

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.774/1/V
VAN 9 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 2012 door de Minister van Duurzame Ontwikkeling verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende uitvoering van hoofdstuk V/1 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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de gevallen te bepalen waarin voorontwerpen van wet, ontwerpen van koninklijk besluit en voorstellen van beslissing onderworpen aan de goedkeuring van de Ministerraad, zijn vrijgesteld van de verplichting tot uitvoering van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van een effectbeoordeling, voorgeschreven bij artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 'betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling'.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997, naar luid waarvan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, bepaalt in welke gevallen vrijstelling kan worden verleend van het vereiste van een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzakelijkheid van het verrichten van een duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling.

De artikelen 19/1, § 2, en 19/2, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997, die eveneens in de aanhef van het ontworpen besluit worden vermeld, bieden daarentegen geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, nu erin noch het voorafgaande onderzoek bedoeld in artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de wet van 5 mei 1997 zelf, noch de effectbeoordeling bedoeld in artikel 19/2, eerste lid, van die wet worden geregeld.

Evenmin dient een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning, bedoeld in artikel 108 van de Grondwet, nu er voor het ontworpen besluit een uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden is.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Zoals reeds is opgemerkt, strekt het ontwerp ertoe de gevallen te bepalen waarin geen voorafgaand onderzoek dient plaats te vinden met betrekking tot de noodzaak van het verrichten van een duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling, wat impliceert dat die beoordeling in ieder geval niet zal plaatsvinden. Daarbij valt op dat de uitzonderingen op een zeer ruime wijze

zijn omschreven. Zo worden alle koninklijke besluiten uitgezonderd die niet het voorwerp dienen uit te maken van een overleg in de Ministerraad (artikel 2, 9°, van het ontwerp), worden bepaalde categorieën van regelgeving op een geheel algemene wijze uitgesloten van de verplichting (artikel 2, 7° en 8°, van het ontwerp) of hebben bepaalde uitzonderingen omwille van hun vage omschrijving (zie opmerking 5) een (potentieel) ruim toepassingsgebied (artikel 2, 1° en 6°, van het ontwerp).

Vraag is of aldus het beginsel dat een duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling dient plaats te vinden niet dreigt te worden uitgehold. Die vraag klemmt des te meer gelet op het bijzondere belang dat de grondwetgever heeft gehecht aan het beginsel van de duurzame ontwikkeling door de invoeging van artikel 7*bis* van de Grondwet, op grond waarvan de onderscheiden overheden de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling in haar sociale, economische en milieugebonden aspecten dienen na te streven.¹

5. Verschillende van de in artikel 2 van het ontwerp opgenomen vrijstellingsgronden zijn te vaag geformuleerd. Zo zal het niet altijd duidelijk zijn wat moet worden verstaan onder “zelfregulering van de federale overheid”² (artikel 2, 1°, van het ontwerp), onder “regelgeving met een louter formeel karakter” (artikel 2, 4°, van het ontwerp) of onder “regelgeving die steunt op overwegingen van staatsbelang, nationale orde of veiligheid of op overwegingen die niet openbaar kunnen worden gemaakt” (artikel 2, 6°, van het ontwerp). Ook verdient het geen aanbeveling om een begrip als “regelgeving die niet reglementair van aard is” (artikel 2, 4°, van het ontwerp) te hanteren gelet op de onzekerheid die daarover in rechtspraak en rechtsleer bestaat.

Omwille van de rechtszekerheid zouden de vrijstellingsgronden nader moeten worden omschreven of worden vervangen door begrippen waarvan de inhoud duidelijker is. Ook zouden in het bij het ontwerp gevoegde verslag aan de Koning bepaalde begrippen nog kunnen worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door het geven van voorbeelden.

¹ Zie ook de verklaring van de bevoegde minister tijdens de parlementaire voorbereiding dat de DOEB-test op termijn even belangrijk moet worden als het advies (lees: akkoord) van begroting en van de inspectie van financiën (Verslag FONCK, *Parl.St.* Kamer 2009-2010, 52-2238/004, p. 33-34).

² Daarenboven dient te worden opgemerkt dat bepaalde aangelegenheden die onder het begrip zouden kunnen vallen, wel degelijk een effect kunnen hebben op de duurzame ontwikkeling in de zin van artikel 2, 1°, van de wet van 5 mei 1997, zoals de organisatie van de inspectiediensten op sociaal-economisch vlak, of de arbeidsorganisatie in de overheidssector.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

6. Zoals blijkt uit de bespreking van de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, wordt ermee geen uitvoering gegeven aan het gehele hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997, maar enkel aan artikel 19/1, § 1, tweede lid, van die wet. Het opschrift van het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.

Aanhef

7. Gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient het eerste lid van de aanhef te worden geschrapt en dient in het huidige tweede lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt) enkel gewag gemaakt te worden van artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de wet van 5 mei 1997.

8. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het vervullen van het bij artikel 19/1 van de wet van 5 mei 1997 opgelegde vormvereiste.

9. In het vijfde lid van de aanhef dient te worden verwezen naar artikel 84, § 1, *eerste lid*, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

DISPOSITIEF

Artikel 2

10. In artikel 2, 3°, van het ontwerp wordt beter verwezen naar artikel 2, 9°, van de wet van 5 mei 1997, waarin de definitie van het begrip “effectbeoordeling” is opgenomen, dan naar artikel 19/2, eerste lid, van die wet, dat slechts de verplichting tot uitvoering van die beoordeling bevat.

11. In artikel 2, 5°, van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 84, § 1, *eerste lid*, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Voorts is het logisch om in de eerstgenoemde bepaling ook te verwijzen naar de hypothese, bedoeld in artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, waarin in het geheel niet om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt gevraagd.

12. Onverminderd opmerking 5, dient in artikel 2, 6°, van het ontwerp wellicht te worden geschreven “openbare orde of veiligheid” in plaats van “nationale orde of veiligheid”.

Artikel 3

13. De uitvoering van een besluit moet gewaarborgd blijven na de wisseling van ministers. De minister bevoegd voor de bij een besluit geregelde aangelegenheid moet derhalve op een algemene wijze worden aangewezen, en niet individueel met vermelding van de bevoegdheden zoals ze voorkomen in zijn benoemingsbesluit.

Men redigere artikel 3 van het ontwerp gelet hierop als volgt:

“De minister bevoegd voor Duurzame Ontwikkeling is belast met de uitvoering van dit besluit”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. THYS,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. T'KINDT, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.774/1/V
DU 9 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre du Développement durable, le 23 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution du chapitre V/1 de 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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de déterminer les cas dans lesquels les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, sont dispensés de l'obligation d'effectuer un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence, prescrite par l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

3. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997, selon lequel le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les cas dans lesquels une dispense peut être accordée pour l'obligation d'effectuer un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable.

Les articles 19/1, § 2, et 19/2, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997, qui sont également mentionnés dans le préambule de l'arrêté en projet, ne procurent par contre aucun fondement juridique à l'arrêté en projet, puisqu'ils ne règlent ni l'examen préalable visé à l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 elle-même, ni l'évaluation d'incidence visée à l'article 19/2, alinéa 1^{er}, de cette loi.

Il n'est pas nécessaire non plus de recourir au pouvoir d'exécution général du Roi, visé à l'article 108 de la Constitution, étant donné que l'arrêté en projet s'appuie sur un fondement juridique explicite.

OBSERVATION GÉNÉRALES

4. Ainsi qu'il a déjà été observé, le projet a pour objet de déterminer les cas dans lesquels il ne faut pas procéder à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, ce qui implique que cette évaluation n'aura assurément pas lieu. À cet égard, force est de constater que les exceptions sont définies de manière très large. Ainsi, tous les arrêtés royaux qui ne doivent pas faire l'objet d'une

délibération en Conseil des ministres sont exclus (article 2, 9°, du projet), certaines catégories de réglementations sont exclues d'une manière très générale de l'obligation (article 2, 7°, et 8°, du projet) ou certaines exceptions ont un champ d'application (potentiellement) large du fait de leur vague définition (voir observation 5) (article 2, 1° et 6°, du projet).

La question se pose dès lors de savoir si le principe imposant une évaluation d'incidence sur le développement durable ne risque pas d'être vidé de sa substance. Cette question est d'autant plus prégnante que le constituant a accordé une importance particulière au principe du développement durable en insérant l'article 7bis dans la Constitution, selon lequel les différentes autorités poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale ¹.

5. Plusieurs motifs de dispense figurant à l'article 2 du projet sont formulés de manière trop vague. Ainsi, il n'est pas toujours évident de savoir ce qu'il convient d'entendre par « autorégulation de l'autorité fédérale » ² (article 2, 1°, du projet), par « réglementation (...) de caractère purement formel » (article 2, 4°, du projet) ou par « réglementation (...) qui est basée sur des considérations relatives à l'intérêt de l'État, à l'ordre ou à la sécurité nationale ou sur des considérations qui ne peuvent être rendues publiques » (article 2, 6°, du projet). En outre, il n'est pas judicieux d'utiliser une notion comme « réglementation (...) dépourvue de caractère réglementaire » (article 2, 4°, du projet) compte tenu de l'insécurité qui règne à ce sujet dans la jurisprudence et dans la doctrine.

Dans un souci de sécurité juridique, on définira plus précisément les motifs de dispense ou on les remplacera par des notions dont le contenu est plus clair. Par ailleurs, certaines notions pourraient encore être explicitées dans le rapport au Roi joint au projet, notamment à l'aide d'exemples.

¹ Voir aussi la déclaration que le ministre compétent a faite lors des travaux préparatoires, selon laquelle le test EIDDD doit devenir, à terme, aussi important que l'avis (lire : l'accord) du budget et de l'Inspection des Finances (Rapport FONCK, *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, 52-2238/004, pp. 33-34).

² Il faut de plus observer que certaines matières qui pourraient relever de cette notion peuvent bel et bien avoir un impact sur le développement durable au sens de l'article 2, 1°, de la loi du 5 mai 1997, comme l'organisation des services d'inspection en matière socio-économique ou l'organisation du travail dans le secteur public.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

6. Ainsi qu'il ressort de l'examen du fondement juridique de l'arrêté en projet, celui-ci ne pourvoit pas à l'exécution de l'intégralité du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997, mais seulement à celle de l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de cette loi. Il y a donc lieu d'adapter en conséquence l'intitulé du projet.

PRÉAMBULE

7. Compte tenu de l'observation formulée à propos du fondement juridique de l'arrêté en projet, on supprimera le premier alinéa du préambule et dans l'actuel deuxième alinéa du préambule (qui devient le premier alinéa), on visera uniquement l'article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997.

8. Il y a lieu d'ajouter au préambule un alinéa qui fait état de l'accomplissement de la formalité imposée par l'article 19/1 de la loi du 5 mai 1997.

9. Au cinquième alinéa du préambule, on fera référence à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 2

10. À l'article 2, 3^o, du projet, mieux vaut faire référence à l'article 2, 9^o, de la loi du 5 mai 1997 qui définit la notion d'« évaluation d'incidence » qu'à l'article 19/2, alinéa 1^{er}, de cette loi qui fait uniquement mention de l'obligation de réaliser cette évaluation.

11. À l'article 2, 5^o, du projet, on fera référence à l'article 84, § 1^{er}, *alinéa 1^{er}*, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. En outre, il serait logique de faire également référence, dans la première disposition citée, à l'hypothèse, visée à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, selon laquelle l'avis du Conseil d'État, section de législation n'est pas du tout demandé.

12. Sans préjudice de l'observation 5, il faut sans doute écrire, à l'article 2, 6°, du projet, « à l'ordre ou à la sécurité publics » au lieu de « à l'ordre ou à la sécurité nationale ».

Article 3

13. L'exécution d'un arrêté doit rester assurée après les changements de ministres. Le ministre compétent dans la matière réglée par l'arrêté doit donc être désigné de façon générale et non individuellement en citant les attributions, telles qu'elles figurent dans son arrêté de nomination.

En conséquence, on rédigera l'article 3 du projet comme suit:

« Le ministre qui a le Développement durable dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté ».

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre
	J. SMETS,	conseillers d'État,
	B. THYS,	
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. T'KINDT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME