



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 77.894/1/V
van 28 juli 2025

avis 77.894/1/V
du 28 juillet 2025

over

sur

een voorstel van wet 'tot
wijziging van de wet van
1 april 1971 houdende
oprichting van een Regie der
Gebouwen, ter versterking van
de financiële transparantie bij
de Regie der Gebouwen'
(*Parl.St.*, Kamer, 2024-25,
nr. 56-922/1)

une proposition de loi
'modifiant la loi du
1^{er} avril 1971 portant création
d'une Régie des bâtiments en
vue de renforcer sa
transparence financière'
(*Doc. Parl.*, Chambre,
2024-25, n° 56-922/1)

Op 26 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege verlengd tot 12 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een voorstel van wet ‘tot wijziging van de wet van 1 april 1971 houdende oprichting van een Regie der Gebouwen, ter versterking van de financiële transparantie bij de Regie der Gebouwen’ (*Parl.St.*, Kamer, 2024-25, nr. 56-922/1).

Het voorstel is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 22 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 juli 2025.

*

Le 26 juin 2025, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit jusqu’au 12 août 2025^{**}, sur une proposition de loi ‘modifiant la loi du 1^{er} avril 1971 portant création d’une Régie des bâtiments en vue de renforcer sa transparence financière’ (*Doc. Parl.*, Chambre, 2024-25, n° 56-922/1).

La proposition a été examinée par la première chambre des vacations le 22 juillet 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 28 juillet 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

^{**} Ce délai résulte de l’article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois ‘sur le Conseil d’État’, coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu’il prend cours du 15 juin au 15 août.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel sterkt ertoe een periodieke en structurele rapportering door de Regie der Gebouwen aan het parlement wettelijk te verankeren om op die manier zowel het toezicht op de werking als de transparantie voor de wetgevende macht en de burger te versterken.

Daartoe wordt de wet van 1 april 1971 ‘houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’ gewijzigd.

Concreet wordt artikel 4 van de wet van 1 april 1971 aangevuld met een zesde paragraaf die bepaalt dat de administrateur-generaal van de Regie der Gebouwen elk jaar wordt gehoord door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Tijdens deze hoorzitting brengt hij verslag uit over de uitvoering door de Regie der Gebouwen van de taken die zij voor de Staat vervult (artikel 2 van het wetsvoorstel).

Voorts wordt artikel 15, § 2, eerste lid, aangevuld zodat voortaan ook aan de Kamer van volksvertegenwoordigers jaarlijks een lijst van de voltrokken verrichtingen wordt meegedeeld (artikel 3).

Ten slotte wordt artikel 16 hersteld als volgt:

“Onverminderd de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, maakt de Regie der Gebouwen haar periodieke toestandsopgaven van actief en passief, balans, jaarrekening en jaarverslag over aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

Deze gegevens worden één maal per jaar ter inzage voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers naar aanleiding van de publicatie van het jaarverslag van de Regie der Gebouwen.

De Regie der Gebouwen maakt deze gegevens bekend op haar webstek.” (artikel 4)

ALGEMENE BESPREKING

3. De Regie der Gebouwen is opgericht bij de wet van 1 april 1971. Zij is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.² Haar opdrachten zijn vastgelegd in de artikelen 2 tot 2^{ter} van

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

² Artikel 1, eerste lid, van de wet van 1 april 1971.

haar oprichtingswet. De Regie der Gebouwen staat onder het hiërarchisch gezag van de minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen die bevoegd is voor alle daden van beschikking en beheer.³ Het dagelijks beheer ervan is toevertrouwd aan een administrateur-generaal.⁴

De Regie der Gebouwen is opgenomen in de lijst met organismen van categorie A in de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ als instelling van openbaar nut.⁵ Als instelling van categorie A is zij onderworpen aan het gezag van de minister van wie ze afhangt. Aan deze minister wordt de beheersbevoegdheid verleend. De Minister van Financiën oefent een controlebevoegdheid uit voor alle beslissingen die een financiële en budgettaire terugslag hebben. Hij wordt bijgestaan door de inspecteurs van Financiën overeenkomstig de regels die de Koning bepaalt.⁶

De Regie der Gebouwen is overeenkomstig artikel 2, 3°, tweede lid, a), van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ een administratieve openbare instelling met ministerieel beheer die rechtstreeks is onderworpen aan het gezag van de minister onder wie de Regie der Gebouwen ressorteert en aan wie het beheer is toevertrouwd. Overeenkomstig artikel 126 van de wet van 22 mei 2003 zijn de artikelen 2 tot 7 van de wet van 16 maart 1954 evenwel niet meer van toepassing op de Regie der Gebouwen en hebben de bepalingen van de wet van 1 april 1971 niet langer uitwerking in de mate dat zij tegenstrijdig of niet-conform zijn met de bepalingen van de wet van 22 mei 2003.

4. De afdeling Wetgeving stelt nochtans vast dat zowel in de tekst van artikel 4 van het wetsvoorstel als in de toelichting bij deze bepaling wordt uitgegaan van de informatieplicht die de Regie der Gebouwen overeenkomstig de wet van 16 maart 1954 zou hebben. De verwijzing naar de wet van 16 maart 1954 is echter wat de informatieverstrekking betreft, achterhaald (opmerking 3). De rapporteringsplichten van de Regie der Gebouwen zitten thans vervat in de wet van 1 april 1971⁷ en in de wet van 22 mei 2003⁸.

5. Bovendien stelt de afdeling Wetgeving vast dat met de wet van 22 mei 2003 als referentiekader, meer bepaald de artikelen 16 en 17 ervan, de term ‘periodieke toestandsopgaven van actief en passief’ in het te herstellen artikel 16 van de wet van 1 april 1971 dient te worden gelezen als ‘inventaris’ en dat de ‘balans’ een onderdeel blijkt te zijn van de jaarrekening. Ook lijkt de ‘inventaris’ deel uit te maken van de toelichting die een onderdeel vormt van de jaarrekening.⁹ De ‘jaarrekening’ is dan weer luidens artikel 4 van de wet van 22 mei 2003 een onderdeel van de

³ Artikel 3, van dezelfde wet.

⁴ Artikel 4, § 1, van dezelfde wet.

⁵ Artikel 1 van de wet van 16 maart 1954.

⁶ Artikel 8 van de wet van 16 maart 1954.

⁷ Zie bijvoorbeeld de artikelen 4 en 15.

⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 4, 16, 17, 18, 92 en 93.

⁹ Het koninklijk besluit van 29 april 2012 ‘tot vaststelling van de aanvullende regels van voorstelling van de jaarrekening van de diensten van de federale Staat’ somt de staten op die minimaal deel moeten uitmaken van die toelichting.

algemene rekening waarvoor de overlegging aan de Kamer van volksvertegenwoordigers is geregeld in artikel 93, § 1, van dezelfde wet.

6. Gelet op het voorgaande stelt de afdeling Wetgeving vast dat het wetsvoorstel onvoldragen is. De Raad van State ziet af van verder onderzoek van het wetsvoorstel.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis a pour objet de consacrer légalement un rapportage périodique et structurel de la Régie des bâtiments au Parlement, ce qui renforcera le contrôle de son fonctionnement et la transparence pour le législateur comme pour le citoyen.

À cette fin, elle modifie la loi du 1^{er} avril 1971 'portant création d'une Régie des Bâtiments'.

Concrètement, l'article 4 de la loi du 1^{er} avril 1971 est complété par un sixième paragraphe disposant que l'administrateur général de la Régie des bâtiments est entendu chaque année par la Chambre des représentants. Au cours de cette audition, il fait rapport sur la manière dont la Régie des bâtiments exécute les missions qu'elle remplit pour le compte de l'État (article 2 de la proposition de loi).

En outre, article 15, § 2, alinéa 1^{er}, est complété de sorte que désormais une liste des transactions réalisées est également transmise annuellement à la Chambre des représentants (article 3).

Enfin, l'article 16 est rétabli dans la rédaction suivante :

« Sans préjudice des dispositions de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, la Régie des bâtiments transmet ses situations périodiques actives et passives, son bilan, ses comptes annuels et son rapport de gestion à la Chambre des représentants.

Ces informations sont consultables une fois par an à la Chambre des représentants à l'occasion de la publication du rapport annuel de la Régie des bâtiments.

La Régie des bâtiments publie ces informations sur son site internet » (article 4).

EXAMEN GÉNÉRAL

3. La Régie des bâtiments a été créée par la loi du 1^{er} avril 1971. Il s'agit d'un établissement doté de la personnalité civile ². Ses missions sont fixées aux articles 2 à 2^{ter} de la loi portant sa création. Elle est sous l'autorité hiérarchique du ministre qui a la Régie des Bâtiments

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique », la conformité aux normes supérieures.

² Article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 1^{er} avril 1971.

dans ses attributions, qui a qualité pour accomplir tout acte de disposition et de gestion ³. Sa gestion journalière est confiée à un administrateur général ⁴.

La Régie des bâtiments est inscrite dans la liste des organismes de catégorie A contenue dans la loi du 16 mars 1954 'relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public' en tant qu'organisme d'intérêt public ⁵. En tant qu'organisme de catégorie A, elle est soumise à l'autorité du ministre dont elle relève. À ce ministre sont confiés les pouvoirs de gestion. Le Ministre des Finances exerce un pouvoir de contrôle pour toutes les décisions qui ont une incidence financière et budgétaire. Il est assisté par les inspecteurs des finances suivant les modalités fixées par le Roi ⁶.

Conformément à l'article 2, 3°, alinéa 2, a), de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', la Régie des bâtiments est un organisme administratif public à gestion ministérielle soumis directement à l'autorité du ministre dont la Régie des bâtiments relève et auquel sont confiés les pouvoirs de gestion. Conformément à l'article 126 de la loi du 22 mai 2003, les articles 2 à 7 de la loi du 16 mars 1954 cessent toutefois d'être applicables à la Régie des bâtiments et les dispositions de la loi du 1^{er} avril 1971 cessent d'avoir effet dans la mesure où elles s'avèrent contraires ou non conformes aux dispositions de la loi du 22 mai 2003.

4. La section de législation constate néanmoins que tant le texte de l'article 4 de la proposition de loi que le commentaire de cette disposition partent du principe de l'obligation d'information qui incomberait à la Régie des bâtiments conformément à la loi du 16 mars 1954. La référence à la loi du 16 mars 1954 est toutefois obsolète en ce qui concerne les informations à fournir (observation 3). Les obligations d'établir un rapport qui incombent à la Régie des bâtiments sont actuellement inscrites dans la loi du 1^{er} avril 1971 ⁷ et dans la loi du 22 mai 2003 ⁸.

5. En outre, la section de législation constate qu'en prenant comme cadre de référence la loi du 22 mai 2003, plus précisément les articles 16 et 17 de cette loi, les termes 'situations périodiques actives et passives' figurant à l'article 16 à rétablir de la loi du 1^{er} avril 1971 doivent se lire comme 'inventaire' et que le 'bilan' s'avère faire partie du compte annuel. L' 'inventaire' paraît également faire partie de l'annexe qui est un élément constitutif du compte annuel ⁹. Selon l'article 4 de la loi du 22 mai 2003, le 'compte annuel' fait à son tour partie du compte général dont la transmission à la Chambre des représentants est réglée à l'article 93, § 1^{er}, de la même loi.

³ Article 3 de la même loi.

⁴ Article 4, § 1^{er}, de la même loi.

⁵ Article 1^{er} de la loi du 16 mars 1954.

⁶ Article 8 de la loi du 16 mars 1954.

⁷ Voir, par exemple, les articles 4 et 15.

⁸ Voir, par exemple, les articles 4, 16, 17, 18, 92 et 93.

⁹ L'arrêté royal du 29 avril 2012 'portant fixation des règles complémentaires relatives à la présentation des comptes annuels des services de l'État fédéral' énumère les états que cette annexe doit au moins comporter.

6. Compte tenu de ce qui précède, la section de législation constate que la proposition de loi est imparfaite. Le Conseil d'État renonce à en poursuivre l'examen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Pierre LEFRANC