

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 42.029/3

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 27 december 2006 door de Minister van Begroting en Consumentenzaken en de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende vaststelling van de algemene regels inzake de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling", heeft op 16 januari 2007 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

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 ontwerp heeft kunnen verrichten.

\*  
\*      \*

#### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit sterkt ertoe de regels vast te stellen inzake de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling.

Te dien einde bepaalt het ontwerp de samenstelling van de commissie, de werking en de taakomschrijving van het bureau ervan, regelt het de werking van de commissie, voorziet het in de oprichting van werkgroepen en van een subcommissie "Administratieve Coördinatie", bepaalt het de taakomschrijving van het secretariaat van de commissie, en bevat het voorschriften in verband met de rapportageverplichting en de openbaarheid.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de artikelen 16, vijfde lid, en 17, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling.

.../...

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient het eerste lid van de aanhef aangevuld te worden met een verwijzing naar artikel 17, tweede lid, van de aldaar vermelde wet van 5 mei 1997.

5. Het tweede lid van de aanhef dient te worden weggelaten. De aldaar vermelde wet van 20 juli 2006 biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit <sup>(1)</sup>.

### Artikel 3

6. Uit het verslag aan de Koning blijkt dat er drie categorieën van experts zijn die de commissie met raadgevende stem kunnen bijstaan:

- een vertegenwoordiger van elke federale overheidsdienst, van elke federale programmatorische overheidsdienst en van het Ministerie van Landsverdediging (permanente leden);
- ambtenaren-experts die omwille van hun specifieke betrokkenheid bij duurzame ontwikkeling in de commissie worden benoemd (permanente leden);
- externe experts die niet permanent aan de commissie worden toegevoegd.

---

<sup>(1)</sup> De Raad van State wenst er de stellers van het ontwerp trouwens op te wijzen dat artikel 352, § 1, van de wet van 20 juli 2006 inmiddels is opgeheven bij artikel 348 van de programmawet (I) van 27 december 2006 (*B.S.*, 28 december 2006).

Uit de tekst zelf van het ontwerp blijkt echter niet duidelijk dat ook de tweede categorie van experts op permanente basis wordt toegevoegd. Evenmin blijkt uit de tekst van het ontwerp dat de experts vermeld in artikel 3, § 2, ambtenaren dienen te zijn.

Het verdient dan ook aanbeveling de tekst van artikel 3, § 2, op dit punt te verduidelijken. De volgende tekst wordt ter overweging gegeven:

"De Commissie kan zich eveneens laten bijstaan door ambtenaren van een federale overheidsdienst, een federale programmatorische overheidsdienst of van het Ministerie van Landsverdediging op basis van hun specifieke betrokkenheid bij de problematiek van duurzame ontwikkeling op het federale niveau. Zij zetelen als expert met raadgevende stem."

### Artikel 13

7. Luidens artikel 10 van het ontwerp wordt "de uitnodiging voor een vergadering van de Commissie (...) aan de Leden, aan de vertegenwoordigers, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, en aan de experts, bedoeld in artikel 3, § 2, toegestuurd".

Artikel 13, § 2, bepaalt daarentegen dat het ontwerpverslag van een vergadering van de commissie uiterlijk samen met de uitnodiging voor de volgende vergadering alleen aan de leden en aan de vertegenwoordigers, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, wordt bezorgd.

De vraag rijst of in artikel 13, § 2, ook geen melding dient te worden gemaakt van de experts, bedoeld in artikel 3, § 2.

Dezelfde opmerking geldt, *mutatis mutandis*, voor artikel 13, § 3.

### Artikel 14

#### 8. Artikel 14 luidt:

"Art. 14. § 1. De Commissie kan slechts geldig beslissingen nemen, indien de gewone meerderheid van haar Leden of hun plaatsvervangers aanwezig is.

§ 2. De Commissie beslist bij consensus.

Bij gebrek aan consensus over het geheel of over een deel van de besluiten, beslist de Commissie bij gewone meerderheid van de aanwezige Leden en de plaatsvervangers, bedoeld in artikel 2."

8.1. Zoals artikel 14 is geredigeerd, volgt hieruit dat de leden die de gemeenschaps- en gewestregeringen vertegenwoordigen, worden meegerekend voor het berekenen van de in artikel 14, § 1, bedoelde meerderheid.

De Raad van State wenst er de stellers van het ontwerp aan te herinneren dat de afdeling wetgeving er reeds herhaaldelijk heeft op gewezen dat een vertegenwoordiging van de deelentiteiten in een federaal adviesorgaan slechts mogelijk is op voorwaarde dat deze vertegenwoordiging louter facultatief is, wat impliceert dat aangegeven wordt dat de omstandigheid dat geen vertegenwoordigers worden voorgesteld of de omstandigheid dat laatstgenoemden de vergaderingen van de organen niet bijwonen, geen gevolgen kan hebben voor de werking van deze organen of voor de geldigheid van de handelingen die deze organen stellen <sup>(2)</sup>.

