



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.305/3
van 18 november 2013

avis 54.305/3
du 18 novembre 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende invoering
van de modaliteiten voor het
opmaken van de
meerjarenplannen voor de
vastgoedbehoeften in
uitvoering van artikel 5, § 2
van de wet van 1 april 1971
houdende oprichting van een
Regie der Gebouwen'

un projet d'arrêté royal
'instaurant les modalités pour
l'établissement des plans
pluriannuels pour les besoins
immobiliers en exécution de
l'article 5, § 2 de la loi du
1^{er} avril 1971 portant création
d'une 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 'houdende invoering van de modaliteiten voor het opmaken van de meerjarenplannen voor de vastgoedbehoeften in uitvoering van artikel 5, § 2 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 'instaurant les modalités pour l'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers en exécution de l'article 5, § 2 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une 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 een meerjarenplanning betreffende de vastgoedbehoeften in te voeren op drie niveaus (artikel 2 van het ontwerp).

In de eerste plaats is er een *strategisch niveau* dat de langetermijndoelstellingen omvat die worden samengevat in een “Gecoördineerde Vastgoedstrategie”, die moet worden goedgekeurd door de Ministerraad (artikelen 3 tot 6). Daarnaast is er het *tactische niveau* van de masterplans waarin de algemene doelstellingen worden opgenomen betreffende functies, klanten en geografische zones evenals richtsnoeren inzake ligging en programmatie. Zij worden goedgekeurd door de Ministerraad, waaraan ook jaarlijks verslag wordt uitgebracht over de realisatie ervan (artikelen 7 tot 12). Ten slotte is er het *operationele niveau*, dat wordt vertaald in operationele plannen die worden goedgekeurd door de minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen (hierna: Regie) (artikelen 13 tot 18).

Op de verschillende niveaus wordt voorzien in een onderling overleg tussen de Regie en haar klanten (artikel 4, a), artikel 5, a), artikel 9, b), artikel 13, a), artikel 17).

Bij artikel 19 van het ontwerp wordt een hiërarchie ingevoerd waarbij een plan van een hoger niveau het uitvoerend kader vormt voor het ondergelegen planningsniveau.

Tot slot wordt voorzien in een aantal overgangsmaatregelen (artikelen 20 tot 21) en wordt bepaald dat het eerste operationeel plan dat alle klanten omvat, moet worden goedgekeurd in 2015 (artikel 23).

3.1. Voor de meeste bepalingen van het ontwerp van koninklijk besluit kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 5, § 2, van de wet van 1 april 1971 ‘houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’. Overeenkomstig deze bepaling maakt de Regie een meerjarenplan betreffende de vastgoedbehoeften op volgens de “modaliteiten” (lees: nadere regels) vastgelegd in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

3.2. De artikelen 4, 5, 9, 13 en 17 van het ontwerp vinden daarenboven rechtsgrond in artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971, dat bepaalt dat de Regie een permanent en gestructureerd overleg opricht met de federale openbare diensten waarvoor zij haar opdrachten vervult (lees: de klanten) en dat de zorg voor het vaststellen van de structuur van dat overleg aan de Koning toevertrouwt.

3.3. Wat de rechtsgrond betreft van artikel 1, e), van het ontwerp, waarin het Strategisch Comité wordt gedefinieerd en van de artikelen 5, b), 6, c), en 15 van het ontwerp, waarin telkens aan dat Comité een adviesbevoegdheid wordt toebedeeld, wordt verwezen naar

advies 54.304/3 van dezelfde datum over een gelijktijdig aan de afdeling Wetgeving voorgelegd 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'.

Uit dat advies blijkt dat voor de wijze van inrichting van het Strategisch Comité overeenkomstig dat ontworpen besluit geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 5, § 1, van de wet van 1 april 1971, noch in artikel 37 van de Grondwet. Het huidige ontwerp zal dan ook in dat licht moeten worden herbekeken wat het Strategisch Comité betreft.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef dient verduidelijkt te worden dat artikel 5 van de wet van 1 april 1971 rechtsgrond biedt.

Artikel 7

5. De definitie van een masterplan in artikel 7, a) en b), van het ontwerp strookt niet met de definitie gegeven in artikel 2, b). Deze definities dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 20

6. Artikel 20 van het ontwerp bevat een overgangsmaatregel in afwijking van artikel 19 waarin is bepaald dat een plan van een hoger niveau het uitvoerend kader vormt van een lager planningsniveau. Het eerste Operationeel Plan dat alle klanten omvat, moet krachtens artikel 23 van het ontwerp worden goedgekeurd in 2015. Dit plan kan ingevolge de overgangsmaatregel van artikel 20 van het ontwerp, worden opgesteld zonder dat de hogergelegen planningsniveaus bestaan.

Het verdient aanbeveling omwille van de rechtszekerheid te verduidelijken wanneer de Gecoördineerde Vastgoedstrategie, en daarna de daarop gebaseerde Masterplans, uiterlijk verwezenlijkt moeten worden. Zonder een dergelijke bepaling dreigt de overgangsmaatregel immers een permanent karakter te krijgen, wat niet de bedoeling kan zijn.

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'instaurer une planification pluriannuelle des besoins immobiliers à trois niveaux (article 2 du projet).

Tout d'abord, un *niveau stratégique* reprend les objectifs à long terme, synthétisés dans une « Stratégie immobilière coordonnée », qui doit être approuvée par le Conseil des ministres (articles 3 à 6). Vient ensuite le *niveau tactique* des masterplans énonçant les objectifs généraux concernant les fonctions, les clients et les zones géographiques de même que les orientations générales en matière de localisation et de programmation. Ils sont approuvés par le Conseil des ministres, auquel il est en outre fait rapport annuellement sur leur réalisation (articles 7 à 12). Enfin, on trouve le *niveau opérationnel* qui est traduit en plans opérationnels, approuvés par le ministre qui a la Régie des Bâtiments dans ses attributions (ci-après : la Régie) (articles 13 à 18).

Une concertation entre la Régie et ses clients est mise en place aux différents niveaux (article 4, a), article 5, a), article 9, b), article 13, a), article 17).

L'article 19 du projet instaure une hiérarchie où un plan d'un niveau supérieur constitue le cadre d'exécution pour le niveau de planification inférieur.

Pour terminer, le projet arrête un certain nombre de mesures transitoires (articles 20 à 21) et précise que le premier plan opérationnel incluant tous les clients, doit être approuvé en 2015 (article 23).

3.1. La plupart des dispositions du projet d'arrêté royal trouvent un fondement juridique peut être trouvé à l'article 5, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 'portant création d'une Régie des Bâtiments'. Conformément à cette disposition, la Régie établit un plan pluriannuel pour les besoins immobiliers selon les modalités définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

3.2. Les articles 4, 5, 9, 13 et 17 du projet puisent en outre un fondement juridique à l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1971, qui dispose que la Régie organise une concertation permanente et structurée avec les services publics fédéraux pour lesquels la Régie remplit ses missions (lire : les clients) et qui laisse au Roi le soin d'établir la structure de cette concertation.

3.3. En ce qui concerne le fondement juridique de l'article 1^{er}, e), du projet, qui définit le Comité stratégique, ainsi que celui des articles 5, b), 6, c), et 15 du projet, dans lesquels le Comité est chaque fois investi d'un pouvoir de consultation, il est fait référence à l'avis 54.304/3 de la même date sur un projet d'arrêté royal soumis simultanément à la section de législation et

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

Il ressort de cet avis qu'en ce qui concerne le mode d'installation du Comité stratégique conformément à cet arrêté en projet, aucun fondement juridique ne peut être trouvé à l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1971, ni à l'article 37 de la Constitution. On réexaminera dès lors le présent projet dans cette perspective en ce qui concerne le Comité stratégique.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il sera précisé au premier alinéa du préambule que l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1971 procure un fondement juridique.

Article 7

5. La définition d'un masterplan à l'article 7, a) et b), du projet, n'est pas conforme à la définition donnée à l'article 2, b). Ces définitions seront davantage harmonisées.

Article 20

6. L'article 20 du projet renferme une mesure transitoire par dérogation à l'article 19 où il est indiqué qu'un plan d'un niveau supérieur constitue le cadre d'exécution d'un niveau de planification inférieur. Aux termes de l'article 23 du projet, le premier plan opérationnel incluant tous les clients, doit être approuvé en 2015. En exécution de cette mesure transitoire inscrite à l'article 20 du projet, ce plan peut être établi en l'absence des niveaux supérieurs de planification.

Pour des raisons de sécurité juridique, il est recommandé de préciser la date ultime de réalisation de la Stratégie immobilière coordonnée et ensuite des masterplans qui y trouvent appui. En l'absence d'une telle disposition, la mesure transitoire risque en effet d'avoir un caractère permanent, ce qui ne peut être l'objectif.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT