



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.041/3
57.042/3
van 13 februari 2015

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' (57.041/3)
- 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' (57.042/3)

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.041/3
57.042/3
du 13 février 2015

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' (57.041/3)
- 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' (57.042/3)

Op 29 januari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken 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' (57.041/3);
- 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' (57.042/3).

De ontwerpen zijn door de derde kamer onderzocht op 10 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 februari 2015.

*

Le 29 janvier 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur 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' (57.041/3) ;
- 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' (57.042/3).

Les projets ont été examinés par la troisième chambre le 10 février 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Les rapports ont été présentés par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 février 2015.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAGEN

1. De om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit strekken tot uitvoering van artikel 5 van de wet van 1 april 1971 ‘houdende oprichting van een Regie der Gebouwen’, het eerste tot uitvoering van de eerste paragraaf van dat artikel en het tweede van de tweede paragraaf. Dat artikel vormt de rechtsgrond voor de ontworpen besluiten en luidt:

“§ 1. De Regie richt een gestructureerd overleg op met de federale openbare diensten waarvoor de Regie der Gebouwen haar opdrachten vervult. Dit overleg wordt georganiseerd in een Strategisch Comité dat adviserende bevoegdheid heeft ten overstaan van de Minister bevoegd voor de Regie der Gebouwen. Het Strategisch Comité is samengesteld uit afgevaardigden van de Regie der Gebouwen en van de federale openbare diensten waarvoor de Regie der Gebouwen haar opdrachten vervult. Er kunnen eveneens experts, extern aan deze federale openbare diensten, als lid van het Strategisch Comité worden aangesteld. De aanstelling van de leden van het Strategisch Comité, de aard en de inhoud van haar adviesbevoegdheid, de werking en de remuneratieregeling worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

§ 2. De Regie maakt een meerjarenplan op voor de vastgoedbehoeftes. De modaliteiten voor de uitwerking, het overleg, de validering en de goedkeuring van het meerjarenplan, de eventuele wijziging ervan en de rapportering over het meerjarenplan, wordt in een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad.”

2. In beide gevallen dient de uitvoeringsregeling te worden bepaald door de Koning bij een besluit “vastgesteld na overleg in de Ministerraad”.

Een vorige versie van de ontwerpen is op 14 oktober 2013 aan de Ministerraad voorgelegd, die het volgende heeft beslist:

“Met dien verstande dat rekening zal worden gehouden met de brief van 9 oktober 2013 van de Minister van Begroting, mogen de ontwerpen, na advies van de Raad van State, dat zal worden gevraagd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ter ondertekening aan het Staatshoofd worden voorgelegd.”

De Raad van State heeft over die vorige versie van de ontwerpen op 18 november 2013 de adviezen 54.304/3 en 54.305/3 verstrekt, waarin een gebrek aan rechtsgrond is vastgesteld.

Teneinde in een rechtsgrond voor de ontworpen besluiten te voorzien, is artikel 5 van de wet van 1 april 1974 intussen vervangen bij artikel 3 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’.

3. Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een voorafgaand vormvereiste in de zin van artikel 84, § 3, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan

worden voorgelegd aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Een minister of staatssecretaris kan dat advies bijgevolg niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.¹

4. De aan de afdeling Wetgeving thans om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit zijn niet helemaal identiek aan die welke het voorwerp hebben uitgemaakt van de adviezen 54.304/3 en 54.305/3 van 18 november 2013. Ook het wettelijke kader waarbinnen de ontwerpen moeten worden beoordeeld, is gewijzigd bij de wet van 24 april 2014. Ten slotte is de samenstelling van de Ministerraad² intussen ingrijpend gewijzigd met het aantreden van de nieuwe Regering. Gelet op die gewijzigde juridische en feitelijke omstandigheden zullen de ontwerpen opnieuw aan de Ministerraad dienen te worden voorgelegd. Het is immers die nieuw samengestelde Ministerraad die eerst zal moeten beraadslagen over de ontwerpen in het licht van die gewijzigde omstandigheden, vooraleer de afdeling Wetgeving op ontvankelijke wijze kan worden geraadpleegd.

Daaruit volgt dat de adviesaanvragen voorbarig, en bijgevolg niet ontvankelijk zijn.

*

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 249.1, a), te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

² SENELLE omschrijft de Ministerraad als “het hoogste – en politiek belangrijkste – adviesorgaan van het Staatshoofd” (R. SENELLE, *De Ministerraad in België*, preadvies voor de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland, Antwerpen, Kluwer, 1983, 28) en GANSHOF VAN DER MEERSCH wijst op “la réalité politique qui reconnaît au Conseil des ministres une importance fondamentale dans l’activité gouvernementale, le véritable siège de la politique générale de l’État dans sa formation et son évolution” (W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, “Le conseil des ministres au sein du pouvoir exécutif en droit constitutionnel belge”, in *Rapports belges aux XIe C.I.D.C.*, Brussel, Bruylant, 1985, II, 140). ALEN en MUYLLE hebben het over “de werkelijke spil van het politieke gebeuren en de motor van ‘s lands beleid” (A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 335). De Ministerraad is dan ook veeleer een politiek college dan een administratieve overheid (adv.RvS 12.444/1 van 11 december 1975 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 maart 1976 ‘houdende organisatie van het economisch overheidsinitiatief’, *Parl.St.* Senaat 1975-76, nr. 766/1, 42), zodat het logisch is dat de Ministerraad in zijn huidige samenstelling van de ontwerpen kennis dient te nemen.

RECEVABILITÉ DES DEMANDES D'AVIS

1. Les projets d'arrêté royal soumis pour avis ont pour objet d'exécuter l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1971 'portant création d'une Régie des Bâtiments', le premier visant l'exécution du premier paragraphe de cet article et le second, la mise en œuvre du second paragraphe. Cet article constitue le fondement juridique des arrêtés en projet et dispose :

« § 1^{er}. La Régie met en place une concertation structurée avec les services publics fédéraux pour lesquels la Régie des Bâtiments remplit ses missions. Cette concertation est organisée en un Comité stratégique qui a une mission de conseil auprès du Ministre compétent pour la Régie des Bâtiments. Le Comité stratégique est composé de délégués de la Régie des Bâtiments et des services publics fédéraux pour lesquels la Régie des Bâtiments remplit ses missions. Des experts, extérieurs à ces services publics fédéraux, peuvent également être désignés comme membre du Comité stratégique. La désignation des membres du Comité Stratégique, la nature et le contenu de sa mission de conseil, le fonctionnement et le règlement de la rémunération sont déterminés par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres.

§ 2. La Régie élabore un plan pluriannuel pour les besoins immobiliers. 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 ».

2. Dans les deux cas, le Roi doit établir les dispositions d'exécution par arrêté « délibéré en Conseil des Ministres ».

Une version antérieure des projets a été soumise le 14 octobre 2013 au Conseil des Ministres, qui a décidé ce qui suit :

« Étant entendu qu'il sera tenu compte de la lettre du 9 octobre 2013 du Ministre du Budget, les projets peuvent, après avis du Conseil d'État, qui sera demandé en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, être soumis à la signature du Chef de l'État ».

En date du 18 novembre 2013, le Conseil d'État a rendu sur cette version antérieure des projets, les avis 54.304/3 et 54.305/3 dans lesquels il constate un manque de fondement juridique.

Afin de prouver un fondement juridique aux arrêtés en projet, l'article 5 de la loi du 1^{er} avril 1974 a été remplacé entre-temps par l'article 3 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'.

3. La délibération collégiale prescrite qui doit avoir lieu en Conseil des Ministres ne peut être assimilée à une formalité préalable au sens de l'article 84, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Cette délibération est en effet destinée à permettre à tous les ministres d'échanger leur point de vue sur un projet d'arrêté qui leur est soumis et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'une fois un consensus atteint qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme en état d'être soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État. Un ministre ou un secrétaire d'État ne peut dès lors pas demander cet avis avant que le

projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des Ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération ¹.

4. Les projets d'arrêté royal actuellement soumis pour avis à la section de législation ne sont pas tout à fait identiques à ceux qui ont fait l'objet des avis 54.304/3 et 54.305/3 du 18 novembre 2013. Par ailleurs, le cadre législatif dans lequel les projets doivent être appréciés, a été modifié par la loi du 24 avril 2014. Enfin, la composition du Conseil des Ministres ² a été fondamentalement modifiée entre-temps, à la suite de l'installation du nouveau Gouvernement. Compte tenu de ces circonstances de droit et de fait modifiées, les projets devront être soumis à nouveau au Conseil des Ministres. En effet, c'est ce Conseil des Ministres, autrement composé, qui devra d'abord délibérer sur les projets à la lumière des circonstances modifiées, avant que la section de législation puisse être consultée de manière recevable.

Il en résulte que les demandes d'avis sont prématurées et, dès lors, irrecevables.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 249.1, a), à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

² SENELLE décrit le Conseil des Ministres comme « het hoogste – en politiek belangrijkste – adviesorgaan van het Staatshoofd » (R. SENELLE, *De Ministerraad in België*, preadvies voor de Vereniging voor de Vergelijkende Studie van het Recht van België en Nederland, Anvers, Kluwer, 1983, 28) et GANSHOF VAN DER MEERSCH écrit « la réalité politique qui reconnaît au Conseil des ministres une importance fondamentale dans l'activité gouvernementale, le véritable siège de la politique générale de l'État dans sa formation et son évolution » (W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Le conseil des ministres au sein du pouvoir exécutif en droit constitutionnel belge », dans *Rapports belges aux XIe C.I.D.C.*, Bruxelles, Bruylant, 1985, II, 140). ALÉN et MUYLLE évoquent « de werkelijke spil van het politieke gebeuren en de motor van 's lands beleid » (A. ALÉN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, 335). Le Conseil des Ministres constitue dès lors un collège politique plutôt qu'une autorité administrative (avis du Conseil d'État 12.444/1 du 11 décembre 1975 sur un projet devenu la loi du 30 mars 1976 'portant organisation de l'initiative économique publique', *Doc. Sénat*, 1975-76, n° 766/1, 42), de sorte qu'il est logique que le Conseil des Ministres, dans sa composition actuelle, doive prendre connaissance des projets.