

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.819/3
VAN 30 JUNI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 8 juni 2009 door de Minister van Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling.

Met het voorontwerp worden nieuwe definities ingevoerd (artikelen 3 tot 7), wordt voorzien in een beleidsvisie op lange termijn inzake duurzame ontwikkeling (artikel 8), en worden wijzigingen aangebracht met betrekking tot het federaal plan inzake duurzame ontwikkeling (artikelen 9 tot 13), het federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling (artikelen 14 tot 16), de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (artikel 17 tot 20), en de Interdepartementale commissie duurzame ontwikkeling (artikelen 21 tot 23).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

3. In het ontworpen artikel 2, 7/, wordt het begrip "cyclus" omschreven.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Uit de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting blijkt dat hiermee de cyclus van de federale plannen en rapporten inzake duurzame ontwikkeling wordt bedoeld.

Het verdient aanbeveling dat in de tekst van het ontwerp te preciseren.

Artikel 15

4. In het ontworpen artikel 8 wordt aan de minister of de staatssecretaris, bevoegd voor duurzame ontwikkeling (hierna: de minister), delegatie verleend om "de modaliteiten voor verspreiding en bekendmaking van het rapport" te bepalen.

Er moet worden op gewezen dat de wetgever op normatief vlak in beginsel geen delegatie vermag toe te kennen aan een minister.

De verordenende bevoegdheid komt immers krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten toe aan de Koning. Weliswaar is een delegatie aan een minister van bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard niet onverenigbaar met die beginselen, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe de Koning toekomt om, binnen de grenzen van zijn bevoegdheden, zulk een delegatie te verlenen, en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt immers neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort. Een dergelijke delegatie zou enkel aanvaardbaar kunnen zijn ingeval objectieve redenen voorhanden zijn die een dringend optreden van de uitvoerende macht vereisen. Te dezen kunnen zulke redenen bezwaarlijk aanwezig worden geacht.

Bijgevolg dient deze delegatie te worden toegekend aan de Koning, en niet aan de minister.

Artikel 18

5. In het ontworpen artikel 12, § 1, d), is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. In de Nederlandse tekst wordt ervan gewag gemaakt dat de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld "worden bepaald bij een in ministerraad beraadslaagd besluit", en in de Franse tekst van "déterminés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres".

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat deze vertegenwoordigers zullen worden "bepaald" ⁽²⁾ bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. De Nederlandse tekst dient dan ook hiermee in overeenstemming te worden gebracht.

Artikel 22

6. Luidens het ontworpen artikel 17, § 3, stelt de Koning het huishoudelijk reglement van de erin bedoelde commissie vast "bij een in ministerraad overlegd besluit".

Het is ongebruikelijk dat de Koning zelf een huishoudelijk reglement vaststelt. Het komt in de regel aan de commissie zelf toe om dit te doen, en aldus de praktische zaken betreffende haar werking te regelen.

Indien het evenwel de bedoeling zou zijn om de Koning te machtigen de nadere regels betreffende de werking van de commissie te bepalen, dan moet Hem die bevoegdheid op een uitdrukkelijke wijze worden toegekend. Zo niet, kan aan de commissie worden opgedragen om haar huishoudelijk reglement zelf vast te stellen.

⁽²⁾ Het is bovendien niet duidelijk wat precies wordt bedoeld met het woord "bepaald".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.819/3
DU 30 JUIN 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Énergie, le 8 juin 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ⁽¹⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter un certain nombre de modifications à la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable.

L'avant-projet introduit de nouvelles définitions (articles 3 à 7), prévoit une vision stratégique à long terme en matière de développement durable (article 8) et apporte des modifications qui concernent le plan fédéral de développement durable (articles 9 à 13), le rapport fédéral sur le développement durable (articles 14 à 16), le Conseil fédéral du Développement durable (articles 17 à 20) et la Commission interdépartementale pour le développement durable (articles 21 à 23).

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

3. L'article 2, 7/, en projet définit la notion de "cycle".

Le commentaire des articles figurant dans l'exposé des motifs indique qu'il s'agit du cycle des plans et des rapports fédéraux de développement durable.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par "fondement juridique", la conformité aux normes supérieures.

Le texte du projet gagnerait à le préciser.

Article 15

4. L'article 8 en projet donne pouvoir au ministre ou au secrétaire d'État qui a le développement durable dans ses attributions (ci-après: le ministre) de fixer "les modalités de diffusion et de communication du rapport".

Il faut observer que, sur le plan normatif, le législateur ne peut en principe pas donner de délégation à un ministre.

En effet, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi et non au législateur, d'octroyer pareille délégation dans les limites de ses pouvoirs. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution). Pareille délégation ne pourrait être admissible qu'en présence de motifs objectifs justifiant une intervention urgente du pouvoir exécutif. On pourrait difficilement considérer, en l'espèce, qu'il existe de tels motifs.

Cette délégation doit par conséquent être accordée au Roi et non pas au ministre.

Article 18

5. Les textes français et néerlandais de l'article 12, § 1^{er}, d), ne correspondent pas. Dans le texte français, les représentants de la société civile sont "déterminés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres" tandis que dans le texte néerlandais, ils "worden bepaald bij een in ministerraad beraadslaagd besluit".

.../...

Le délégué, dont l'attention a été attirée sur ce point, a déclaré que ces représentants seront "déterminés" ⁽²⁾ par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Il faut par conséquent adapter le texte néerlandais en ce sens.

Article 22

6. L'article 17, § 3, en projet dispose que le Roi fixe le règlement d'ordre intérieur de la Commission qui y est visée "par un arrêté délibéré en Conseil des ministres".

Il n'est pas d'usage que le Roi fixe lui-même un règlement d'ordre intérieur. En principe, c'est à la commission elle-même qu'il appartient de le faire et de régler ainsi les aspects pratiques de son fonctionnement.

Si l'intention était toutefois d'habiliter le Roi à fixer les modalités de fonctionnement de la commission, il faudrait alors Lui accorder formellement ce pouvoir. Si telle n'est pas l'intention, on peut charger la commission de fixer elle-même son règlement d'ordre intérieur.

⁽²⁾ On n'aperçoit en outre pas ce qu'on entend précisément par le mot "déterminés".

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	P. BARRA,	
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. SOMERS, 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

J. SMETS