



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 57.506/3
van 8 juni 2015

avis 57.506/3
du 8 juin 2015

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 7 mei 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Grote Steden en 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 26 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT, assessor, 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 Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 juni 2015.

*

Le 7 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé des Grandes Villes et de 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 26 mai 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, 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 Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 juin 2015.

*

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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de nadere regels te bepalen voor het opstellen van de meerjarenplannen voor de vastgoedbehoeften waarvoor de Regie der Gebouwen instaat. Het voorziet daarbij in een planning op drie niveaus: het strategische niveau (de “strategische visie” die leidt tot de gecoördineerde vastgoedstrategie), het tactische niveau van de masterplannen en het operationele niveau van het operationele plan. Naargelang het geval is de goedkeuring¹ vereist van de Ministerraad, de minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen of de ministers die bevoegd zijn ten aanzien van de betrokken instanties.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 5, § 2, van de wet van 1 april 1971 ‘houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’. Luidens deze bepaling maakt de Regie der Gebouwen een meerjarenplan op voor de vastgoedbehoeften en worden de nadere regels voor de uitwerking, het overleg, de validering en de goedkeuring van het meerjarenplan, de eventuele wijziging ervan en de rapportering over het meerjarenplan vastgelegd in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 24 april 2014 ‘tot wijziging van de artikelen 1 en 5 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’, waarbij artikel 5 van de wet van 1 april 1971 is vervangen, blijkt effectief dat het meerjarenplan op verschillende niveaus tot stand kan komen.² Het verdient evenwel aanbeveling te bepalen dat de gecoördineerde vastgoedstrategie, de masterplannen en het operationeel plan samen het meerjarenplan uitmaken.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontwerp is op wetgevingstechnisch en taalkundig vlak ondermaats geredigeerd en behoeft op die vlakken een grondig nazicht.³

¹ In artikel 10 van het ontwerp (tweede artikel 10 in de Nederlandse tekst) wordt ook gewag gemaakt van “validering”. Zie hierover opmerking 16.

² Verslag MAES-SCHOUPPE, *Parl.St.* Senaat 2013-14, nr. 5-2769/2, 3.

³ Wat betreft de wetgevingstechniek late men zich hierbij leiden door de *Beginnelsen 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).

Op wetgevingstechnisch vlak kan onder meer op het volgende worden gewezen:

- de volledig verkeerde nummering van de hoofdstukken en de artikelen in de Nederlandse tekst, waar wordt aangevangen met een hoofdstuk 8 en een artikel 7, en daarna nog eens de artikelen 7 tot 12 voorkomen;
- de aanhef is op een aantal plaatsen niet conform de wetgevingstechnische voorschriften geredigeerd (zie opmerkingen 6 en 8);
- het aanduiden van de onderdelen van de in het ontwerp voorkomende opsommingen gebeurt niet conform de wetgevingstechnische voorschriften;⁴
- in een opsomming mogen geen tussenzinnen of leden voorkomen (zie in de Nederlandse tekst, de eerste artikelen 7, e, en 8, a);
- het gebruik van woorden als “moeten” dient te worden vermeden omdat de verplichting reeds voortvloeit uit de regelgeving als zodanig (artikelen 17 en 23 tot 25);
- toelichtingen tussen haakjes dienen te worden vermeden (artikelen 18, c, en 19);
- in een normatieve tekst hoort geen nadere duiding (zie de artikelen 19, tweede zin, 21, tweede zin, *in fine*, en 22, tweede zin);⁵
- de uitvoeringsformule dient te worden ondergebracht in een afzonderlijk hoofdstuk, met als opschrift “Slotbepaling”.

Op taalkundig vlak kan onder meer op het volgende worden gewezen:

- het niet-correcte en bovendien soms inconsequente gebruik van hoofdletters doorheen de gehele tekst van het ontwerp;
- het ontbreken of het niet-correcte gebruik van leestekens (artikel 7,⁶ eerste lid, en, wat betreft de Nederlandse tekst, eerste artikel 8, b, eerste artikel 11, c, tweede artikel 12, artikel 13 en, wat betreft de Franse tekst, artikel 18, f);
- een weinig consequent taalgebruik (zo wordt bijvoorbeeld in de Nederlandse tekst nu eens “Masterplannen”, dan weer “Masterplans” geschreven);
- het voorkomen van gallicismen in de Nederlandse tekst (zoals “in uitvoering van”, “in de schoot van” en “voogdijminister”).

⁴ Opsommingen dienen in de eerste plaats te worden aangegeven met “1°”, “2°”, “3°”, enzovoort, die, in voorkomend geval, op hun beurt worden onderverdeeld met “a)”, “b)”, “c)”, enzovoort.

⁵ Eventueel kunnen de betrokken toelichtingen in een verslag aan de Koning worden opgenomen.

⁶ In de Nederlandse tekst, tweede artikel 7.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

5. In de Franse tekst van het opschrift dient het woord “les” vóór het woord “plans” te worden vervangen door het woord “des”.

AANHEF

6. Het eerste lid van de aanhef dient te worden aangevuld met een referentie aan de bepaling die rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, zijnde artikel 5, § 2, van de wet van 1 april 1971, met vermelding dat deze bepaling is vervangen bij de wet van 24 april 2014. Het vijfde lid van de aanhef dient daarentegen te vervallen.

7. In het tweede lid van de aanhef dient ook gewag te worden gemaakt van de op 20 en 25 februari 2015 uitgebrachte adviezen van de inspecteur van Financiën.

8. Het vierde lid van de aanhef dient als volgt te worden geredigeerd:

“Gelet op de adviezen 54.305/3, 57.041/3-57.042/3 en 57.506/3 van de Raad van State, gegeven op 18 november 2013, 13 februari 2015 en 8 juni 2015, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

9. In het laatste lid van de aanhef dient eveneens rekening te worden gehouden met de wijziging van de ministeriële bevoegdheden krachtens het koninklijk besluit van 27 mei 2015,⁷ zodat erin de woorden “met Grote Steden en” dienen te worden weggelaten.

DISPOSITIEF

Artikel 1 (eerste artikel 7 in de Nederlandse tekst)

10. In artikel 1 van het ontwerp dient de vermelding “Definities:” te worden vervangen door de volgende inleidende zin:

“Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:”

11. In artikel 1, e, van het ontwerp dient de tweede zin te worden weggelaten nu de samenstelling van het Strategisch Comité wordt geregeld in het (nog te nemen) koninklijk besluit ‘betreffende de installatie, de samenstelling en de werking van het Strategisch Comité in (lees: *ter*) uitvoering van artikel 5, § 1 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’.⁸ De samenstelling van dat comité wordt overigens niet correct

⁷ Belgisch Staatsblad 28 mei 2015, p. 10.184.

⁸ Over dit besluit in ontwerpvorm wordt advies 57.505/3 verleend.

weergegeven.⁹ Eventueel kan wel naar het zo-even genoemde koninklijk besluit worden verwezen.

Artikel 2 (eerste artikel 8 in de Nederlandse tekst)

12. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp wordt het best gespecificeerd dat het meerjarenplan waarvan erin gewag wordt gemaakt, het meerjarenplan is bedoeld in artikel 5, § 2, van de wet van 1 april 1971.

Artikelen 4 tot 6 (eerste artikelen 10 tot 12 in de Nederlandse tekst), 9¹⁰ en 13

13. De in de artikelen 4 tot 6, 9 en 13 van het ontwerp voorkomende opsommingen worden beter omgevormd tot afzonderlijke zinnen.

Artikel 7¹¹

14. Artikel 7 van het ontwerp is voor een groot deel een parafrasering van wat reeds is geregeld in artikel 2 van het ontwerp. Wat toch nieuw is ten aanzien van dat laatste artikel, wordt beter in dat artikel geïntegreerd.

Artikel 8¹²

15. Het is volkomen onduidelijk wat in artikel 8, c, van het ontwerp wordt bedoeld met “de types eraan onderhevige functies” en met “les types de fonctions impactées”. Die onduidelijkheid dient te worden verholpen.

Artikelen 10 en 11¹³

16. In artikel 10 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een “validering” van de masterplannen door de erin opgesomde instantie of ministers, terwijl in artikel 11 van het ontwerp gewag wordt gemaakt van een “goedkeuring” ervan door de Ministerraad. Vraag is of dit verschil in terminologie ook een inhoudelijk verschil weerspiegelt,¹⁴ in welk geval zou moeten worden verduidelijkt wat de “validering” juist inhoudt. Zo niet, wordt het best in beide gevallen de term “goedkeuring” gehanteerd.

⁹ Vgl. met artikel 2, 1°, van het genoemde besluit.

¹⁰ Het tweede artikel 9 in de Nederlandse tekst.

¹¹ Het tweede artikel 7 in de Nederlandse tekst.

¹² Het tweede artikel 8 in de Nederlandse tekst.

¹³ De tweede artikelen 10 en 11 in de Nederlandse tekst.

¹⁴ Ook in artikel 5, § 2, van de wet van 1 april 1971 worden beide termen gehanteerd, maar ook daar is het niet duidelijk wat het juiste verschil ertussen is.

Artikel 18

17. Er moet worden verduidelijk wat in artikel 18, e, van het ontwerp wordt bedoeld met “het jaar Y+3”.

Artikel 26

18. Artikel 26 van het ontwerp bevat tweemaal de Franse tekst ervan, waarin overigens “*du présent arrêté*” dient te worden geschreven in plaats van “*de ce présent arrêté*”. De tekst in de rechterkolom dient derhalve te worden vervangen door de Nederlandse versie van het artikel.

MEDEONDERTEKENING

19. Bij de medeondertekening dient de vermelding van de officiële titel van de betrokken minister te worden beperkt tot de bevoegdheid krachtens dewelke hij optreedt. Bovendien schrappe men in de Franse tekst de vermelding “M.” en in de Nederlandse tekst de vermelding “De heer”.

*

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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de déterminer les modalités d'établissement des plans pluriannuels pour les besoins immobiliers, dont la Régie des Bâtiments est chargée. Il prévoit à cet égard une planification à trois niveaux : le niveau stratégique (la "vision stratégique" qui donne lieu à la stratégie immobilière coordonnée), le niveau tactique des masterplans et le niveau opérationnel du plan opérationnel. L'approbation¹ du Conseil des ministres, du ministre qui a la Régie des Bâtiments dans ses attributions ou des ministres compétents pour les instances concernées, selon le cas, est requise.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 5, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 'portant création d'une Régie des Bâtiments'. Selon cette disposition, la Régie des Bâtiments élabore un plan pluriannuel pour les besoins immobiliers et les modalités pour l'élaboration, la concertation, la validation et l'approbation du plan pluriannuel, son éventuelle modification et le rapport relatif au plan pluriannuel, sont stipulées dans un arrêté royal, délibéré en Conseil des Ministres. Il ressort effectivement des travaux préparatoires de la loi du 24 avril 2014 'modifiant les articles 1^{er} et 5 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments', laquelle a remplacé l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1971, que le plan pluriannuel peut être élaboré à différents niveaux². Il est toutefois recommandé de préciser que la stratégie immobilière coordonnée, les masterplans et le plan opérationnel constituent ensemble le plan pluriannuel.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Sur le plan de la légistique et de la correction de la langue, la rédaction du projet n'est pas satisfaisante et doit être revue en profondeur à cet égard³.

Sur le plan de la légistique, on peut notamment relever les points suivants :

¹ À l'article 10 du projet (deuxième article 10 du texte néerlandais), il est également question de « validation ». Voir à ce sujet l'observation 16.

² Rapport MAES-SCHOUPPE, *Doc. parl.*, Sénat, 2013-14, n° 5-2769/2, 3.

³ En ce qui concerne la technique législative, on s'inspirera à cet égard 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).

- la numérotation totalement erronée des chapitres et des articles du texte néerlandais, lequel commence par un chapitre 8 et un article 7, et qui comporte ensuite encore une fois les articles 7 à 12 ;

- à certains endroits, le préambule n'a pas été rédigé conformément aux règles de légistique (voir les observations 6 et 8) ;

- la présentation des éléments des énumérations figurant dans le projet n'est pas conforme aux règles de légistique ⁴ ;

- une énumération ne peut comporter de phrases incidentes ou d'alinéas (voir, dans le texte néerlandais, les premiers articles 7, e, et 8, a) ;

- l'utilisation de mots tels que « devoir » doit être évitée dès lors que l'obligation découle déjà de la réglementation en tant que telle (articles 17 et 23 à 25) ;

- il faut éviter de placer des commentaires entre parenthèses (articles 18, c, et 19) ;

- un texte normatif ne peut comporter de précision (voir les articles 19, deuxième phrase, 21, deuxième phrase, *in fine*, et 22, deuxième phrase) ⁵ ;

- la formule exécutoire doit faire l'objet d'un chapitre distinct, intitulé « Disposition finale ».

Sur le plan de la correction de la langue, on peut notamment relever les points suivants :

- l'usage incorrect et en outre parfois incohérent de majuscules dans l'ensemble du texte du projet ;

- l'absence ou l'emploi incorrect de signes de ponctuation (article 7, ⁶ alinéa 1^{er}, et, en ce qui concerne le texte néerlandais, le premier article 8, b, le premier article 11, c, le deuxième article 12, l'article 13 et, en ce qui concerne le texte français, l'article 18, f) ;

- un usage linguistique peu cohérent (ainsi, on trouve par exemple dans le texte néerlandais tantôt « Masterplannen » tantôt « Masterplans ») ;

- la présence de gallicismes dans le texte néerlandais (tels que « in uitvoering van », « in de schoot van » et « voogdijminister »).

⁴ Les énumérations seront présentées en premier lieu en utilisant les subdivisions « 1° », « 2° », « 3° », etc., elles-mêmes subdivisées, le cas échéant, à leur tour en « a) », « b) », « c) », etc.

⁵ Les commentaires en question peuvent éventuellement figurer dans un rapport au Roi.

⁶ Dans le texte néerlandais, le deuxième article 7.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

INTITULE

5. Dans le texte français de l'intitulé, il y a lieu de remplacer le mot « les » avant le mot « plans » par le mot « des ».

PREAMBULE

6. Il convient de compléter le premier alinéa du préambule par une référence à la disposition qui procure un fondement juridique à l'arrêté en projet, à savoir l'article 5, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971, en mentionnant que cette disposition a été remplacée par la loi du 24 avril 2014. Le cinquième alinéa du préambule doit, par contre, être supprimé.

7. Dans le deuxième alinéa du préambule, on fera également mention des avis de l'inspecteur des Finances, donnés les 20 et 25 février 2015.

8. On rédigera le quatrième alinéa du préambule comme suit :

« Vu les avis 54.305/3, 57.041/3-57.042/3 et 57.506/3 du Conseil d'État, donnés les 18 novembre 2013, 13 février 2015 et 8 juin 2015, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

9. Dans le dernier alinéa du préambule, il faut également tenir compte de la modification des compétences ministérielles intervenue en vertu de l'arrêté royal du 27 mai 2015⁷, de sorte qu'il convient d'y supprimer les mots « des Grandes Villes et ».

DISPOSITIF

Article 1^{er} (premier article 7 du texte néerlandais)

10. À l'article 1^{er} du projet, la mention « Définitions : » doit être remplacée par la phrase introductive suivante :

« Pour l'application du présent arrêté, on entend par : ».

11. À l'article 1^{er}, e, du projet, il convient d'omettre la deuxième partie de la phrase dès lors que la composition du Comité stratégique est réglée dans l'arrêté royal (envisagé) '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'⁸. La

⁷ *Moniteur belge* du 28 mai 2015, p. 10.184.

⁸ Cet arrêté, à l'état de projet, fait l'objet de l'avis 57.505/3.

composition de ce comité n'est d'ailleurs par reproduite correctement⁹. Le texte pourrait éventuellement contenir une référence à l'arrêté royal précité.

Article 2 (premier article 8 du texte néerlandais)

12. Dans la phrase introductive de l'article 2 du projet, il vaut mieux préciser que le plan pluriannuel dont il est question est le plan pluriannuel visé à l'article 5, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971.

Articles 4 à 6 (premiers articles 10 à 12 du texte néerlandais), 9¹⁰ et 13

13. Mieux vaut transformer les énumérations figurant aux articles 4 à 6, 9 et 13 du projet en phrases distinctes.

Article 7¹¹

14. L'article 7 du projet paraphrase pour une large part la règle énoncée à l'article 2 du projet. Il est préférable d'insérer dans cet article ce qui est nouveau par rapport à l'article 2.

Article 8¹²

15. Le texte n'indique pas du tout clairement ce qu'il faut entendre à l'article 8, c, du projet par « les types de fonctions impactées » et « de types eraan onderhevige functies ». Il convient de remédier à cette imprécision.

Articles 10 et 11¹³

16. L'article 10 du projet fait mention d'une « validation » des masterplans par l'instance ou les ministres qui y sont énumérés, tandis que l'article 11 du projet fait état d'une « approbation » de ceux-ci par le Conseil des ministres. La question se pose de savoir si cette terminologie différente implique une différence quant au fond¹⁴, auquel cas il conviendrait de préciser ce que signifie précisément « validation ». Si tel n'est pas le cas, mieux vaut utiliser le terme « approbation » dans les deux cas.

⁹ Comparez avec l'article 2, 1^o, de l'arrêté précité.

¹⁰ Le deuxième article 9 du texte néerlandais.

¹¹ Le deuxième article 7 du texte néerlandais.

¹² Le deuxième article 8 du texte néerlandais.

¹³ Les deuxièmes articles 10 et 11 du texte néerlandais.

¹⁴ Les deux termes sont également utilisés à l'article 5, § 2, de la loi du 1^{er} avril 1971 mais là non plus la différence n'apparaît pas clairement.

Article 18

17. On précisera ce que vise « l'année Y+3 » à l'article 18, e, du projet.

Article 26

18. L'article 26 du projet contient deux fois le texte français, dans lequel il faut d'ailleurs écrire « *du* présent arrêté » au lieu de « de ce présent arrêté ». Le texte figurant dans la colonne de droite doit donc être remplacé par la version néerlandaise de l'article.

CONTRESEING

19. Pour le contreseing, la mention du titre officiel du ministre concerné doit être limitée à la compétence en vertu de laquelle il agit. En outre, on supprimera dans le texte français le « M. » et dans le texte néerlandais, la mention « De heer ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT