KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling etgeving, eerste kamer, de 18e uni 1970 door de Minister van penbare Werken verzocht hem van dvies te dienen over een ontwerp an wet "houdende oprichting van en Regie der gebouwen", heeft de 2e oktober 1970 het volgend adies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, le 18 juin 1970, d'une demande d'avis sur un projet de loi "portant création d'une Regie des bâtiments", a donné le 22 octobre 1970 l'avis suivant :

Het ontwerp van wet strekt ertoe een Regie der gebouwen met eigen rechtspersoonlijkheid op te richten, met het doel een oplossing te geven aan het probleem van het ter beschikking stellen van de nodige gebouwen voor de Staatsdiensten. Luidens de memorie van toelichting worden de voornaamste hinderpalen voor een doelmatige regeling terzake gevormd "door het gebrek aan aangewende middelen" en "door bepaalde administratieve procédés en inzonderheid door bepaalde regelen van openbare comptabiliteit". Om deze bezwaren te verhelpen wordt voorgesteld methodes van industrieel en commercieel beheer aan te wenden en richt het ontwerp een dienst op onder de vorm van een Regie, die los staat van de regelen van de Rijkscomptabiliteit en die wordt ingedeeld in categorie A van artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Het onderzoek van het ontwerp heeft uitgewezen dat de ontworpen Regie, die onder het gezag van de Minister van Openbare Werken staat, een verstrekkende bevoegdheid zal hebben, waarbij ook de belangen van andere besturen en overheden betrokken zijn.

*

* *

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichting nopens de historiek van de voorbereiding van het ontwerp blijkt dat de erbij betrokken besturen en overheden van de Ministeries van Financiën en van Begroting niet enkel werden geraadpleegd, maar aan de totstandkoming hebben medegewerkt. In dat opzicht kan worden aangestipt dat, zoals

.../...

blijkt uit artikel 15, § 2, de taak en de bevoegdheid van het bestuur van registratie en domeinen en van de comités van aankoop door de ontworpen regeling in genen dele worden gewijzigd.

*

* *

Het ontwerp stelt verscheidene belangrijke problemen, onder meer met betrekking tot de aard van de eigendomsoverdracht van de aan de Regie toegekende onroerende goederen, de aan de Regie verleende rechtspersoonlijkheid, het regime van de goederen waarover de Regie zal beschikken, het vestigen van sommige zakelijke rechten op die goederen, de mogelijke overdracht aan de Regie van goederen van instellingen van openbaar nut, de raadpleging van andere besturen en overheden bij het verwezenlijken van het gestelde doel, de regeling inzake affectatie of desaffectatie van goederen van het openbaar domein, de personeelsregeling en sommige overgangsbepalingen.

*

* *

Een van de problemen die het ontwerp doet rijzen, heeft betrekking op de bijzondere aard van de eigendomsoverdracht van de onroerende Staatsgoederen aan de Regie. In dit opzicht is vooral van belang artikel 19 van het ontwerp, dat luidt als volgt :

"Artikel 19.-

De terreinen, gebouwen en aanhorigheden ervan die toebehoren aan de Staat en die noodzakelijk zijn voor de werking van de diensten van de Staat en van de openbare

.../...

diensten die erdoor beheerd worden alsmede voor de huisvesting van sommige categorieën van het door de Staat bezoldigd personeel worden om niet overgedragen krachtens een koninklijk besluit waarbij de lijst van die onroerende goederen, opgesteld door de Minister van Openbare Werken, goedgekeurd wordt".

In de loop van het onderzoek is uit de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar evenwel gebleken dat het ontwerp geen eigendomsoverdracht bedoelt in privaatrechtelijke zin, maar dat alleen de uitoefening van het recht van eigendom aan de nieuwe rechtspersoon, de Regie, wordt overgedragen.

Volgens de verklaringen van de gemachtigde ambtenaar is het daarenboven duidelijk dat de Regering,om het beoogde doel te bereiken, een Regie met eigen rechtspersoonlijkheid wil oprichten, met uitsluiting van andere vormen.

Uitgaande van deze vaststellingen meent de Raad van State de volgende overwegingen bij het ontwerp te moeten maken.

*

* *

In de nieuwe optiek van de eigendomsopvatting kan de formulering van de eigendomsoverdracht om niet in het ontworpen artikel 19 niet worden gehandhaafd. Waar het ontwerp voorts handelt over onroerende verrichtingen, onder meer in de artikelen 2, 8, § 2, 15, § 1, eerste lid, 20 en 21, zou, in dezelfde gedachtengang, liefst de formule "namens de Staat" of "voor rekening van de Staat" worden ingewerkt.

.../...

Zoals het wordt toegelicht,beoogt het ontwerp de bijzondere techniek inzake het uitoefenen van het eigendomsrecht uit te breiden tot een groot aantal goederen ressorterende onder de bevoegdheid van verschillende Ministers, in tegenstelling met hetgeen thans bestaat voor sommige instellingen van openbaar nut, waaraan een beperkt aantal goederen werd overgedragen met een wel bepaalde bestemming en ressorterende onder het gezag van een bepaalde Minister. Al is het te verwachten dat de Minister van Openbare Werken geen beslissingen zal treffen waarbij andere Ministeries betrokken zijn zonder de belanghebbende Ministers te raadplegen, is het toch de vraag of, voor de goede werking van het Staatsbeleid, de belangrijkste verrichtingen niet zouden dienen te worden overgelaten aan de gezamenlijke beslissing van de Minister van Openbare Werken en van de betrokken Minister.

*

* *

Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte toelichtingen kan worden afgeleid dat de Regie de volgende goederen zal beheren :

a) de op de datum van inwerkingtreding van de wet bestaande in artikel 19 bedoelde terreinen, gebouwen en aanhorigheden ervan, die eigendom van de Staat zijn en die zullen worden opgenomen in de in artikel 19 bedoelde lijst;

b) de op de datum van inwerkingtreding van de wet door de Staat gehuurde onroerende goederen, bedoeld in artikel 20;

c) de terreinen, gebouwen en aanhorigheden ervan, die naderhand door de Regie worden aangekocht, opgericht of gehuurd, zoals bedoeld in artikel 2.

.../...

Het is de bedoeling aan de Regie de exclusieve bevoegdheid toe te kennen om de sub c hiervoren aangeduide goederen ter beschikking van de Staat te stellen, zoals is voorgeschreven in het ontworpen artikel 2, eerste lid. Van de inwerkingtreding van de wet af zal dus niet langer het centraal bestuur, maar de Regie de nodige nieuwe onroerende goederen ter beschikking van de Staatsdiensten stellen.

Met betrekking tot de bestaande onroerende Staatsgoederen, bedoeld sub a hiervoren, wordt de bevoegdheid van de Regie beperkt tot de goederen die zullen worden opgenomen in de in artikel 19 bedoelde lijst. Het is wenselijk dat zodanige bevoegdheden in de tekst van het ontwerp duidelijk worden bepaald.

In dit verband rijst voorts de vraag wat het stelsel zal zijn van de gelden die voortkomen van het verkopen en verhuren door de Regie, van onroerende Staatsgoederen.

Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte verklaring zouden deze gelden, in tegenstelling met de onroerende goederen, wel tot het eigen patrimonium van de Regie behoren. Daarbij zou onderscheid moeten worden gemaakt tussen, eensdeels, de gelden voortkomende van het verkopen en verhuren van onroerende goederen met een bepaalde bestemming en die moeten worden aangewend tot dezelfde bestemming bij oprichting of aankoop en waarbij de Regie dus een gebonden bevoegdheid heeft en, anderdeels, de gelden voortkomende van het verkopen en verhuren van onroerende goederen zonder bepaalde bestemming en waarover de Regie dus vrij kan beslissen zonder een bijzondere bestemming in acht te moeten nemen.

.../...

Telkens door middel van die gelden door de Regie onroerende goederen worden aangekocht, zullen die goederen Staatsgoederen zijn en door de Regie worden beheerd.

Het spreekt vanzelf dat toezicht op de naleving van die regelen nauwgezet moet worden georganiseerd.

Met betrekking tot het regime van de beschikbare gelden, waarvan de bronnen in artikel 8, § 1, tweede lid, 5°, worden vermeld, zijn gebruik en belegging ervan geregeld door artikel 12, § 2, van de wet van 16 maart 1954. Laatstbedoelde voorschriften hebben dan ook een weerslag op het bepaalde in artikel 15, § 1, tweede lid, van het ontwerp.

*

* *

In verband met het recht van beschikking en beheer dat aan de Regie wordt toegekend, behoort nog te worden gewezen op het ontworpen artikel 2, laatste lid, waarbij de Regie wordt gemachtigd "alle verrichtingen" te doen "die betrekking hebben op het doel dat zij nastreeft of die van aard zijn de verwezenlijking hiervan te vergemakkelijken". Volgens de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte uitleg is onder deze "verrichtingen" geenszins het vestigen van een hypotheek begrepen, maar is het sluiten van een erfpacht niet uitgesloten. Hoe dan ook, de gebruikte formule is al

.../...

te ruim opgevat en laat de Regie toe als een privaatrechtelijk persoon op te treden ook om zakelijke rechten te vestigen op Staatsgoederen, in afwijking van de principes die thans ten grondslag liggen aan het beheer van zodanige goederen. De Raad van State geeft dan ook in overweging de draagwijdte van artikel 2, laatste lid, in fine, te beperken door te bepalen dat de Regie alle rechtshandelingen stelt die betrekking hebben op het doel dat zij nastreeft of die van zodanige aard zijn dat zij de verwezenlijking hiervan vergemakkelijken, voor zover zij overeen te brengen zijn met de aard van die onroerende goederen en met de natuur van de rechtspersoon zo van de Staat als als van de Regie.

*

* *

Artikel 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de toepassing van de wet ook kan worden uitgebreid tot de gebouwen die onder de instellingen van openbaar nut ressorteren. Naar de gemachtigde ambtenaar verklaart, zouden hiervoor alleen in aanmerking komen de instellingen van categorie A, bedoeld in artikel 1 van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut. Alleszins zou de bedoeling van de Regering duidelijk uit de tekst moeten blijken.

.../...

Uitgaande van de hiervoren gegeven uitleg nopens de eigendomsoverdracht, moet ook hier worden aangenomen dat, ten opzichte van de onroerende goederen die ter beschikking van de vorenbedoelde instellingen zijn gesteld, het eigendomsrecht van de Staat behouden blijft, maar het recht van beschikking en beheer aan die instellingen wordt ontnomen en aan de Regie wordt toegekend.

*

* *

Het hoeft geen betoog dat de Regie, voor de verwezenlijking van het gestelde doel, is aangewezen op samenwerking met de Staatsdiensten, besturen en overheden. Voor de regeling van de bezwaren en moeilijkheden die daarbij kunnen rijzen, richten de artikelen 5 en 7 van het ontwerp een commissie van advies en coördinatiecomités op, waarvan de samenstelling door de Koning wordt vastgesteld. Met inachtneming van de verreikende bevoegdheid van de Regie en haar autonomie, rijst de vraag of het niet wenselijk is de raadpleging van en het overleg met overheden en besturen juridisch te organiseren.

*

* *

.../...

Het ontworpen stelsel heeft zowel betrekking op onroerende goederen van het openbaar als van het privaat domein van de Staat. De thans geldende regeling inzake affectatie en desaffectatie van de goederen van het openbaar domein wordt - volgens de uitleg van de bevoegde ambtenaar - door het ontwerp niet gewijzigd voor de bestaande goederen die niet op de in artikel 19 bedoelde lijst zullen worden gebracht. De goederen die wel op die lijst zullen voorkomen, vallen in opzicht van affectatie en desaffectatie onder de bevoegdheid van de Regie, die terzake dus vrij zal kunnen beslissen. In dit verband rijst de vraag of - gelet op de in aanmerking komende belangen - het niet wenselijk ware de Regie ertoe te brengen beslissingen te nemen in gemeen overleg met de betrokken overheden. Hiertoe zou een administratieve procedure tot regeling van affectatie en desaffectatie behoren te worden op touw gezet.

*
* *

Uit de ontworpen voorschriften van de artikelen 4 en 17, § 1, inzake personeel van de Regie, komt niet duidelijk tot uiting wat de juiste toestand is van het Rijkspersoneel van het Bestuur der gebouwen, dat "ter beschikking" van de Regie wordt gesteld. Uit de verstrekte uitleg blijkt dat hier geen detachering is bedoeld en dat zelfs geen eigenlijke aanwijzing zal worden toegepast, aangezien bedoeld personeel -zoals voor het Wegenfonds - volgens de noodwendigheden van de dienst zowel voor de Regie als voor het Bestuur der gebouwen zal werken.

.../...

Deze onduidelijke situatie kan een aantal moeilijkheden doen ontstaan, onder meer inzake bevordering en tuchtregeling. Aan de taakvervulling en de administratieve toestand van bedoeld Rijkspersoneel worden wijzigingen gebracht die zowel aan de belangen van het personeel als aan de werking van de diensten raken.

De artikelen 4 en 17, § 1, raken het statuut van de Rijkspersoneelsleden die ter beschikking worden gesteld van een instelling van openbaar nut in de zin van de wet van 16 maart 1954. Derhalve moet het inwinnen van de syndicale raad van advies in overweging worden genomen op grond van artikel 6 van het koninklijk besluit van 20 juni 1955 houdende syndicaal statuut van het personeel der openbare diensten.

Met betrekking tot het in artikel 17 bedoeld aanvullend personeel, dat onder contractueel regime wordt geplaatst, kan men zich afvragen of de ontworpen regeling overeen te brengen is met de strekking van artikel 11 van de wet van 16 maart 1954, waaruit moet worden afgeleid dat de personeelsleden van de instellingen van openbaar nut onder statutair verband staan. Aangezien het de bedoeling is de ontworpen Regie binnen het raam van de wet van 16 maart 1954 te plaatsen, is het de vraag of het past van een door die wet gestelde essentiële regel af te wijken.

*
* *

.../...

De voorschriften van de artikelen 20 en 21, eerste lid, zijn feitelijk overgangsbepalingen en zouden in één artikel behoren te worden samengebracht.

Artikel 21, tweede lid, daarentegen, heeft een bestendige draagwijdte en zou best een afzonderlijk artikel vormen.

Aangezien de memorie van toelichting terzake geen volledige verduidelijking geeft, meent de Raad van State dat de overgangsregeling, vervat in de ontworpen artikelen 20 en 21, eerste lid, als volgt kan worden uitgelegd.

Artikel 20 bepaalt de rechten, plichten en lasten van de Staat die aan de Regie worden overgedragen. Die overgedragen rechten, plichten en lasten betreffen :

1° de onroerende Staatsgoederen die op een lijst als bedoeld in artikel 19 worden geplaatst ;

2° de onroerende goederen die door de Staat in verhuring zijn genomen op de datum waarop de wet in werking is getreden en die bestemd zijn voor de diensten en de huisvesting als bedoeld in artikel 2, eerste lid ;

3° de overeenkomsten die door bemiddeling van het Bestuur der gebouwen voor rekening van de Staat zijn afgesloten met het oog op de doeleinden omschreven in artikel 20, tweede lid, 1° ;

4° de overeenkomsten die door bemiddeling van het Bestuur der gebouwen voor rekening van de Staat zijn afgesloten met het oog op het huren van onroerende goederen, waarvan de bestemming wordt omschreven in artikel 2, eerste lid.

.../...

De Raad van State verstaat artikel 21, eerste lid, zo dat ingeval de Staat nog onderhandelt over aankopen of nog onteigeningen vordert in verband met goederen die op een lijst als bedoeld in artikel 19 kunnen worden geplaatst, de uitgaven, voortvloeiend uit die onderhandelingen en vorderingen, ten laste van de Regie komen zodra die goederen op een zodanige lijst worden geplaatst.

*
* *

Voorts geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende vormopmerkingen, die geen algemene commentaar behoeven.

*
* *

Het eerste lid van artikel 1 ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 1.-

Er is een Regie der gebouwen, hierna genoemd Regie. Zij is een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid ....".

Het tweede lid van dit artikel kan worden weggelaten daar artikel 23 van het ontwerp een soortgelijke bepaling bevat.

*
* *

.../...

Volledigheidshalve kan worden aangestipt dat de ontworpen artikelen 3, 4, 13, 14, 15 en 18 in ruime mate overeenstemmen onderscheidenlijk met de artikelen 5, 7, 9, 11, 12 en 15 van de wet van 9 augustus 1955 tot instelling van een Wegenfonds, met inbegrip van de wijzigingen door het koninklijk besluit nr. 41 van 29 september 1967 .

*
* *

Luidens de verstrekte uitleg moet men aan het einde van artikel 4 lezen : "... en aan het aanvullende personeel ervan", in plaats van "... van het aanvullende...". Het is dus zo dat delegatie mogelijk is aan de leidende ambtenaren van het Ministerie en aan het aanvullende personeel van de Regie. Er komen daarbij dus geen leidende aanvullende personeelsleden ter sprake.

*
* *

Uit de commentaar in de memorie van toelichting op artikel 16 blijkt, dat de bedoeling van die bepaling is af te wijken van de voorschriften van artikel 7bis van de wet van 16 maart 1954, in een meer strikte zin. Aangezien de Regie in principe aan deze laatste wet is onderworpen, zou de afwijking van voormeld artikel 7bis niet alleen uit de memorie van toelichting, maar ook uitdrukkelijk uit de tekst van artikel 16 moeten blijken. Volgens dit laatste artikel sluit de Regie dus alle overeenkomsten betreffende werken, leveringen of diensten af overeenkomstig de voorschriften van de wet van 4 maart 1963 betreffende het sluiten van overeenkomsten voor rekening van de Staat, in afwijking van artikel 7bis van de wet van 16 maart 1954.

*
* *

.../...

Onder voorbehoud van de algemene opmerking met betrekking tot het aanvullend personeel bedoeld in artikel 17, valt bij dit artikel het volgende op te merken.

In artikel 17, § 2, eerste lid, vervange men de woorden "aannemingscontracten" door "arbeidsovereenkomsten". De term "arbeidsovereenkomst" is gebruikt in artikel 1, § 1, van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders.

Met betrekking tot artikel 17, § 2, derde lid, moet worden aangestipt dat de door de Regering bedoelde regeling vervat in artikel 1 van de wet van 20 mei 1949, die als opschrift heeft "die de toepassing van het regime van de maatschappelijke zekerheid uitbreidt tot sommige arbeiders tewerkgesteld door de openbare besturen", is opgeheven bij het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 6 februari 1970 (1).

Voorts zou artikel 17, § 2, tweede lid, kunnen worden weggelaten en zou de bedoeling van de Regering worden weergegeven door te bepalen dat het aanvullend personeel niet valt onder de regeling betreffende de kinderbijslag voor werknemers en dat het is onderworpen aan de regeling die voor het Rijkspersoneel geldt inzake kinderbijslag, jaarlijkse vakantie, vakantiegeld en officiële verlofdagen.

*
* *

.../...

(1) Belgisch Staatsblad van 14 februari 1970.

Men zal niet nalaten in 1°, 2° en 3° van artikel 22, telkens het passend jaartal van het passend dienstjaar 19.. in te vullen. Ook plaatse men telkens een kommapunt voor het begin van de laatste zin beginnend met "zulks...".

*
* *

In artikel 23 vervange men de woorden "wetgeving betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut" door "wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut".

*
* *

In de Nederlandse tekst van artikel 25 vervange men de woorden "dit besluit" door "deze wet". Dit artikel bedoelt te bepalen dat de Koning de datum vaststelt waarop de wet in werking treedt. Nu is het zo dat, ingeval de wet die in de regel zelf de inwerkingtreding vastlegt, die zorg aan de Koning overlaat, een uiterste datum wordt bepaald waarop de wet volledig in werking treedt.

Le projet de loi, afin d'apporter une solution au problème que pose la mise à la disposition des services de l'Etat des immeubles nécessaires à leur fonctionnement, entend créer une Régie des bâtiments dotée de la personnalité civile. Selon l'exposé des motifs, les principaux obstacles au règlement adéquat de ce problème sont "la pénurie des moyens mis en oeuvre" et "certains procédés administratifs, spécialement certaines règles de comptabilité". Pour vaincre ces obstacles, le projet propose le recours à des méthodes de gestion industrielle et commerciale et la création sous la forme d'une Régie, d'un service spécial, non soumis aux règles de la comptabilité de l'Etat et classé dans la catégorie A de l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

L'analyse du projet montre que la Régie envisagée, placée sous l'autorité du Ministre des Travaux publics, se verra investie de pouvoirs étendus, qui mettront aussi en cause les intérêts d'autres administrations et autorités.

*

* *

Il ressort des précisions que le fonctionnaire délégué a fournies à propos de la genèse du projet que les administrations et autorités intéressées du Ministère des Finances et du Ministère du Budget, non seulement ont été consultées, mais encore ont participé à l'élaboration du texte. Il faut noter, à cet égard,

.../...

ainsi qu'il appert de l'article 15, § 2, que la réglementation projetée ne change rien à la mission ni aux attributions de l'administration de l'enregistrement et des domaines et des comités d'acquisition.

*

* *

Le projet soulève une série de problèmes importants, relatifs, entre autres, à la nature du transfert, à la Régie, de la propriété des immeubles qui lui sont attribués, à la personnalité civile qui est reconnue à la Régie, au régime des biens dont elle disposera, à l'établissement de certains droits réels sur ces biens, à la possibilité de transférer, à la Régie, des biens dépendant d'organismes d'intérêt public, à la consultation de certaines autres administrations et autorités en vue de la réalisation de l'objectif poursuivi, aux règles régissant l'affectation et la désaffectation de biens relevant du domaine public, au régime du personnel et, enfin, à certaines dispositions transitoires.

*

* *

Un de ces problèmes tient à la nature spéciale du transfert à la Régie de la propriété des immeubles de l'Etat; l'article 19 du projet est ici d'une importance majeure. Cette disposition prévoit :

"Article 19.-

Les terrains, bâtiments et leurs dépendances appartenant à l'Etat nécessaires aux activités des services de l'Etat et des services publics gérés par lui ainsi qu'au logement de certaines catégories du personnel rétribué

.../...

par l'Etat sont transférés gratuitement en vertu d'un arrêté royal, qui approuve la liste de ces immeubles dressée par le Ministre des Travaux publics".

En cours d'examen il est toutefois apparu des explications données par le fonctionnaire délégué que le projet ne vise pas la translation de propriété au sens du droit privé mais que seul est transféré à la nouvelle personne morale, en l'occurrence la Régie, l'exercice du droit de propriété.

Les déclarations du même fonctionnaire ont, d'autre part, confirmé l'intention bien arrêtée du Gouvernement de réaliser l'objectif qu'il s'assigne, par la création d'une Régie ayant sa propre personnalité civile, à l'exclusion de toutes autres formes.

Partant de ces constatations, le Conseil d'Etat estime devoir émettre les considérations ci-après.

*

* *

Dans la nouvelle conception de la propriété, la formule du transfert gratuit, telle qu'elle figure à l'article 19, ne saurait être maintenue. Dans le même ordre d'idées, il serait préférable d'introduire dans toutes les dispositions où il est question d'opérations immobilières, notamment les articles 2, 8, § 2, 15, § 1er, alinéa 1er, 20 et 21, les mots "au nom de l'Etat" ou "pour le compte de l'Etat".

.../...

Au rebours de ce qui est à présent la situation pour certains organismes d'intérêt public, lesquels se sont vu transférer un nombre limité d'immeubles ayant une destination précise et dépendant d'un Ministre déterminé, le présent projet, tel qu'il a été précisé, veut étendre la technique spéciale d'exercice du droit de propriété à un nombre considérable d'immeubles relevant de divers Ministres. Bien qu'il soit probable que le Ministre des Travaux publics ne prenne aucune décision concernant d'autres Ministères sans avoir consulté les Ministres intéressés, il est permis de se demander si le bon fonctionnement de l'appareil de l'Etat ne requiert pas que les opérations les plus importantes soient décidées conjointement par le Ministre des Travaux publics et par le Ministre intéressé.

*

* *

Il est permis de déduire des précisions fournies par le fonctionnaire délégué que la Régie aura la gestion des biens suivants :

a) les terrains, bâtiments et dépendances visés à l'article 19, existant à la date de l'entrée en vigueur de la loi, dont l'Etat est propriétaire et qui seront inscrits sur la liste prévue par le même article 19;

b) les immeubles visés à l'article 20, dont l'Etat est locataire à la date de l'entrée en vigueur de la loi;

c) les terrains, bâtiments et dépendances visés à l'article 2 que la Régie viendrait à acquérir, à construire ou à prendre en location.

.../...

Le Gouvernement entend attribuer à la Régie le pouvoir exclusif de mettre les biens désignés au c à la disposition de l'Etat comme prévu à l'article 2, alinéa 1er, du projet. A dater de l'entrée en vigueur de la loi, ce ne sera donc plus l'administration centrale, mais bien la Régie qui fournira aux services de l'Etat les nouveaux immeubles qui leur sont nécessaires.

A l'égard des immeubles de l'Etat existants, visés au a ci-dessus, le pouvoir de la Régie est limité aux seuls biens qui seront inscrits sur la liste prescrite par l'article 19. Il serait souhaitable que ces pouvoirs soient clairement définis dans le texte même du projet.

On peut se demander, dans le même ordre d'idées, quel sera le régime des fonds provenant de la vente et de la location d'immeubles de l'Etat par la Régie.

Il ressort des déclarations du fonctionnaire délégué qu'à la différence des immeubles, ces fonds feront partie du patrimoine propre de la Régie. Il y aurait lieu d'établir ici une distinction entre, d'une part, les fonds qui, provenant de la vente et de la location d'immeubles à destination déterminée, doivent, en cas de construction ou d'acquisition, être affectés aux mêmes fins, et à l'égard desquels la Régie a dès lors une compétence liée, et, d'autre part, le produit de la vente ou de la location d'autres immeubles, dont la Régie pourra disposer librement sans avoir à respecter une destination particulière.

.../...

Toutes les fois qu'avec ces fonds la Régie acquerra des immeubles, ceux-ci deviendront des immeubles de l'Etat et seront gérés par la Régie.

Il va sans dire que la surveillance de l'observation de ces règles devra être minutieusement organisée.

Quant au régime des disponibilités dont l'origine est indiquée à l'article 8, § 1er, alinéa 2, 5°, il convient d'observer que leur utilisation et leur placement sont régis par l'article 12, § 2, de la loi du 16 mars 1954. Ces prescriptions auront dès lors une répercussion sur l'article 15, § 1er, alinéa 2, du projet.

*

* *

En ce qui concerne le droit de disposition et de gestion reconnu à la Régie, il convient de relever, en outre, que l'article 2, alinéa dernier, autorise la Régie à faire "toutes opérations qui se rapportent à son objet ou qui sont de nature à en faciliter la réalisation". Selon le fonctionnaire délégué, le terme "opérations", s'il ne comprend pas l'établissement d'hypothèques, n'exclut cependant pas la conclusion d'un bail emphytéotique. En tout état de cause, la formule utilisée par le projet est beaucoup trop large. Elle permet à la Régie d'agir comme personne de droit privé, même en vue de l'établissement de droits réels sur des immeubles de l'Etat, et de s'écarter ainsi des principes de base qui régissent présentement la gestion de pareils immeubles. Aussi le Conseil d'Etat suggère-t-il de restreindre la portée de l'article 2, dernier alinéa, in fine, en disposant que la Régie accomplit tous actes en rapport avec son objet ou de nature à en faciliter la réalisation,

.../...

pour autant qu'ils soient compatibles avec la nature de ces immeubles et avec celle de la personnalité civile tant de l'Etat que de la Régie.

*

* *

L'article 2, alinéa 2, du projet prévoit que l'application de la loi peut être étendue aux immeubles dépendant des organismes d'intérêt public. Selon le fonctionnaire délégué, on ne songerait qu'aux seuls organismes de la catégorie A dont il est question à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. L'intention du Gouvernement devrait, de toute manière, se dégager clairement du texte du projet.

L'interprétation donnée ci-dessus du transfert de propriété oblige à admettre que l'Etat conservera son droit de propriété à l'égard des immeubles mis à la disposition des organismes précités mais que ceux-ci se voient retirer, au profit de la Régie, le droit d'en disposer et de les gérer.

*

* *

Il va sans dire que, pour réaliser son objet, la Régie sera amenée à coopérer avec les services, les administrations et autorités de l'Etat. En vue de lever les objections et de parer aux difficultés qui pourraient surgir à cet égard, les articles 5 et 7 du projet

.../...

prévoient la création, respectivement, d'une commission consultative et de comités de coordination, dont la composition sera déterminée par le Roi. Eu égard aux pouvoirs étendus qui sont attribués à la Régie et à l'autonomie dont elle jouira, la question se pose de savoir si la consultation des autorités et administrations intéressées et la négociation avec celles-ci ne devraient pas être organisées sur le plan juridique.

*

* *

Le système projeté s'appliquera aux immeubles tant du domaine public que du domaine privé de l'Etat. Selon les déclarations du fonctionnaire délégué, le régime actuel en matière d'affectation et de désaffectation des biens du domaine public n'est pas modifié par le projet, pour ce qui est des biens existants qui ne seront pas inscrits sur la liste visée à l'article 19. L'affectation et la désaffectation des biens qui figureront sur cette liste dépendront de la Régie, laquelle pourra dès lors en décider librement. Ne serait-il pas souhaitable, eu égard aux intérêts qui seront en cause, d'amener la Régie à prendre des décisions d'un commun accord avec les autorités intéressées ? Il conviendrait, à cet effet, d'organiser une procédure administrative d'affectation et de désaffectation.

*

* *

.../...

Il ne ressort pas clairement des articles 4 et 17, § 1er, qui ont trait au personnel de la Régie, quelle sera la situation exacte des agents de l'Etat appartenant à l'Administration des bâtiments qui seront "mis à la disposition" de la Régie. Les précisions fournies sur ce point montrent qu'il ne s'agira pas d'un détachement et qu'il ne sera même pas procédé à une affectation proprement dite puisque les agents en cause travailleront - comme c'est le cas pour le Fonds des routes - selon les nécessités du service, tant pour la Régie que pour l'Administration des bâtiments.

Le défaut de netteté qui caractérise cette situation pourra être une source de difficultés, notamment en matière d'avancement et de régime disciplinaire. La mission de ces agents de l'Etat et leur situation administrative subissent des modifications qui influent tant sur les intérêts du personnel que sur le fonctionnement des services.

Les articles 4 et 17, § 1er, affectent le statut des agents de l'Etat qui sont mis à la disposition d'un organisme d'intérêt public au sens de la loi du 16 mars 1954. Il conviendrait, dès lors, d'envisager la consultation du comité de consultation syndicale sur la base de l'article 6 de l'arrêté royal du 20 juin 1955 portant le statut syndical des agents des services publics.

A propos du personnel de complément visé à l'article 17, qui sera placé sous régime contractuel, on peut se demander si le système projeté se concilie bien avec l'article 11 de la loi du 16 mars 1954, d'où il faut déduire que les agents des organismes d'intérêt

.../...

public sont soumis à un régime statutaire. La Régie étant appelée à prendre rang parmi les organismes soumis à la loi du 16 mars 1954, s'indique-t-il de déroger à l'une des règles essentielles établies par cette loi ?

*

* *

Les articles 20 et 21, alinéa 1er, constituent, en fait, des dispositions transitoires et devraient ne former qu'un seul article.

Par contre, l'alinéa 2 de l'article 21, dont la portée est permanente, ferait mieux l'objet d'un article distinct.

L'exposé des motifs n'apportant pas sur ce point toute la clarté requise, le Conseil d'Etat croit pouvoir donner au régime transitoire des articles 20 et 21 l'interprétation suivante.

L'article 20 définit les droits, obligations et charges de l'Etat qui sont transférés à la Régie. Ces droits, obligations et charges concernent :

1° les immeubles de l'Etat inscrits sur la liste prévue à l'article 19;

2° les immeubles que l'Etat avait pris en location au moment de l'entrée en vigueur de la loi et qui sont destinés aux services et au logement visés à l'article 2, alinéa 1er;

3° les contrats conclus pour le compte de l'Etat, à l'intervention de l'Administration des bâtiments, aux fins précisées à l'article 20, alinéa 2, 1°;

.../...

4° les contrats conclus pour le compte de l'Etat, à l'intervention de la même Administration, en vue de la location d'immeubles, dont la destination est indiquée à l'article 2, alinéa 1er.

Le Conseil d'Etat interprète l'article 21, alinéa 1er, ainsi qu'il suit : au cas où, au moment du transfert, l'Etat négocierait encore l'acquisition d'immeubles susceptibles d'être inscrits sur la liste prévue à l'article 19 ou poursuivrait l'expropriation de tels immeubles, les dépenses afférentes à ces acquisitions et expropriations seront prises en charge par la Régie dès l'inscription effective des biens sur ladite liste.

*

* *

Pour le surplus, le projet appelle les observations suivantes, qui ne requièrent pas de commentaire général.

*

* *

L'alinéa 1er de l'article 1er gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Il y a une Régie des bâtiments, établissement public doté de la personnalité civile, dénommé ci-après "Régie".

L'alinéa 2 de cet article peut être omis, une disposition similaire figurant à l'article 23 du projet.

*

* * .../...

Pour être complet, il faut relever que les articles 3, 4, 13, 14, 15 et 18 s'inspirent largement, et dans l'ordre, des articles 5, 7, 9, 11, 12 et 15 de la loi du 9 août 1955 instituant un Fonds des routes, avec les modifications qu'y a apportées l'arrêté royal n° 41 du 29 septembre 1967.

*

* *

Selon les renseignements communiqués au Conseil d'Etat, il faut lire à la fin de l'article 4 : "... et au personnel de complément de celle-ci" au lieu de "... du personnel ... ". La délégation peut, dès lors, se concevoir au profit non seulement des fonctionnaires dirigeants du Ministère mais aussi du personnel de complément de la Régie; il n'est donc nullement question, en ce qui concerne ce dernier, de personnel dirigeant.

*

* *

Il ressort du commentaire consacré à l'article 16 par l'exposé des motifs que cette disposition entend déroger, dans un sens plus strict, aux prescriptions de l'article 7bis de la loi du 16 mars 1954. La Régie étant, en principe, soumise à cette loi, la dérogation à l'article 7bis ne devrait pas résulter uniquement de l'exposé des motifs mais aussi, de manière expresse, du texte même de l'article 16. En vertu de cet article, la Régie passera donc tous marchés de travaux, de fourniture ou de services en se conformant, par dérogation à l'article 7bis de la loi du 16 mars 1954, aux dispositions de la loi du 4 mars 1963 relative aux marchés passés au nom de l'Etat.

*

* * .../...

Sous réserve de l'observation générale formulée à propos du personnel de complément qu'il vise, l'article 17 appelle les remarques suivantes.

Au § 2, alinéa 1er, il convient, dans la version néerlandaise, de remplacer le mot "aannemingscontracten" par le mot "arbeidsovereenkomsten", qui est celui qu'utilise l'article 1er, § 1er, de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

Au sujet du § 2, alinéa 3, il convient d'observer que le régime que le Gouvernement a en vue et qui fait l'objet de l'article 1er de la loi du 20 mai 1949 - dont l'intitulé néerlandais exact est : "die de toepassing van het regime van de maatschappelijke zekerheid uitbreidt tot sommige arbeiders tewerkgesteld door de openbare besturen" - a été abrogé par l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 revisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1969 concernant la sécurité sociale des travailleurs, modifié par l'arrêté royal du 6 février 1970. (1)

L'alinéa 2 du § 2 pourrait, d'autre part, être supprimé, l'intention du Gouvernement pouvant s'exprimer dans une disposition prévoyant que le personnel de complément ne tombe pas sous l'application du régime des allocations familiales des travailleurs salariés et qu'il est soumis au régime qui est applicable en matière d'allocations familiales, de vacances annuelles, de pécule de vacances et de jours de congé officiels, aux agents de l'Etat.

*

* * .../...

(1) Moniteur belge du 14 février 1970.

L'on veillera, d'autre part, à compléter chaque fois le 1°, le 2° et le 3° par la mention du millésime adéquat. De plus, dans la version néerlandaise, on insérera un point-virgule devant chacune des phrases finales commençant par "zulks".

*

* *

A l'article 23, il conviendrait de remplacer les mots "la législation relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public" par les mots "la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public".

*

* *

Dans la version néerlandaise de l'article 25, on substituera aux mots "dit besluit" les mots "deze wet". Cet article charge le Roi de fixer la date de l'entrée en vigueur de la loi. Lorsque, s'écartant de la règle générale, le législateur s'en remet au Roi du soin de fixer la date de l'entrée en vigueur de la loi, il est d'usage de déterminer une date limite à laquelle celle-ci devra être mise entièrement en vigueur.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE, voorzitter van de Raad van State,
Messieurs : président du Conseil d'Etat,

H. BUCH, staatsraden,
H. ADRIAENS, conseillers d'Etat,

J. LIMPENS, bijzitters van de afdeling wetgeving,
S. FREDERICQ, assessseurs de la section de législation,

M. JACQUEMIJN, adjunct-griffier, griffier.
greffier adjoint, greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. H. ADRIAENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VAN HAECKE, substituut-auditeur-generaal.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) M. JACQUEMIJN.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. ADRIAENS.

Le rapport a été présenté par M. R. VAN HAECKE, substitut de l'auditeur général.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F. LEPAGE.