Daarom dient in artikel 14, § 1, te worden gepreciseerd dat de leden die de gemeenschaps- en gewestregeringen vertegenwoordigen, niet worden meegerekend voor het berekenen van de aldaar bedoelde meerderheid.

8.2. Luidens artikel 14, § 2, eerste lid, beslist de commissie bij consensus.

---

<sup>(2)</sup> Zie o.m. advies 39.847/VR-39.848/VR van 8 februari 2006 over een voorstel van wet "tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren" en een voorstel van wet "tot oprichting van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren" (*Parl. St.*, Senaat, 2004-05, nr. 3-1027/3).

Volgens de gemachtigde moet artikel 14, § 2, zo worden begrepen dat bij gebrek aan consensus, op dezelfde vergadering reeds een beslissing kan worden genomen bij gewone meerderheid.

Het lijkt weinig zinvol om een beslissing bij consensus voor te schrijven indien men bij gebrek aan consensus op dezelfde vergadering kan beslissen bij gewone meerderheid van de aanwezige leden en plaatsvervangers.

#### Artikel 15

9. Artikel 15 redigere men als volgt:

"De Commissie beslist, op voorstel van het Bureau, over de oprichting van werkgroepen, de samenstelling en het voorzitterschap ervan."

#### Artikel 22

10. Luidens artikel 16, derde lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997 zijn (uitsluitend) de vertegenwoordigers van de federale regering gehouden ieder jaar een rapport uit te brengen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling en over de uitvoering van het plan in de federale administraties en publieke instellingen die zij vertegenwoordigen.

Artikel 22 van het ontwerp daarentegen bepaalt dat "uitgezonderd het Lid dat het Planbureau vertegenwoordigt, (...) de Leden het rapport, bedoeld in artikel 16, derde lid, van de Wet, uiterlijk op 31 januari van elk kalenderjaar [indienen] bij het Secretariaat in het Nederlands of in het Frans".

De verwijzing in artikel 22 naar "de Leden" heeft tot gevolg dat ook de leden die de gemeenschaps- en gewestregeringen vertegenwoordigen, aan de opstelling van dat rapport dienen mee te werken, wat niet in overeenstemming is met artikel 16, derde lid, van voornoemde wet van 5 mei 1997.

.../...

Aangezien uit artikel 16, derde lid, van de voormelde wet zelf reeds blijkt dat uitsluitend de vertegenwoordigers van de federale regering zulk een rapport dienen op te stellen, dient het eerste lid van artikel 22 van het ontwerp dan ook als volgt te worden geredigeerd:

"Het rapport, bedoeld in artikel 16, derde lid, van de Wet, wordt uiterlijk op 31 januari van elk kalenderjaar ingediend bij het Secretariaat in het Nederlands of in het Frans."

#### Artikel 29

11. Artikel 29, § 2, bepaalt dat de voorzitter de commissie vertegenwoordigt en dat hij bij zijn afwezigheid wordt vervangen door een lid van het bureau.

Volgens de gemachtigde wordt met die bepaling beoogd de "algemene vertegenwoordigingsbevoegdheid van de voorzitter" te regelen.

Zulk een bepaling hoort evenwel niet thuis in een hoofdstuk (XII) dat handelt over de openbaarheid. Het verdient veeleer aanbeveling artikel 29, § 2, als een afzonderlijk artikel op te nemen in hoofdstuk III en het opschrift van dit hoofdstuk te wijzigen als volgt:

"Het Bureau en de vertegenwoordiging van de Commissie".

#### Artikel 33

12. Artikel 33 redigere men als volgt:

"Art. 33. 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, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 8 december 2003, wordt opgeheven."

### Artikel 34

13. Luidens artikel 34 heeft het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, uitwerking met ingang van 1 januari 2007.

13.1. Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"Op 1 januari 2007 is de Secretaris van de Commissie een ambtenaar van de POD Duurzame Ontwikkeling. Daarom is er voor die datum gekozen, aangezien het vorige kb nog verwijzingen naar het Planbureau bevatte."

In tegenstelling tot wat de gemachtigde voorhoudt, is artikel 347 van de programmawet (I) van 27 december 2006, dat artikel 16, vierde lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997 heeft gewijzigd wat de waarneming van het secretariaat betreft, maar in werking getreden tien dagen na de bekendmaking van de programmawet (I) in het Belgisch Staatsblad van 28 december 2006, zijnde op 7 januari 2007.

Hieruit volgt dat het besluit geen uitwerking kan hebben op 1 januari 2007.

13.2. Ook wenst de Raad van State erop te wijzen dat verschillende bepalingen van het ontwerp termijnen bevatten, zoals onder meer voor de indiening van het jaarlijkse rapport (artikel 22), van het activiteitenverslag (artikel 24) en van het federaal rapport (artikel 25). Bij gebreke van overgangsbepalingen in het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, zullen die termijnen ook voor het jaar 2007 dienen te worden nageleefd. Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of voor het jaar 2007 niet in een aangepaste regeling moet worden voorzien.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                          |                                          |
|----------|--------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | D. ALBRECHT,             | kamervoorzitter,                         |
|          | J. SMETS,<br>B. SEUTIN,  | staatsraden,                             |
|          | H. COUSY,<br>J. VELAERS, | assessoren van de<br>afdeling wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,          | griffier.                                |

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw I. VOS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 42.029/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Budget et de la Protection de la Consommation et la Secrétaire d'État au Développement durable et à l'Économie sociale, le 27 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale pour le Développement durable", a donné le 16 janvier 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique 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 du projet.

\*  
\*      \*

#### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend fixer les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale pour le développement durable.

À cette fin, le projet détermine la composition de la commission ainsi que le fonctionnement et les attributions de son bureau; il règle le fonctionnement de la commission, prévoit la création de groupes de travail et d'une sous-commission de la "Coordination administrative", définit les missions du secrétariat de la commission et fixe des règles concernant l'obligation de rédiger des rapports et la publicité.

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 16, alinéa 5, et 17, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable.

.../...

## EXAMEN DU TEXTE

### Préambule

4. Conformément à l'observation formulée à l'égard du fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 3), on complétera le premier alinéa du préambule par une référence à l'article 17, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997 qu'il mentionne.

5. On supprimera le deuxième alinéa du préambule. En effet, la loi du 20 juillet 2006 qu'il mentionne ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet <sup>(3)</sup>.

### Article 3

6. Il ressort du rapport au Roi qu'il y a trois catégories d'experts qui peuvent assister la commission avec voix consultative:

- un représentant de chaque service public fédéral, de chaque service public fédéral de programmation et du Ministère de la Défense (membres permanents);
- des fonctionnaires experts nommés à la commission sur la base de leurs engagements spécifiques dans la problématique du développement durable (membres permanents);
- des experts externes qui ne sont pas ajoutés à la commission sur une base permanente.

Toutefois, le texte du projet proprement dit ne permet pas de déterminer clairement que les experts de la deuxième catégorie assistent également la commission en permanence. Il ne ressort pas non plus du texte du projet que les experts mentionnés à l'article 3, § 2, doivent être des fonctionnaires.

---

<sup>(3)</sup> Le Conseil d'État souhaite d'ailleurs attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que l'article 352, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 20 juillet 2006 a été abrogé entre-temps par l'article 348 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 (*M.B.*, 28 décembre 2006).

Dès lors, il est recommandé de préciser le texte de l'article 3, § 2, sur ce point. Il est suggéré de le rédiger comme suit:

"La Commission peut également se faire assister par des fonctionnaires d'un service public fédéral, d'un service public fédéral de programmation ou du Ministère de la Défense sur la base de leurs attributions spécifiques dans la problématique du développement durable au niveau fédéral. Ils siègent en qualité d'expert avec voix consultative."

### Article 13

7. Selon l'article 10 du projet, "la convocation à une réunion de la Commission est envoyée aux Membres, aux représentants, visés à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, et aux experts, visés à l'article 3, § 2".

L'article 13, § 2, dispose en revanche que le projet de procès-verbal d'une réunion de la commission est envoyé au plus tard avec la convocation à la réunion suivante aux seuls membres et représentants visés à l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.

La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas également mentionner à l'article 13, § 2, les experts visés à l'article 3, § 2.

La même observation peut être formulée *mutatis mutandis* à l'égard de l'article 13, § 3.

### Article 14

8. L'article 14 dispose:

"Art. 14 § 1<sup>er</sup>. La Commission ne peut prendre des décisions valablement qu'en présence de la majorité simple de ses Membres ou de leurs suppléants.

§ 2. La Commission décide par consensus.

À défaut de consensus sur l'ensemble ou une partie des conclusions, la Commission décide par majorité simple des Membres et des suppléants, visés à l'article 2, présents."

8.1. Il résulte de l'article 14, tel qu'il est formulé, que les membres qui représentent les gouvernements des communautés et des régions sont pris en compte pour calculer la majorité visée à l'article 14, § 1<sup>er</sup>.

Le Conseil d'État souhaite rappeler aux auteurs du projet que la section de législation a déjà indiqué à plusieurs reprises qu'une représentation des entités fédérées dans un organe consultatif fédéral n'est possible qu'à la condition que cette représentation soit purement facultative, ce qui implique qu'il faille préciser que la circonstance qu'il n'est pas proposé de représentants ou que ces derniers n'assistent pas aux réunions des organes, est sans incidence sur le fonctionnement de ces organes ou sur la validité de leurs actes <sup>(4)</sup>.

On précisera dès lors à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, que les membres qui représentent les gouvernements des communautés et des régions ne sont pas pris en compte pour calculer la majorité visée.

8.2. Selon l'article 14, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, la commission décide par consensus.

---

<sup>(4)</sup> Voir entre autres l'avis 39.847/VR-39.848/VR du 8 février 2006 sur une proposition de loi "portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors" et une proposition de loi "instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors" (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-05, n° 3-1027/3).

Selon le délégué, il faut interpréter l'article 14, § 2, en ce sens qu'à défaut de consensus, une décision peut déjà être prise à la majorité simple lors de la même réunion.

Il n'est guère utile de prescrire une décision par consensus si, à défaut de celui-ci, une décision peut être prise à la majorité simple des membres présents et des suppléants lors de la même réunion.

#### Article 15

9. On rédigera l'article 15 comme suit:

"La Commission décide, sur proposition du Bureau, de la création, de la composition et de la présidence des groupes de travail."

#### Article 22

10. Selon l'article 16, alinéa 3, de la loi précitée du 5 mai 1997, (seuls) les représentants du gouvernement fédéral sont tenus de rédiger chaque année un rapport sur la politique de développement durable et sur la mise en oeuvre du plan dans les administrations et organismes publics fédéraux qu'ils représentent.

En revanche, l'article 22 du projet dispose que "excepté le Membre qui représente le Bureau du Plan, les Membres introduisent le rapport, visé à l'article 16, troisième alinéa, de la Loi, auprès du Secrétariat pour le 31 janvier de chaque année civile en français ou en néerlandais".

La référence que fait l'article 22 aux "Membres" a pour effet que les membres qui représentent les gouvernements des communautés et des régions doivent également collaborer à la rédaction de ce rapport, ce qui n'est pas conforme à l'article 16, alinéa 3, de la loi précitée du 5 mai 1997.

Dès lors qu'il résulte déjà de l'article 16, alinéa 3, de la loi précitée que ce sont exclusivement les représentants du gouvernement fédéral qui doivent rédiger un rapport en l'espèce, on rédigera l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 22 du projet comme suit:

"Le rapport visé à l'article 16, alinéa 3, de la Loi, est déposé au Secrétariat, en français ou en néerlandais, au plus tard le 31 janvier de chaque année civile."

### Article 29

11. L'article 29, § 2, dispose que le président représente la commission et qu'en son absence, il est remplacé par un membre du bureau.

Selon le délégué, cette disposition entend régler l'"algemene vertegenwoordigingsbevoegdheid van de voorzitter".

Pareille disposition n'a toutefois pas sa place dans un chapitre (XII) consacré à la publicité. Il est plutôt recommandé d'inscrire l'article 29, § 2, dans le chapitre III comme un article distinct et de modifier l'intitulé de ce chapitre comme suit:

"Du Bureau et de la représentation de la Commission".

### Article 33

12. On rédigera l'article 33 comme suit:

"Art. 33. L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> décembre 1998 portant fixation des règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale du Développement durable, est abrogé."

Article 34

13. Selon l'article 34, l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen, produit ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

13.1. Invité à donner des précisions à cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit:

"Op 1 januari 2007 is de Secretaris van de Commissie een ambtenaar van de POD Duurzame Ontwikkeling. Daarom is er voor die datum gekozen, aangezien het vorige kb nog verwijzingen naar het Planbureau bevatte."

Contrairement à ce que soutient le délégué, l'article 347 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, qui a modifié l'article 16, alinéa 4, de la loi précitée du 5 mai 1997 en ce qui concerne le secrétariat, n'est entré en vigueur que dix jours après la publication de la loi-programme (I) au Moniteur belge du 28 décembre 2006, à savoir le 7 janvier 2007.

Il en résulte que l'arrêté ne peut pas produire ses effets le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

13.2. Le Conseil d'État souhaite souligner que diverses dispositions du projet prévoient des délais, comme par exemple pour le dépôt du rapport annuel (article 22), du rapport d'activités (article 24) et du rapport fédéral (article 25). À défaut de dispositions transitoires dans l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen, ces délais devront également être respectés pour l'année 2007. Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier s'il ne faudrait pas prévoir une mesure adaptée pour l'année 2007.

-----

La chambre était composée de

|           |                          |                                             |
|-----------|--------------------------|---------------------------------------------|
| Messieurs | D. ALBRECHT,             | président de chambre,                       |
|           | J. SMETS,<br>B. SEUTIN,  | conseillers d'État,                         |
|           | H. COUSY,<br>J. VELAERS, | assesseurs de la<br>section de législation, |
| Madame    | A.-M. GOOSSENS,          | greffier.                                   |

Le rapport a été présenté par Mme I. VOS, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT