".

L'article 9, quelqu'en soit le but, ne saurait trouver de fondement dans la loi de pouvoirs spéciaux du 6 juillet 1983. Celle-ci, en effet, à la différence de la loi du 2 février 1982, n'habilite pas le Roi à modifier des dispositions légales à caractère fiscal.

Les dispositions des articles 10 et 12 n'entrent même pas dans les prévisions du 3°, pris isolément, de l'article 1er de la loi de pouvoirs spéciaux; il n'est même pas besoin, dans ces conditions, de vérifier si elles peuvent contribuer à la réalisation d'un des objectifs définis dans la phrase introductive de cet article.

Revenant à l'article 8 du projet, ainsi qu'il a été annoncé ci-avant, le Conseil d'Etat relève que cet article abroge, sans que le rapport au Roi ne fournisse la moindre explication à ce sujet, le paragraphe 3 de l'article 17 de la loi du 1er avril 1971, qui permet à la Régie d'accorder des allocations spéciales aux agents de l'administration qui sont mis à sa disposition. Tendant manifestement à une "diminution des charges publiques", cette abrogation semble, à première vue, relever des mesures que le Roi peut prendre en vertu de la loi de pouvoirs spéciaux. A l'analyse, il apparaît qu'il n'en est pas ainsi. Les mesures utiles à la réalisation des objectifs de cette loi peuvent certes, selon son article 1er, 3°, modifier également le statut du personnel d'organismes tels que la Régie des bâtiments. Mais elles ne le peuvent que dans le seul cadre de la suppression, de la transformation, de la réorganisation ou de la fusion de ces organismes. Cette interprétation a été confirmée sans équivoque au cours des travaux préparatoires de la loi de pouvoirs spéciaux, notamment en ce qui concerne le statut pécuniaire du personnel (1

.../...

---

(1) Doc. Chambre 643 (1982-1983) n° 1, exposé des motifs, p. 5; Sénat 518 (1982-1983) n° 2, rapport, p. 64, 66, 68 etc.

III.

En conclusion, aucune des dispositions du projet ne paraît pouvoir trouver de fondement dans la loi de pouvoirs spéciaux.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : G. BAETEMAN, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
J. BORRET, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, assessoren van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : S. VAN AELST, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BORRET.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. DE COENE, auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. J. DE COENE, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

S. VAN AELST. G. BAETEMAN.