



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.304/3
van 18 november 2013

avis 54.304/3
du 18 novembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
installatie, de samenstelling en
de werking van het Strategisch
Comité in uitvoering van
artikel 5, § 1 van de wet van
1 april 1971 houdende
oprichting van een Regie der
Gebouwen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'installation, à la
composition et au
fonctionnement du Comité
stratégique en exécution de
l'article 5 § 1 de la loi du
1^{er} avril 1971 portant création
de la Régie des Bâtiments'

Op 16 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor de Regie der Gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de installatie, de samenstelling en de werking van het Strategisch Comité in uitvoering van artikel 5, § 1 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 5 november 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Lieven DENYS, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 18 november 2013.

*

Le 16 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État à la Régie des Bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'installation, à la composition et au fonctionnement du Comité stratégique en exécution de l'article 5 § 1 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création de la Régie des Bâtiments'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 5 novembre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Kaat LEUS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Lieven DENYS, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 18 novembre 2013.

*

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 ontwerp van besluit strekt ertoe de Regie der Gebouwen (hierna: Regie) op te dragen een permanent en gestructureerd overleg op te richten met de federale openbare diensten waarvoor de Regie haar opdrachten vervult. Dit overleg wordt georganiseerd in het Strategisch Comité (artikel 1).

Bij artikel 2 van het ontwerp wordt het Strategisch Comité opgericht en wordt de samenstelling ervan bepaald. Het Strategisch Comité omvat tien stemgerechtigde leden: naast de voorzitter die aangewezen wordt door de minister van wie de Regie afhangt, maken drie voorzitters van federale overheidsdiensten ervan deel uit, evenals een administrateur-generaal van de openbare instellingen zoals opgesomd in de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’, drie externe personen met relevante expertise en, ten slotte, de administrateur-generaal en een lid van het Directiecomité van de Regie (artikel 2).

De bevoegdheden van het Strategisch Comité worden opgesomd in artikel 3 van het ontwerp: in bepaalde gevallen zal het Strategisch Comité verplicht advies geven aan de voor de Regie bevoegde minister, in andere gevallen is het advies mogelijk op vraag van de bevoegde minister of op eigen initiatief. Het Strategisch Comité brengt eveneens advies uit aan de minister over het door de Regie op te stellen verslag over de uitvoering van de “Gecoördineerde Strategie”, de realisatie van de masterplannen en van de operationele plannen, en de uitvoering door de Regie van haar beheersovereenkomst (artikel 3).

Verder wordt in het ontwerp het minimum aantal vergaderingen per jaar bepaald (artikel 4), wordt de logistieke ondersteuning geregeld (artikel 6), wordt vereist dat het Strategisch Comité een huishoudelijk reglement opstelt (artikel 7) en wordt bepaald dat de leden van het Strategisch Comité, de ambtenaren uitgezonderd, een vaste vergoeding en een vergoeding per zitting zullen ontvangen waarvan het bedrag wordt vastgesteld door de bevoegde minister na advies van de bij de Regie geaccrediteerde Inspectie van Financiën (artikel 8).

3.1. Volgens de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971 ‘houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’. Overeenkomstig dat artikel 5, § 1, richt de Regie een permanent en gestructureerd overleg op met de federale openbare diensten waarvoor de Regie haar opdrachten vervult. De structuur van dit overleg wordt, volgens datzelfde artikel 5, § 1, vastgesteld bij een koninklijk besluit nadat daarover in de Ministerraad is overlegd.

Voor het gehele ontwerp zoals hierna wordt toegelicht, kan evenwel geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971.

Uit de verantwoording bij het amendement dat heeft geleid tot het huidige artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971, zoals dat is vervangen door artikel 62 van de wet van 20 juli 2006 ‘houdende diverse bepalingen’, blijkt dat werd beoogd om “vrij snel” bij koninklijk besluit “de algemene beginselen uit de organisatieplannen van de entiteit ‘Klantendienst’ en de entiteit ‘Vastgoedstrategie, -beheer en Marketing’”, te regelen.¹ Wat dient te worden begrepen onder de “algemene beginselen uit de organisatieplannen” blijkt niet uit de verantwoording bij het amendement.

3.2. Met het ontwerp wordt echter meer beoogd dan het vaststellen van “de structuur van het overleg” van de Regie met de openbare diensten waarvoor zij opdrachten vervult (lees: haar klanten). Bij artikel 1, eerste zin, van het ontwerp wordt weliswaar, in dezelfde bewoordingen als artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971, aan de Regie opgedragen een permanent en gestructureerd overleg op te richten met de federale overheidsdiensten waarvoor de Regie haar opdrachten vervult. Dat permanent en gestructureerd overleg moet, naar luid van artikel 1, tweede lid, van het ontwerp worden georganiseerd in een Strategisch Comité (opgericht bij artikel 2 van het ontwerp), bestaande uit tien stemgerechtigde leden, waarvan twee leden behoren tot de Regie. Er blijkt evenwel dat aan het Strategisch Comité inzonderheid adviesbevoegdheid wordt verleend waarbij het in bepaalde gevallen verplicht advies moet verlenen aan de minister van wie de Regie afhangt. Zo moet het onder meer een gemotiveerd advies uitbrengen aan de minister over het ontwerp van beheersovereenkomst gesloten tussen de Staat en de Regie, over de Strategische Intenties van de Regie, evenals de minister jaarlijks adviseren over een door de Regie op te stellen verslag omtrent (onder meer) de uitvoering van de beheersovereenkomst, de realisatie van de masterplannen en de operationele plannen. Met het ontwerp worden voorts bepaalde verplichtingen opgelegd inzake de samenstelling van dat Strategisch Comité en wordt het lidmaatschap van externe personen geregeld die niet tot de Regie of de federale overheidsdiensten behoren, evenals de vergoeding van die externe leden. De ontworpen regeling lijkt dan ook de vaststelling van de “structuur van het overleg” tussen de Regie en haar klanten als bedoeld in artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971, te overstijgen.

3.3. De ontworpen regeling inzake het Strategisch Comité kan evenmin rechtsgrond vinden in artikel 37 van de Grondwet. Ook al is de Regie onderworpen aan het gezag van de minister van wie zij afhangt en waaraan de beheersbevoegdheid is verleend, er mag niet uit het oog worden verloren dat de Regie opgericht is bij wet en over rechtspersoonlijkheid beschikt.² De wet bepaalt de bevoegdheden van de Regie, haar samenstelling, werking, middelen en de op de Regie uit te oefenen controle zonder dat daarbij is voorzien in een dergelijk Strategisch (advies)Comité (zie ook verder).

Zoals het Strategisch Comité is geconcipieerd, kan het niet worden ingepast in artikel 37 van de Grondwet. Het kan immers niet worden beschouwd als een louter binnen het (centraal) bestuur opgerichte federale dienst. Voor de oprichting van een dergelijk adviesorgaan dat aan de uitvoerende macht is verbonden, zou in beginsel steun kunnen worden gevonden in artikel 37 van de Grondwet, maar op grond van die bepaling kan de Koning enkel een

¹ *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2518/020, 11.

² Zie artikel 3 van de wet van 1 april 1971 en artikel 1, categorie A, gelezen in samenhang met artikel 8 van de wet van 16 maart 1954.

adviesorgaan oprichten voor zover het gaat om een louter binnen het bestuur opgericht adviesorgaan dat als taak heeft de regering of de minister voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen. De Koning vindt in die bepaling niet de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen aan bij wet opgerichte (autonome) instellingen (zoals de openbare instellingen bedoeld in de wet van 16 maart 1954) bijvoorbeeld inzake de samenstelling van of hun deelname aan het adviesorgaan.³ Daarvoor is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist, die echter niet kan worden gevonden in het hoger vermelde artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971 sedert de wijziging ervan door artikel 62 van de wet van 20 juli 2006 'houdende diverse bepalingen'.⁴

3.4. Gelet op hetgeen hiervoor is uiteengezet betreffende de rechtsgrond, ziet de afdeling Wetgeving af van een onderzoek van de tekst van het ontwerp.

*

³ Adv.RvS 46.681/3 van 9 juni 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de invoer, de uitvoer, de doorvoer en het bezit van invasieve uitheemse soorten'.

⁴ Artikel 1 van het koninklijk besluit van 29 maart 1995 'tot uitvoering van artikel 5 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen', waarbij de Centrale Commissie voor de Programmatie van de Administratieve Gebouwen van de Federale Overheid werd opgericht, vond rechtsgrond in artikel 5 van de wet van 1 april 1971 zoals dat gold vóór de wijziging ervan door artikel 62 van de wet van 20 juli 2006.

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 de charger la Régie des bâtiments (ci-après : la Régie) d'organiser une concertation permanente et structurée avec les services publics fédéraux pour lesquels la Régie des bâtiments remplit ses missions. Cette concertation est organisée dans le Comité stratégique (article 1^{er}).

L'article 2 du projet crée le Comité stratégique et en détermine la composition. Il est constitué de dix membres ayant voix délibérative : outre le président, qui est désigné par le ministre en charge de la Régie, trois présidents des services publics fédéraux en font partie, ainsi qu'un administrateur général des organismes d'intérêt public énumérés dans la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public', trois personnes externes disposant d'une expertise pertinente et, enfin, l'administrateur général et un membre du Comité de direction de la Régie (article 2).

L'article 3 du projet énumère les compétences du Comité stratégique : dans certains cas, il est tenu de donner un avis au ministre en charge de la Régie, dans d'autres cas, l'avis peut être donné à la demande du ministre compétent ou d'initiative. Le Comité stratégique donne également un avis au ministre à propos du rapport que la Régie doit établir concernant l'exécution de la « Stratégie coordonnée », la réalisation des masterplans et des plans opérationnels, et l'exécution par la Régie de sa convention de gestion (article 3).

Ensuite, le projet fixe le nombre minimal de réunions à tenir annuellement (article 4), règle le soutien logistique (article 6), impose au Comité stratégique de rédiger un règlement d'ordre intérieur (article 7) et prévoit que les membres de celui-ci, à l'exception des fonctionnaires, recevront une indemnité fixe et une indemnité par séance, dont le montant est déterminé par le ministre compétent après avis de l'Inspection des Finances accréditée pour la Régie des bâtiments (article 8).

3.1. Le préambule indique qu'il faut rechercher le fondement juridique du projet à l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1971 'portant création d'une Régie des bâtiments'. Conformément à cet article 5, § 1^{er}, la Régie organise une concertation permanente et structurée avec les services publics fédéraux pour lesquels la Régie remplit ses missions. Selon ce même article 5, § 1^{er}, la structure de cette concertation est établie par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

L'article 5, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1971 est cependant impuissant à procurer un fondement juridique à l'ensemble du projet, tel qu'il est exposé ci-après.

Il ressort de la justification de l'amendement qui est à l'origine de l'actuel article 5, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1971, tel qu'il a été remplacé par l'article 62 de la loi du 20 juillet 2006 'portant des dispositions diverses', qu'on entendait régler « assez rapidement » par arrêté royal « les principes généraux découlant des plans organisationnels de l'entité 'Service à la clientèle' et de l'entité 'Stratégie et gestion immobilière et Marketing' »¹. La justification de l'amendement ne précise pas ce qu'il faut entendre par « les principes généraux découlant des plans organisationnels ».

3.2. Le projet a cependant une portée plus étendue que la fixation de « la structure de la concertation » de la Régie avec les services publics fédéraux pour lesquels elle remplit ses missions (lire : ses clients). Il est vrai que l'article 1^{er}, première phrase, du projet charge la Régie d'organiser une concertation permanente et structurée avec les services publics fédéraux pour lesquels la Régie remplit ses missions dans les mêmes termes que l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1971. Selon l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet, cette concertation permanente et structurée doit être organisée dans un Comité stratégique (créé par l'article 2 du projet), composé de dix membres ayant voix délibérative, dont deux membres appartiennent à la Régie. Il s'avère toutefois que le Comité stratégique se voit notamment attribué un rôle consultatif, un avis devant dans certains cas être obligatoirement donné au ministre dont dépend la Régie. Il doit ainsi notamment donner un avis motivé au ministre sur le projet de convention de gestion conclu entre l'État et la Régie, sur les intentions stratégiques de la Régie, et remettre annuellement au ministre un avis à propos d'un rapport que la Régie doit rédiger sur (notamment) l'exécution de la convention de gestion, la réalisation des masterplans et des plans opérationnels. Le projet impose par ailleurs certaines obligations en matière de composition de ce Comité stratégique et règle les conditions dans lesquelles des personnes externes qui n'appartiennent pas à la Régie ou aux services publics fédéraux peuvent en être membres, ainsi que la rémunération de ces dernières. Le dispositif en projet semble dès lors excéder la fixation de la « structure de la concertation » entre la Régie et ses clients, visée à l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1971.

3.3. Le dispositif en projet relatif au Comité stratégique ne peut davantage trouver un fondement juridique à l'article 37 de la Constitution. Même si la Régie est soumise à l'autorité du ministre dont elle dépend et à qui le pouvoir de gestion est attribué, on ne peut oublier que la Régie a été créée par la loi et dispose de la personnalité juridique². La loi fixe les compétences de la Régie, sa composition, son fonctionnement, ses moyens et le contrôle auquel elle est soumise, sans prévoir un tel Comité (consultatif) stratégique (voir aussi ci-après).

Tel qu'il est conçu, le Comité stratégique ne peut s'accorder avec l'article 37 de la Constitution. Il n'est en effet pas possible de le considérer comme un simple service fédéral créé à l'intérieur de l'administration (centrale). La création d'un tel organe consultatif lié au pouvoir exécutif pourrait en principe se fonder sur l'article 37 de la Constitution, mais cette disposition ne permet au Roi de créer un organe consultatif que pour autant qu'il s'agisse d'un organe consultatif purement interne à l'administration qui a pour tâche d'informer le gouvernement ou le ministre et de formuler des avis ou propositions non contraignants. Cette disposition n'autorise

¹ *Doc. parl.*, Chambre 2005-06, n° 51-2518/020, 11.

² Voir l'article 3 de la loi du 1^{er} avril 1971 et l'article 1^{er}, catégorie A, lu en combinaison avec l'article 8 de la loi du 16 mars 1954.

pas au Roi à imposer des obligations à des organismes (autonomes) créés par la loi (tels que les organismes publics visés dans la loi du 16 mars 1954) par exemple en ce qui concerne leur composition ou leur participation à l'organe consultatif³. Pour ce faire, il faut une habilitation légale expresse, qui ne peut toutefois être trouvée à l'article 5, § 1^{er}, précité, de la loi du 1^{er} avril 1971 depuis sa modification par l'article 62 de la loi du 20 juillet 2006 'portant des dispositions diverses'⁴.

3.4. Eu égard à ce qui a été observé ci-avant relativement au fondement juridique, la section de législation renonce à examiner le texte du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

³ Avis C.E. 46.681/3 du 9 juin 2009 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'importation, l'exportation, le transit et la détention d'espèces non indigènes envahissantes'.

⁴ L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 29 mars 1995 'portant exécution de l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments', qui a créé la Commission centrale pour la Programmation des Bâtiments administratifs de l'Autorité fédérale, trouvait un fondement juridique à l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1971, avant sa modification par l'article 62 de la loi du 20 juillet 2006.