

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 37.446/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 37.446/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 juni 2004 door de Minister van Ambtenarenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van cellen duurzame ontwikkeling in de federale overheidsdiensten", heeft op 8 juli 2004 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Fonction publique, le 21 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création des cellules de développement durable au sein des services publics fédéraux", a donné le 8 juillet 2004 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de oprichting van "cellen duurzame ontwikkeling" in de federale overheidsdiensten, de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging. Die cellen dienen het beleid inzake duurzame ontwikkeling te ondersteunen en dienen het effect van alle belangrijke overheidsbeslissingen op de duurzame ontwikkeling te evalueren.

Het ontwerp bevat bepalingen over de oprichting, de samenstelling en de opdrachten van de op te richten cellen (hoofdstuk II) en voorziet in het opstellen van een actieplan voor duurzame ontwikkeling (hoofdstuk III). Tot slot wordt het secretariaat van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling belast met het kennismanagement inzake duurzame ontwikkeling (artikel 7), en worden een aantal taken in verband ermee toevertrouwd aan de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (artikel 8).

2. Het ontworpen besluit, dat aspecten van de inrichting van de rijksbesturen regelt, vindt globaal genomen rechtsgrond in artikel 37 van de Grondwet. Voor artikel 7 ervan, dat een taak aan het secretariaat van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling toevertrouwt, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 17, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Krachtens die bepaling kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, andere opdrachten dan die welke in de wet zijn opgesomd, toevertrouwen aan de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling. Bijkomend moet voor artikel 7 van het ontworpen besluit, in zoverre het specificeert dat het het secretariaat van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling is dat wordt belast met de taak inzake het kennismanagement, als rechtsgrond een beroep worden gedaan op artikel 16, laatste lid, van de wet van 5 mei 1997, krachtens hetwelk de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de algemene regels vaststelt betreffende de organisatie en de werking van die commissie.

Geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door titel VIII, hoofdstuk IV, van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, waaraan in het tweede lid van de aanhef wordt gerefereerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Gelet op het gegeven dat het ontworpen besluit ook van toepassing is op de programmatorische federale overheidsdiensten (artikel 1, 2°) en op het Ministerie van Landsverdediging (artikel 1, 3°), vulle men het opschrift aan met de zinsnede ", de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging".

Aanhef

1. Gelet op het gegeven dat het ontworpen besluit enkel betrekking heeft op de inrichting van de rijksbesturen, en niet op het eigenlijke statuut van het rijkspersoneel, kan er in het eerste lid van de aanhef mee worden volstaan te verwijzen naar artikel 37 van de Grondwet.
2. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient het tweede lid van de aanhef te worden weggelaten.
3. In het huidige derde lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) dient meer specifiek te worden verwezen naar de artikelen 16, laatste lid, en 17, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.
4. De in het huidige vierde tot zesde lid van de aanhef vermelde koninklijke besluiten bieden uiteraard geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit, worden erdoor niet gewijzigd, noch is hun vermelding noodzakelijk voor een goed begrip ervan.

.../...

Behoudens wanneer die besluiten omwille van de duidelijkheid alsnog zouden worden gewijzigd of aangevuld (zie de opmerking bij de slotbepalingen), dienen de genoemde leden uit de aanhef te worden weggelaten.

5. De in het zevende lid opgenomen considerans kan worden weggelaten nu die niet noodzakelijk is voor een goed begrip van het ontworpen besluit, en er evenmin enige hogere rechtsnorm is die een bijzonder motiveringsverplichting oplegt.

6. In het huidige tiende lid van de aanhef schrijve men "artikel 84, § 1, eerste lid, 1^o," in plaats van "artikel 84, eerste lid, 1^o".

Artikel 1

Onderdelen van een opsomming mogen niet worden aangeduid door paragraaftekens. Men vervange in artikel 1 derhalve de vermeldingen "§ 1" (Nederlandse tekst), "§ 1^{er}" (Franse tekst), "§ 2^o", (Nederlandse tekst), "§ 2" (Franse tekst) en "§ 3^o" door de vermeldingen "1^o", "2^o" en "3^o".

De verdere onderdelen van de in artikel 1 voorkomende opsomming dienen dan te worden aangegeven door de vermeldingen "a)", "b)", "c)", enzovoort.

Artikel 2

1. In het inleidende zinsdeel van artikel 2 schrijve men "wordt verstaan onder" in plaats van "dient te worden verstaan onder".

2. Men vervange in artikel 2 de vermeldingen "a)" tot "e)" door de vermeldingen "1^o" tot "5^o" en de in het huidige onderdeel d) voorkomende streepjes door de vermeldingen "a)", "b)" en "c)".

.../...

3. Gelet op artikel 1, 3°, voege men aan de sub artikel 2, a) (lees 1°), opgenomen omschrijving de zinsnede ", alsmede het Ministerie van Landsverdediging" toe.

4. Met betrekking tot de definitie van "leidend ambtenaar" in artikel 2, b) (lees 2°), kan worden opgemerkt dat de "chef defensie" luidens het koninklijk besluit van 21 december 2001 tot bepaling van de algemene structuur van het Ministerie van Landsverdediging en tot vastlegging van de bevoegdheden van bepaalde autoriteiten, de voorzitter is van het directiecomité van het Ministerie van Landsverdediging. Om die reden redigere men die definitie als volgt: "de voorzitter van het directiecomité van een federale overheidsdienst of de voorzitter van het directiecomité van het Ministerie van Landsverdediging of de voorzitter van een programmatorische federale overheidsdienst;".

5. Gelet op de sub artikel 2, a) (lees 1°), voorkomende definitie van het begrip "dienst", vervange men in artikel 2, c) (lees 3°), het woord "overheidsdiensten" door het woord "diensten".

Hetzelfde geldt met betrekking tot de in artikel 2, e) (lees 5°), voorkomende woorden "federale overheidsdiensten".

6. In artikel 2, d) (lees 4°), schrijve men "het actieplan (...) dat door elke dienst elk kalenderjaar wordt opgesteld" in plaats van "het actieplan (...) van elke dienst dat voor elk kalenderjaar wordt opgesteld".

In de Nederlandse tekst van artikel 2, d), eerste streepje (lees 4°, a)), vervange men bovendien het woord "zijn" door het woord "is".

Artikel 4

1. Conform de terminologie die wordt gebruikt in artikel 16, derde lid, van de wet van 5 mei 1997, vervange men in de Nederlandse tekst van artikel 4, 5°, van het ontwerp het woord "verslag" door het woord "rapport".

2. In artikel 4, 6°, dient de zinsnede ", gewijzigd door het koninklijk besluit van 8 december 2003" te worden geschrapt.

Hetzelfde geldt ten aanzien van artikel 5, § 1, 2°.

3. Artikel 4, 6°, heeft ook betrekking op de cel duurzame ontwikkeling bij het Ministerie van Landsverdediging. Luidens artikel 12, § 1, van het koninklijk besluit van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling zijn nochtans enkel de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten vertegenwoordigd in die commissie. Vraag is evenwel of die laatste bepaling niet dient te worden aangepast door erin ook gewag te maken van het Ministerie van Landsverdediging. Er is immers geen reden om geen vertegenwoordiger van dat ministerie op te nemen in de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling.

Artikel 5

1. In het inleidende zinsdeel van artikel 5, § 1, kan het woord "namelijk" worden geschrapt.

In de Nederlandse tekst van artikel 5, § 1, 1° tot 5°, dient telkens het woord "uit" te worden geschrapt. In de Franse tekst van artikel 5, § 1, dient in 1° en 3° het woord "du" te worden vervangen door het woord "le", terwijl in 2° het woord "de" en in 4° en 5° het woorddeel "d'" dienen te worden geschrapt.

2. In artikel 5, § 1, 2°, van het ontwerp wordt verwezen naar de "expert" bedoeld in artikel 12, § 1, van het koninklijk besluit van 1 december 1998. In die bepaling wordt evenwel geen melding gemaakt van een "expert", wel van een "vertegenwoordiger" van elke federale overheidsdienst en programmatorische federale overheidsdienst. De gemachtigde bevestigt dat beoogd wordt effectief naar die vertegenwoordigers te verwijzen. De tekst van artikel 5, § 1, 2°, van het ontwerp dient in die zin te worden aangepast.

3. In artikel 5, § 2, schrijve men "Wanneer de behoeften van de dienst dit rechtvaardigen" in plaats van "In functie van de behoeften van de dienst".

Artikel 6

Een indeling in paragrafen is niet raadzaam wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en die indeling niet kan bijdragen tot een meer duidelijke voorstelling van het ingedeelde artikel. De indeling van artikel 6 in twee paragrafen die elk slechts uit één lid bestaan, kan derhalve vervallen.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van artikel 8.

Slotbepalingen

1. Voor het opschrift "Slotbepalingen" dient de vermelding "Hoofdstuk IV" te worden aangebracht.

2. Bij de artikelen 7 en 8 van het ontwerp worden impliciet respectievelijk het reeds genoemde koninklijk besluit van 1 december 1998 en het koninklijk besluit van 25 februari 2002 aangevuld. Het verdient aanbeveling de artikelen 7 en 8 van het ontwerp in die besluiten te integreren.

Tevens rijst de vraag of ook best het koninklijk besluit van 7 november 2000 houdende oprichting en samenstelling van de organen die gemeenschappelijk zijn aan iedere federale overheidsdienst niet wordt aangevuld met een referentie aan de cellen duurzame ontwikkeling, nu ook die cellen organen zijn die gemeenschappelijk zijn aan alle federale overheidsdiensten en aan alle programmatorische federale overheidsdiensten.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. L'arrêté en projet soumis pour avis tend à la création de "cellules de développement durable" dans les services publics fédéraux, les services publics fédéraux de programmation et le Ministère de la Défense nationale (lire : Ministère de la Défense). Ces cellules doivent soutenir la politique en matière de développement durable et évaluer l'incidence sur le développement durable de toutes les décisions majeures prises par les autorités.

Le projet comporte des dispositions relatives à la création, à la composition et aux missions des cellules à constituer (chapitre II) et prévoit la rédaction d'un plan d'action pour le développement durable (chapitre III). Enfin, le secrétariat de la Commission interdépartementale du développement durable est chargé de la gestion de connaissance en matière de développement durable (article 7) et un certain nombre de tâches sont confiées dans ce contexte au Service public fédéral de programmation Développement durable (article 8).

2. L'arrêté en projet, qui règle des aspects de l'organisation des administrations de l'État, trouve son fondement juridique d'une manière générale dans l'article 37 de la Constitution. Pour son article 7, qui confie une tâche au secrétariat de la Commission interdépartementale du développement durable, le fondement juridique peut être puisé à l'article 17, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable. En vertu de cette disposition, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, confier à la Commission interdépartementale du développement durable d'autres missions que celles énumérées par la loi. En outre, dans la mesure où l'article 7 de l'arrêté en projet spécifie que c'est le secrétariat de la Commission interdépartementale du développement durable qui est chargé de la tâche concernant la gestion de connaissance, il y a lieu d'invoquer comme fondement juridique supplémentaire l'article 16, dernier alinéa, de la loi du 5 mai 1997, en vertu duquel le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de cette commission.

Le titre VIII, chapitre IV, de la loi du 21 décembre 1994 portant des

.../...

dispositions sociales et diverses, auquel se réfère le deuxième alinéa du préambule, ne confère pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Étant donné que l'arrêté en projet s'applique également aux services publics fédéraux de programmation (article 1^{er}, 2^o) et au Ministère de la Défense (article 1^{er}, 3^o), on complètera l'intitulé par le membre de phrase ", des services publics fédéraux de programmation et du Ministère de la Défense".

Préambule

1. Vu le fait que l'arrêté en projet concerne uniquement l'organisation des administrations de l'État et non pas le statut proprement dit des agents de l'État, il peut suffire de faire référence, au premier alinéa du préambule, à l'article 37 de la Constitution.
2. Eu égard à l'observation formulée concernant le fondement juridique de l'arrêté en projet, il y a lieu d'omettre le deuxième alinéa du préambule.
3. Le troisième alinéa actuel du préambule (devenant le deuxième alinéa), doit faire plus spécifiquement référence aux articles 16, dernier alinéa, et 17, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.
4. Les arrêtés royaux, mentionnés dans les quatrième, cinquième et sixième alinéas du préambule ne procurent évidemment pas de fondement juridique à l'arrêté en projet, ils ne sont pas modifiés par celui-ci et leur mention n'est pas nécessaire pour la bonne compréhension de ce dernier.

Sauf si ces arrêtés devaient encore être modifiés ou complétés par souci de clarté (voir l'observation relative aux dispositions finales), les alinéas en question doivent être omis du préambule.

5. Le considérant qui figure au septième alinéa du préambule peut être omis, dès lors qu'il n'est pas nécessaire à la bonne compréhension de l'arrêté en projet et qu'il n'y a pas non plus de norme supérieure imposant une obligation de motivation particulière.

6. Au dixième alinéa actuel du préambule, on écrira : "article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o" au lieu de "article 84, alinéa 1^{er}, 1^o".

Article 1^{er}

Les éléments d'une énumération ne peuvent être désignés par le signe paragraphe. À l'article 1^{er}, on remplacera dès lors les signes "§ 1^{er}" (texte français), "§ 1" (texte néerlandais), "§ 2" (texte français), "§ 2^o" (texte néerlandais) et "§ 3^o" par les mentions "1^o", "2^o" et "3^o".

Les subdivisions suivantes de l'énumération figurant à l'article 1^{er} doivent être signalées par les mentions "a)", "b)", "c)", etc.

Article 2

1. Dans la phrase introductive de l'article 2, on écrira : "on entend par" au lieu de "il y a lieu d'entendre par".

2. À l'article 2, on remplacera les mentions "a" à "e" par les mentions "1^o" à "5^o" et les tirets qui figurent à présent au d) par les mentions "a)", "b)" et "c)".

3. Eu égard à l'article 1^{er}, 3°, on ajoutera à la définition figurant à l'article 2, a) (lire 1°), le membre de phrase "ainsi que le Ministère de la Défense".

4. En ce qui concerne la définition du "fonctionnaire dirigeant" à l'article 2, b) (lire 2°), on peut relever que selon l'arrêté royal du 21 décembre 2001 déterminant la structure générale du Ministère de la Défense et fixant les attributions de certaines autorités, le "chef de la défense" est le président du comité de direction du Ministère de la Défense. Pour ce motif on rédigera cette définition comme suit: "le président du comité de direction d'un service public fédéral ou le président du comité de direction du Ministre de la Défense ou le président d'un service public fédéral de programmation;".

5. Vu la définition de la notion de "service" qui figure à l'article 2, a) (lire 1°), on remplacera dans l'article 2, c) (lire 3°), les mots "l'administration" par "les services".

La même observation vaut pour les mots "services publics fédéraux" à l'article 2, e) (lire 5°).

6. À l'article 2, d) (lire 4°), on écrira dans le texte néerlandais "het actieplan (...) dat door elke dienst elk kalenderjaar wordt opgesteld" au lieu de "het actieplan (...) van elke dienst dat voor elk kalenderjaar wordt opgesteld".

Dans le texte néerlandais de l'article 2, d), premier tiret (lire 4°, a)), on remplacera en outre le mot "zijn" par le mot "is".

Article 4

1. Conformément à la terminologie utilisée à l'article 16, alinéa 3, de la loi du 5 mai 1997, on remplacera dans le texte néerlandais de l'article 4, 5°, du projet, le mot "verslag" par le mot "rapport".

2. À l'article 4, 6°, il y a lieu de supprimer le segment de phrase ", modifié par l'arrêté royal du 8 décembre 2003".

L'article 5, § 1^{er}, 2°, appelle la même observation.

3. L'article 4, 6°, concerne également la cellule de développement durable créée auprès du Ministère de la Défense. Cependant, selon l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du développement durable, seuls les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation sont représentés dans cette commission. La question, toutefois, est de savoir si cette dernière disposition ne doit pas être adaptée en y mentionnant également le Ministère de la Défense. Il n'y a pas de raison, en effet, de ne pas incorporer un représentant de ce ministère à la Commission interdépartementale du développement durable.

Article 5

1. Dans la phrase introductive de l'article 5, § 1^{er}, les mots "à savoir" peuvent être supprimés.

Dans le texte français de l'article 5, § 1^{er}, l'article "du" sera remplacé par l'article "le" au 1° et au 3°, tandis qu'au 2°, on supprimera la préposition "de" et aux 4° et 5°, la préposition élidée "d". Dans le texte néerlandais de l'article 5, § 1^{er}, 1° à 5°, il faut supprimer à chaque fois le mot "uit".

2. L'article 5, § 1^{er}, 2°, du projet mentionne l'"expert" visé à l'article 12, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1998. Cette disposition ne fait toutefois pas état d'un "expert", mais d'un "représentant" de chaque service public fédéral et de chaque service public fédéral de programmation. Le délégué confirme que l'intention est effectivement de viser ces représentants. Le texte de l'article 5, § 1^{er}, 2°, du projet sera adapté dans ce sens.

3. À l'article 5, § 2, on écrira "Selon les besoins du service" au lieu de "En fonction des besoins du service".

Article 6

Une division en paragraphes est à déconseiller lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa et que cette subdivision ne peut contribuer à rendre plus claire la présentation de l'article divisé. La division de l'article 6 en deux paragraphes qui ne comportent chacun qu'un seul alinéa peut dès lors être supprimée.

L'article 8 appelle une observation analogue.

Dispositions finales

1. L'intitulé "Dispositions finales" doit être précédé de la mention "Chapitre IV".
2. Les articles 7 et 8 du projet complètent implicitement, l'un l'arrêté royal du 1^{er} décembre 1998 déjà cité, l'autre l'arrêté royal du 25 février 2002. Il est recommandé d'intégrer les articles 7 et 8 du projet dans ces arrêtés.

Se pose également la question de savoir si l'arrêté royal du 7 novembre 2000 portant création et composition des organes communs à chaque service public fédéral ne gagnerait pas non plus à être complété par une référence aux cellules de développement durable, dès lors que ces cellules sont elles aussi des organes communs à tous les services publics fédéraux et à tous les services publics fédéraux de programmation.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'État,

G. SCHRANS,
M. RIGAUX,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. L. VAN CALENBERGH, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME