KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.027/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 4 mei 2007 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de regels voor het opstellen van het federale milieurapport", heeft op 23 mei 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdende met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Luidens artikel 17, § 1, van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, dient de minister bevoegd voor leefmilieu om de vier jaar, en uiterlijk op 30 juni van het vierde referentiejaar op basis van de informatie die wordt verschaft door de betrokken milieu-instanties een gedetailleerd verslag in bij de federale wetgevende kamers, dat hij gecoördineerd heeft en dat de staat weergeeft van het federale leefmilieubeleid, evenals de staat van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België. Om de twee jaar, en uiterlijk op 30 juni van het tweede referentiejaar, dient de genoemde minister eveneens een door hem gecoördineerde samenvattende nota in bij de federale wetgevende kamers met betrekking tot de voornaamste milieu-indicatoren. Bij artikel 17, § 2, van de wet van 5 augustus 2006 wordt aan de Koning opgedragen om de nadere regels te bepalen volgens welke die rapportering dient te gebeuren.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de inhoud van het federale milieurapport te bepalen (artikel 2), de procedure vast te stellen voor het indienen van het federale milieurapport en de nota over de milieu-indicatoren (artikel 3), alsmede de procedures voor het opmaken, het coördineren en het opvolgen van het federale milieurapport en de nota over de milieu-indicatoren, waarbij onder meer voorzien wordt in de oprichting van een begeleidingscomité en een wetenschappelijk comité (artikelen 4 tot 8).

4.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 17, § 2, van de wet van 5 augustus 2006.

4.2.1. Wat de oprichting van het begeleidingscomité (artikel 5, § 2, van het ontwerp) en het wetenschappelijk comité (artikel 7 van het ontwerp) betreft, dient te worden opgemerkt dat noch artikel 17, § 2, van de wet van 5 augustus 2006, noch enige andere wettelijke bepaling een uitdrukkelijke rechtsgrond bevat voor het oprichten van comités als bedoeld bij het ontwerp.

4.2.2. Op grond van artikel 37 van de Grondwet kan de Koning wel een comité oprichten en ervan de werking en de samenstelling regelen, voor zover het gaat om een louter binnen het bestuur opgericht comité dat als taak heeft de regering voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen en voor zover de raadpleging van het orgaan niet verplicht is. De Koning vindt in die bepaling echter niet de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen aan privé-personen of privé-verenigingen of aan autonome instellingen, bijvoorbeeld betreffende de samenstelling van het comité. Daarvoor is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist.

4.2.3. Aan artikel 37 van de Grondwet ontleent de Koning de bevoegdheid om in het begeleidingscomité te voorzien, bedoeld in artikel 5, § 2, van het ontwerp.

Wat de oprichting van het wetenschappelijk comité daarentegen betreft, dient te worden vastgesteld dat de taken van dit comité niet enkel van adviserende aard zijn. Zo bepaalt artikel 7, § 2, 3/, van het ontwerp dat het wetenschappelijk comité "het rapport [dient] na te lezen en vanuit wetenschappelijk oogpunt [dient] goed te keuren vooraleer het definitief wordt afgewerkt". Bovendien dient wat betreft de samenstelling

van dat comité te worden opgemerkt dat één persoon van de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau lid is van het wetenschappelijk comité [(1)].

Aangezien de taken van het wetenschappelijk comité niet louter van adviserende aard zijn, en inzake de samenstelling van het comité verplichtingen worden opgelegd aan een autonome instelling, kan geen beroep worden gedaan op artikel 37 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 4.2.3), dient in de aanhef een (nieuw) eerste lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 37 van de Grondwet.

Artikel 2

6. In artikel 2, § 1, tweede lid, 1/, schrijve men "mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België" in plaats van "mariene milieu onder de rechtsbevoegdheid van België".

---

(1) Het Federaal Planbureau is een instelling van openbaar nut van categorie A in de zin van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS D. ALBRECHT

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.027/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 4 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux modalités d'élaboration du rapport fédéral en matière d'environnement", a donné le 23 mai 2007 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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.

*
* *

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Selon l'article 17, § 1er, de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, le ministre qui a l'environnement dans ses attributions doit déposer, sur la base des informations fournies par les instances environnementales concernées, tous les quatre ans et au plus tard le 30 juin de la quatrième année de référence, un rapport détaillé, qu'il a coordonné, auprès des chambres législatives fédérales et qui reflète l'état de la politique environnementale fédérale, de même que l'état de l'environnement marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique. Le ministre précité dépose également tous les deux ans aux chambres législatives fédérales, et au plus tard le 30 juin de la deuxième année de référence, une note récapitulative qu'il a coordonnée en ce qui concerne les principaux indicateurs environnementaux. L'article 17, § 2, de la loi du 5 août 2006 confie au Roi le soin de fixer les modalités de rédaction de ce rapport.

.../...

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à déterminer le contenu du rapport fédéral sur l'environnement (article 2) et à fixer la procédure de dépôt du rapport fédéral sur l'environnement et de la note sur les indicateurs environnementaux (article 3) ainsi que les procédures d'élaboration, de coordination et de suivi du rapport fédéral de l'environnement et de la note sur les indicateurs environnementaux, qui prévoient notamment la création d'un comité d'accompagnement et d'un comité scientifique (articles 4 à 8).

4.1. Le fondement juridique de l'arrêté en projet est procuré, en principe, par l'article 17, § 2, de la loi du 5 août 2006.

4.2.1. En ce qui concerne la création du comité d'accompagnement (article 5, § 2, du projet) et du comité scientifique (article 7 du projet), il est à noter que ni l'article 17, § 2, de la loi du 5 août 2006, ni aucune autre disposition légale ne comportent de fondement juridique exprès pour la création des comités visés dans le projet.

4.2.2. S'il est vrai que l'article 37 de la Constitution permet au Roi de créer un comité et d'en régler le fonctionnement et la composition, il faut qu'il s'agisse d'un comité purement interne à l'administration qui a pour tâche d'informer le gouvernement ou de donner des avis non contraignants ou de faire des propositions et que sa consultation ne soit pas obligatoire. Cette disposition n'autorise toutefois pas le Roi à imposer des obligations à des personnes ou associations privées ou à des organismes autonomes, par exemple en ce qui concerne la composition du comité. Une habilitation légale expresse est requise à cette fin.

4.2.3. Le Roi tire de l'article 37 de la Constitution le pouvoir d'instituer le comité d'accompagnement, visé à l'article 5, § 2, du projet.

Par contre, en ce qui concerne la création du comité scientifique, il y a lieu de constater que les tâches de ce comité ne sont pas seulement de nature consultative. Ainsi, l'article 7, § 2, 3/, du projet dispose que le comité scientifique "[doit] effectuer une relecture et [doit] approuver scientifiquement le rapport avant [la] finalisation". En outre, en ce qui concerne la composition de ce comité, il faut observer qu'une personne de la

Task Force Développement durable du Bureau fédéral du Plan est membre du comité scientifique [(1)].

Dès lors que les tâches du comité scientifique ne sont pas de nature purement consultative et qu'en ce qui concerne la composition du comité, des obligations sont imposées à un organisme autonome, l'article 37 de la Constitution ne peut être invoqué.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Conformément à l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 4.2.3), on insérera dans le préambule un premier alinéa (nouveau) visant l'article 37 de la Constitution.

Article 2

6. À l'article 2, § 1er, alinéa 2, 1/, on écrira "du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique" au lieu de "de l'environnement marin sous juridiction de la Belgique".

---

(1) Le Bureau fédéral du Plan est un organisme d'intérêt public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

La chambre était composée de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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