



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.262/3
van 5 november 2015

over

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de artikelen 2
en 15 van de wet van
1 april 1971 houdende
oprichting van een
Regie der Gebouwen’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 58.262/3
du 5 novembre 2015

sur

un avant-projet de loi
‘modifiant les articles 2 et 15
de la loi du 1^{er} avril 1971
portant création d’une
Régie des Bâtiments’

Op 6 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der Gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de artikelen 2 en 15 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 oktober 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd 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 5 november 2015.

*

Le 6 octobre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des Bâtiments à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant les articles 2 et 15 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des Bâtiments’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 27 octobre 2015. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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 5 novembre 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,¹ 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 om advies voorgelegde voorontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de Regie der Gebouwen (hierna: de Regie) toe te laten om zelf in te staan voor de organisatie en de afhandeling van haar vastgoedtransacties en om meer soepelheid te creëren voor de valorisatie van het door haar beheerde gebouwenpatrimonium.

De artikelen 2 en 15 van de wet van 1 april 1971 ‘houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’ worden daartoe aangepast. Het vereiste van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad om een onroerend goed niet langer te bestemmen als huisvesting voor een federale dienst, wordt geschrapt. Hetzelfde geldt voor de verplichting om daarover en over de in verband hiermee verrichte investeringen en bezettingsvoorwaarden te rapporteren aan de Wetgevende Kamers. De Regie kan zelf beslissen welke taken zij met eigen ambtenaren uitvoert en voor welke taken zij een beroep doet op privépartners, zoals landmeter-schatters, publiciteitsbureaus, advocaten, notarissen en andere derden.

VORMVEREISTEN

3. Over het ontwerp werd geen regelgevingsimpactanalyse als bedoeld in artikel 5 van de wet van 15 december 2013 ‘houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ uitgevoerd. Wellicht wordt hiervoor een beroep gedaan op de vrijstellingsgrond “autoregulering van de federale overheid” (artikel 8, § 1, 4°, van die wet). De aan te nemen wet heeft echter ook gevolgen voor derden (internationale instellingen en scholen, partijen waarmee wordt gecontracteerd, andere rechtspersonen waarmee de Regie zich kan verenigen met het oog op het oprichten van een handelsvennootschap of waarin kapitaalparticipaties kunnen worden genomen, derden die worden onteigend of ten aanzien waarvan schulden worden ingevorderd), zodat niet kan worden vooropgesteld dat ze uitsluitend de louter interne organisatie van de overheid betreft.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Uit wat voorafgaat volgt dat, nu ook geen andere uitzondering of vrijstellingsgrond kan worden ingeroepen, alsnog een regelgevingsimpactanalyse zal dienen te worden uitgevoerd. Mocht het vervullen van dit vormvereiste nog leiden tot wijzigingen aan het ontwerp, dan dienen die wijzigingen om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

4. Uit de notificatie van de beslissing van de Ministerraad van 24 juli 2015 blijkt dat het ontwerp slechts doorgang kan vinden mits “rekening zal worden gehouden met de brief van 22 juli 2015 van de Minister van Begroting”. Die brief luidt:

“In antwoord op uw (niet gedateerde) brief, mij overgezonden per e-mail van 16.07.2015, met betrekking tot het onder rubriek vermelde voorstel, moet ik u meedelen dat niettegenstaande ik het uitgangspunt en de doelstellingen inzake valorisatie van het patrimonium van de Regie onderschrijf, ik hiermee in dit stadium niet akkoord kan gaan gezien:

- hieruit onvoldoende afstemming blijkt met de Minister van Financiën en in dat opzicht ook het advies van de Inspecteur van Financiën geaccrediteerd bij de FOD Financiën ontbreekt;
- met het oog op een doelmatige aanpak, m.i. eerst zou moeten worden onderzocht of en in welke mate dit voorstel niet zou kunnen worden ingepast in een meer globale oplossing waarbij ook de andere federale entiteiten met groot patrimonium (m.n. Defensie, NMBS, Infrabel, bpost) zouden worden betrokken, zij het met het oog op een gezamenlijke uitoefening van hun vastgoedverrichtingen, zij het met het oog op de uitoefening van een controle daarop;
- het in dat opzicht eveneens ontbreekt aan een voldoende uitgewerkt implementatieplan en impactanalyse (zie ook het advies van de Inspecteur-generaal van Financiën geaccrediteerd bij de Regie der Gebouwen van 6.07.2015).”

Het is niet duidelijk of aan de in deze brief gestelde voorwaarden is voldaan. Zo ontbreekt in het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier het door de Minister van Begroting vereiste advies van de inspecteur van Financiën bij de Federale Overheidsdienst Financiën² en is het niet duidelijk of het implementatieplan en de impactanalyse³ die eveneens door de genoemde minister worden vereist, wel degelijk voorhanden zijn.⁴ Mocht dat niet het geval zijn, geldt ook hier dat de uit de vervulling van de genoemde voorwaarden voortvloeiende wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, moeten worden voorgelegd.

² Het in het dossier opgenomen advies is het advies van de inspecteur van Financiën geaccrediteerd bij de Regie, en niet dat van de inspecteur van Financiën geaccrediteerd bij de Federale Overheidsdienst Financiën.

³ Waarmee nog iets anders lijkt bedoeld te zijn dan de sub 3 bedoelde regelgevingsimpactanalyse.

⁴ Het aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegde dossier bevat dienaangaande enkel een tabel met een aantal cijfergegevens, waaronder ramingen voor de periode 2015–2019.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

5. Het ontwerp heeft een grondig wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht.⁵ In wat volgt worden een aantal voorbeelden van tekortkomingen op dit vlak gegeven, die evenwel geen exhaustief karakter hebben.

Indieningsbesluit

6. Aangezien geen beroep wordt gedaan op de hoogdringendheid in de zin van artikel 3, § 2, van de wetten op de Raad van State om aan de afdeling Wetgeving slechts een beperkt advies in de zin van die bepaling te vragen, dient het eerste lid van de aanhef van het indieningsbesluit te worden weggelaten.

Artikel 2

7. Artikel 2 van het ontwerp dient als volgt aan te vangen:

“Art.2. Artikel 2 van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der gebouwen, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 18 november 1996 en de wetten van 15 januari 1999 en 20 juli 1999, wordt vervangen als volgt:

‘Art. 2. § 1. ...’.”

8. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 2, § 2, dient te worden verwezen naar “§ 1” in plaats van naar “het eerste lid”.

9. In het ontworpen artikel 2, § 2, schrijve men in de Nederlandse tekst “bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad” in plaats van “bij een in Ministerraad overlegd besluit” en in het ontworpen artikel 2, §§ 2 en 4, schrijve men in de Franse tekst “Conseil des ministres” in plaats van “conseil des ministres”.

10. De in het ontworpen artikel 2, § 2, eerste lid, voorkomende opsomming dient te worden aangegeven met “1°” en “2°” in plaats van met “1.” en “2.”. In het ontworpen artikel 2, § 2, tweede lid, dient de verwijzing naar “punt 1” te worden vervangen door een verwijzing naar “1°”.

⁵ Wat de wetgevingstechniek betreft, late men zich hierbij 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).

11. De indeling in leden van het ontworpen artikel 2, § 3, dient beter tot uiting te komen.⁶

12. *In fine* van dezelfde bepaling schrijve men “openbare instelling” in plaats van “instelling van openbaar nut”.

13. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 4, schrijve men “bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad” in plaats van “bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit”.

Artikel 3

14. Artikel 3 van het ontwerp dient als volgt aan te vangen:

“Art. 3. Artikel 15 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

‘Art. 15. § 1. ...’.”

15. Het ontworpen artikel 15, § 1, dient op een meer normatieve wijze te worden geredigeerd. Thans bevat het passages waarvan de draagwijdte niet duidelijk is of die eerder overkomen als een in herinnering brengen van een aantal werkingsbeginselen, zoals de bepaling dat “binnen redelijke en door de markt aanvaarde termijnen” dient te worden gehandeld⁷ of de bepaling dat een beroep kan worden gedaan op privépartners.

16. Bij het uitoefenen van de bij het aan te nemen artikel 15, § 1, verleende machtiging dient de Regie in elk geval rekening te houden met de Mededeling van de Europese Commissie ‘betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties’⁸. Uit die mededeling volgt dat, in voorkomend geval, transacties die geen volwaardig transparant biedproces hebben doorlopen, zullen moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie als potentiële staatssteun.

Artikel 4

17. Artikel 4 van het ontwerp dient als volgt aan te vangen:

“Art. 4. Artikel 335, § 3, van de Programmawet...”.

*

⁶ Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 15, § 1.

⁷ Deze bepaling wordt overigens het best losgekoppeld van de aan de Regie verleende machtiging en als afzonderlijke regel opgenomen.

⁸ *Pb* 10 juli 1997, C 209/3.

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 juridique¹ 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 de l'avant-projet soumis pour avis.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de permettre à la Régie des Bâtiments (ci-après : la Régie) de se charger elle-même de l'organisation et du traitement de ses transactions immobilières et de prévoir une plus grande souplesse en matière de valorisation du patrimoine immobilier qu'elle gère.

Les articles 2 et 15 de la loi du 1^{er} avril 1971 'portant création d'une Régie des Bâtiments' sont adaptés à cet effet. L'exigence d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres pour ne plus affecter un bien immobilier au logement d'un service fédéral, est supprimée. Il en va de même de l'obligation de faire rapport aux chambres législatives à ce sujet et sur les investissements réalisés dans cette optique ainsi que sur les conditions d'occupation. La Régie peut décider elle-même quelles tâches elle exécute avec ses propres agents et pour quelles tâches elle fait appel à des partenaires privés comme des géomètres-experts, des agences de publicité, des avocats, des notaires et d'autres tiers.

FORMALITÉS

3. Le projet n'a pas fait l'objet d'une analyse d'impact de la réglementation au sens de l'article 5 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'. Probablement invoquera-t-on à cet effet le motif de dispense « autorégulation de l'autorité fédérale » (article 8, § 1^{er}, 4^o, de cette loi). Toutefois, la loi dont l'adoption est envisagée a également des effets à l'égard de tiers (des institutions et écoles internationales, des parties contractantes, d'autres personnes morales avec lesquelles la Régie peut s'associer en vue de la création d'une société commerciale ou d'une société dans laquelle des participations en capital peuvent être prises, des tiers qui sont expropriés ou à l'égard desquels des créances sont recouvrées), de sorte qu'il n'est pas possible d'affirmer qu'elle concernera exclusivement la simple organisation interne de l'autorité.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Il résulte de ce qui précède qu'une analyse d'impact de la réglementation devra encore être réalisée, dès lors qu'aucune autre exception ou cause de dispense ne peut être invoquée. Si l'accomplissement de cette formalité devait entraîner des modifications du projet, celles-ci devraient encore être soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

4. Il ressort de la notification de la décision du Conseil des ministres du 24 juillet 2015 que le projet ne pourra se concrétiser que s'il est « tenu compte de la lettre du 22 juillet 2015 du Ministre du Budget ». Cette lettre s'énonce comme suit :

« In antwoord op uw (niet gedateerde) brief, mij overgezonden per e-mail van 16.07.2015, met betrekking tot het onder rubriek vermelde voorstel, moet ik u meedelen dat niettegenstaande ik het uitgangspunt en de doelstellingen inzake valorisatie van het patrimonium van de Regie onderschrijf, ik hiermee in dit stadium niet akkoord kan gaan gezien:

- hieruit onvoldoende afstemming blijkt met de Minister van Financiën en in dat opzicht ook het advies van de Inspecteur van Financiën geaccrediteerd bij de FOD Financiën ontbreekt;
- met het oog op een doelmatige aanpak, m.i. eerst zou moeten worden onderzocht of en in welke mate dit voorstel niet zou kunnen worden ingepast in een meer globale oplossing waarbij ook de andere federale entiteiten met groot patrimonium (m.n. Defensie, NMBS, Infrabel, bpost) zouden worden betrokken, zij het met het oog op een gezamenlijke uitoefening van hun vastgoedverrichtingen, zij het met het oog op de uitoefening van een controle daarop;
- het in dat opzicht eveneens ontbreekt aan een voldoende uitgewerkt implementatieplan en impactanalyse (zie ook het advies van de Inspecteur-generaal van Financiën geaccrediteerd bij de Regie der Gebouwen van 6.07.2015) ».

On n'aperçoit pas si les conditions énoncées dans cette lettre sont remplies. Ainsi, le dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, ne comporte pas l'avis de l'inspecteur des Finances du Service public fédéral Finances², requis par le Ministre du Budget, et on n'aperçoit pas si le plan de mise en œuvre et l'analyse d'impact³, qui sont également requis par le ministre précité, sont bel et bien disponibles⁴. Si tel n'était pas le cas, il s'imposerait également en l'occurrence que les modifications découlant de l'accomplissement des formalités citées soient encore soumises à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

² L'avis qui figure dans le dossier est celui de l'inspecteur des Finances accrédité auprès de la Régie, et non celui de l'inspecteur des Finances accrédité auprès du Service public fédéral Finances.

³ Cette analyse paraît viser autre chose encore que l'analyse d'impact de la réglementation visée au point 3.

⁴ Le dossier soumis au Conseil d'État, section de législation, ne comporte à cet égard qu'un tableau reproduisant un certain nombre de chiffres, dont des estimations pour la période 2015-2019.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

5. Le projet doit faire l'objet d'un examen approfondi tant du point de vue de la légistique que du point de vue de la correction de la langue⁵. Un certain nombre d'exemples - non exhaustifs - de lacunes dans ce domaine, sont reproduits ci-après.

Arrêté de présentation

6. Dès lors que l'on n'invoque pas l'urgence au sens de l'article 3, § 2, des lois sur le Conseil d'État pour ne demander à la section de législation qu'un avis limité au sens de cette disposition, il convient d'omettre le premier alinéa du préambule de l'arrêté de présentation.

Article 2

7. On rédigera le début de l'article 2 du projet comme suit :

« Art. 2. L'article 2 de la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, modifié par l'arrêté royal du 18 novembre 1996 et les lois des 15 janvier 1999 et 20 juillet 1999, est remplacé par ce qui suit :

‘Art. 2. § 1^{er}. ...’ ».

8. La phrase introductive de l'article 2, § 2, en projet, doit viser le « § 1^{er} » au lieu de « l'alinéa 1 ».

9. À l'article 2, §§ 2 et 4, en projet, du texte français, on écrira « Conseil des ministres » au lieu de « conseil des ministres ». On écrira, dans le texte néerlandais de l'article 2, § 2, en projet, « bij besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad » au lieu de « bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit ».

⁵ 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).

10. L'énumération figurant à l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, doit être indiquée par « 1° » et « 2° » au lieu de « 1. » et « 2. ». À l'article 2, § 2, alinéa 2, en projet, on remplacera la référence au « point 1 » par une référence au « 1° ».

11. La division en alinéas de l'article 2, § 3, en projet doit être indiquée plus clairement ⁶.

12. À la fin de la même disposition, on écrira « organisme public » au lieu de « organisme d'intérêt public ».

13. Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 4, en projet, on écrira "bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad" au lieu de "bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit".

Article 3

14. On rédigera le début de l'article 3 du projet comme suit :

« Art. 3. L'article 15 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

'Art. 15. § 1^{er}. ...' ».

15. L'article 15, § 1^{er}, en projet, doit être rédigé d'une manière plus normative. Il comporte actuellement des passages dont on n'aperçoit pas clairement la portée ou qui apparaissent plutôt comme un rappel d'un certain nombre de principes de fonctionnement, à l'instar de la disposition selon laquelle il faut agir « dans des délais raisonnables et acceptés par le marché » ⁷ ou de la disposition selon laquelle il est permis de faire appel à des partenaires privés.

16. Dans l'exercice de l'habilitation qui lui est conférée par l'article 15, § 1^{er}, à adopter, la Régie devra en tout cas tenir compte de la communication de la Commission européenne « concernant les éléments d'aide d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics » ⁸. Il résulte de cette communication que, le cas échéant, les transactions qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'offre en tous points transparente, devront être notifiées à la Commission européenne en tant qu'aide d'État potentielle.

⁶ Une même observation peut être formulée à l'égard du texte néerlandais de l'article 15, § 1^{er}, en projet.

⁷ Il vaudrait mieux du reste dissocier cette disposition de l'habilitation conférée à la Régie et l'insérer sous la forme d'une règle distincte.

⁸ JOCE, 10 juillet 1997, C 209/3.

Article 4

17. On rédigera le début de l'article 4 du projet comme suit :

« Art. 4. L'article 335, § 3, de la loi-programme ... ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Jan SMETS