



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 54.784/1
van 20 januari 2014

avis 54.784/1
du 20 janvier 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende oprichting
van het Federaal Instituut voor
Duurzame Ontwikkeling bij de
Federale Overheidsdienst
Kanselarij van de
Eerste Minister'

un projet d'arrêté royal 'portant
création de l'Institut fédéral
pour le Développement durable
auprès du Service Public
Fédéral Chancellerie du
Premier Ministre'

Op 13 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 20 januari 2014, een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende oprichting van het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling bij de Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2014.

*

Le 13 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Secrétaire d'État au Développement durables à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 20 janvier 2014, sur un projet d'arrêté royal ‘portant création de l'Institut fédéral pour le Développement durable auprès du Service Public Fédéral Chancellerie du Premier Ministre’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 janvier 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2014.

*

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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP VAN KONINKLIJK BESLUIT

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het Federaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling (hierna, “het Instituut”) bij de Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister op te richten, en de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling af te schaffen.

Het Instituut staat onder het gezag van de minister, bevoegd voor Duurzame Ontwikkeling en wordt belast met dezelfde opdrachten als deze die voorheen door de POD Duurzame Ontwikkeling werden uitgeoefend.

3. De rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het vierde lid van de aanhef is overbodig en kan worden geschrapt. Het vijfde lid van de aanhef dient te worden aangevuld met de datum van 5 november 2013 aangezien de inspectie van financiën twee adviezen heeft uitgebracht.

Artikel 1

5. De definitie van “wet” in artikel 1, 4°, van het ontwerp is overbodig aangezien deze term verder in het ontwerp niet wordt gebruikt.

Artikel 3

6. Omwille van de duidelijkheid is het aan te bevelen artikel 3, tweede lid, tweede streepje, van het ontwerp als volgt te formuleren, analoog met het huidige artikel 3, 2°, van het koninklijk besluit van 25 februari 2002 ‘houdende oprichting van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame ontwikkeling’: “ - de financiële middelen waarin binnen de Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister voorzien is of die toegekend worden voor de opdrachten van het Instituut”.

Artikel 4

7. Omwille van de duidelijkheid is het aan te bevelen aan artikel 4, § 1, van het ontwerp een lid toe te voegen, dat analoog met artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 februari 2002, bepaalt dat het Instituut zijn opdrachten uitoefent “onverminderd de opdrachten die aan de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling en aan het Federaal Planbureau door de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling toegekend zijn”.

Artikel 5

8. Omwille van de duidelijkheid wordt artikel 5, § 1, van het ontwerp best als volgt geredigeerd:

“Art. 5. § 1. De betrekkingen waarin het personeelsplan van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling voorziet, worden afgeschaft. Deze betrekkingen worden overgenomen in het personeelsplan van het Instituut, met uitzondering van de betrekking van de voorzitter.

De ambtenaren en personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de voedselketen en Leefmilieu, die titularis zijn van één van de overgenomen betrekkingen bedoeld in het eerste lid, worden overeenkomstig de artikelen 10 tot en met 12 overgedragen naar het Instituut.”

9. In antwoord op de vraag naar de betekenis van het begrip “personeelsleden” in artikel 5, § 3, van het ontwerp, antwoordt de gemachtigde het volgende: “Het begrip ‘personeelsleden’ in artikel 5, § 3, slaat enkel op de statutaire personeelsleden en kan dus inderdaad beter vervangen worden door ‘ambtenaren’.” Hiermee kan worden ingestemd.

Artikelen 6 tot 8

10. De artikelen 6 tot 8 bevatten specifieke bepalingen voor de rechtspositie van de directeur van het Instituut. Het ontwerp houdt aldus een regeling in die afwijkt van de algemene regels die voortvloeien uit het koninklijk besluit van 29 oktober 2001 ‘betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten’. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 6, § 3, van het ontwerp dat de weddeschaal verbonden aan het mandaat van directeur wordt gelijkgesteld met deze van een houder van een betrekking van de klasse A4. Tegelijk blijkt evenwel uit de nota aan de Ministerraad dat “[o]m de weddeschaal te kunnen vaststellen, [...] de functiebeschrijving van de Directeur naar het wegingscomité van de Federale Overheidsdienst Personeel en Organisatie [is] gestuurd”.

Het is geen logische werkwijze om een ontwerp van koninklijk besluit op te stellen met een specifieke regeling voor de directeur, en in het bijzonder een bepaalde weddeschaal vast te leggen, terwijl er nog geen standpunt van het wegingscomité bekend is. Overeenkomstig de

artikelen 20*bis* tot 20*octies* van het koninklijk besluit van 7 augustus 1939 ‘betreffende de evaluatie en de loopbaan van het Rijkspersoneel’ zal de functie van de directeur immers na de weging door een wegingscomité, door de Minister, bevoegd voor Ambtenarenzaken, worden geclassificeerd in een klasse van A1 tot A5 (en zal het koninklijk besluit van 20 december 2007 ‘houdende de classificatie van de functies van niveau A’ dienovereenkomstig moeten worden aangevuld).

De stellers van het ontwerp dienen er bovendien rekening mee te houden dat indien tengevolge van de bedoelde weging het ontwerp moet worden herzien, het ontwerp van koninklijk besluit opnieuw voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, zal moeten worden voorgelegd.

Artikel 9

11. De toevoeging in artikel 9 van het ontwerp van de woorden “, hierna de ‘POD Duurzame Ontwikkeling’ genoemd,” is overbodig.

Artikel 13

12. Artikel 13 van het ontwerp heft enkele bepalingen op in het koninklijk besluit van 23 mei 2001 ‘houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu’, en heft het koninklijk besluit van 25 februari 2002 op.

De stellers van het ontwerp moeten nagaan, gelet op het feit dat de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling wordt afgeschaft, of ook niet in andere koninklijke besluiten de verwijzing naar deze POD Duurzame Ontwikkeling moet worden opgeheven of moet worden vervangen door een verwijzing naar het Instituut.

Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de volgende koninklijke besluiten en bepalingen:

- de artikelen 1, 2°, c) en 8 van het koninklijk besluit van 22 september 2004 ‘houdende oprichting van cellen duurzame ontwikkeling in de federale overheidsdiensten, de programmatorische federale overheidsdiensten en het Ministerie van Landsverdediging’;
- bijlage bij het koninklijk besluit van 28 september 1984 ‘tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel’;
- artikel 1, b) van het koninklijk besluit van 9 januari 2000 ‘tot bepaling van de algemene regels van de raadpleging van de bevolking over het voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling’;
- koninklijk besluit van 25 februari 2007 ‘houdende vaststelling van de taalkaders van de Programmatorische Federale Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling’;

- artikel 1, 4°, van het koninklijk besluit van 19 maart 2007 'houdende vaststelling van de algemene regels inzake de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling'.

Artikel 15

13. Een staatssecretaris mag niet aangewezen worden om koninklijke besluiten uit te voeren, zelfs indien hij ze heeft voorgedragen of medeondertekend. In de uitvoeringsbepaling moeten de ministers door middel van een omschrijving van hun bevoegdheid met betrekking tot de geregelde aangelegenheid worden vermeld (bijvoorbeeld "de minister bevoegd voor volksgezondheid").¹ Artikel 15 van het ontwerp dient op deze twee punten te worden aangepast.

*

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 167, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

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 D'ARRÊTÉ ROYAL

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de créer l'Institut fédéral pour le Développement durable (ci-après : « l'Institut ») auprès du Service public fédéral Chancellerie du Premier Ministre, et de supprimer le Service public fédéral de Programmation Développement durable.

L'Institut est placé sous l'autorité du ministre qui a le Développement durable dans ses attributions et est chargé des mêmes missions que celles qui étaient exercées auparavant par le SPP Développement durable.

3. Les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution procurent le fondement juridique au projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le quatrième alinéa du préambule est superflu et peut être supprimé. Le cinquième alinéa du préambule doit être complété par la date du 5 novembre 2013, l'Inspection des finances ayant donné deux avis.

Article 1^{er}

5. La définition de « loi » à l'article 1^{er}, 4°, du projet est superflue, ce terme n'étant pas utilisé dans la suite du projet.

Article 3

6. Par souci de clarté, il est recommandé de formuler l'article 3, alinéa 2, deuxième tiret, du projet, de manière analogue à l'article 3, 2°, actuel, de l'arrêté royal du 25 février 2002 'portant création du Service public fédéral de Programmation Développement durable', de la façon suivante : « - aux moyens financiers au sein du Service public fédéral Chancellerie du Premier Ministre, qui sont prévus ou sont octroyés pour l'exercice des missions de l'Institut ».

Article 4

7. Par souci de clarté, il est recommandé d'ajouter à l'article 4, § 1^{er}, du projet, un alinéa qui, de manière analogue à l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 février 2002, dispose que l'Institut exerce ses missions « sans préjudice des missions attribuées à la Commission interdépartementale du Développement durable et au Bureau fédéral du Plan par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable ».

Article 5

8. Par souci de clarté, mieux vaudrait rédiger l'article 5, § 1^{er}, du projet, comme suit :

« Art. 5. § 1^{er}. Les emplois prévus par le plan de personnel du Service public fédéral de Programmation Développement durable sont supprimés. Ces emplois sont repris dans le plan de personnel de l'Institut, à l'exception de l'emploi du président.

Les agents et membres du personnel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, titulaires de l'un des emplois repris visés à l'alinéa 1^{er}, sont transférés à l'Institut conformément aux articles 10 à 12 ».

9. Interrogé sur la signification de la notion de « membres du personnel » figurant à l'article 5, § 3, du projet, le délégué a donné la réponse suivante : « Het begrip 'personeelsleden' in artikel 5, § 3, slaat enkel op de statutaire personeelsleden en kan dus inderdaad beter vervangen worden door 'ambtenaren' ». Cette suggestion peut être retenue.

Articles 6 à 8

10. Les articles 6 à 8 comportent des dispositions spécifiques pour la situation juridique du directeur de l'Institut. Le projet contient de la sorte un dispositif qui déroge aux règles générales découlant de l'arrêté royal du 29 octobre 2001 'relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management dans les services publics fédéraux et les services publics fédéraux de programmation'. Plus particulièrement, l'article 6, § 3, du projet dispose que l'échelle de traitement liée au mandat de directeur est assimilée à celle d'un titulaire d'un emploi de la classe A4. En même temps, il ressort toutefois de la note au Conseil des ministres que « [p]our pouvoir déterminer l'échelle de traitement, la description de fonction du directeur a été envoyée au comité de pondération du Service public fédéral Personnel et Organisation ».

Le fait d'élaborer un projet d'arrêté royal comportant un régime spécifique pour le directeur et, en particulier, d'arrêter une échelle de traitement déterminée, alors que la position du comité de pondération n'est pas encore connue, ne s'inscrit pas lors une démarche logique. En effet, conformément aux articles 20bis à 20octies de l'arrêté royal du 7 août 1939 'organisant l'évaluation et la carrière des agents de l'État', la fonction du directeur sera classifiée, après la pondération réalisée par le comité de pondération, par le ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions, dans une classe de A1 à A5 (et l'arrêté royal du 20 décembre 2007 'portant la classification des fonctions de niveau A' devra être complété en conséquence).

En outre, les auteurs du projet doivent tenir compte du fait que si, consécutivement à la pondération visée, le projet doit être réexaminé, le projet d'arrêté royal devra de nouveau être soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation.

Article 9

11. À l'article 9 du projet, l'ajout des mots « , ci-après dénommé le 'SPP Développement durable' », est superflu.

Article 13

12. L'article 13 du projet abroge quelques dispositions de l'arrêté royal du 23 mai 2001 'portant création du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement' ainsi que l'arrêté royal du 25 février 2002.

Dès lors que le Service public fédéral de Programmation Développement durable est supprimé, les auteurs du projet devront vérifier si, dans d'autres arrêtés royaux, la référence à ce SPP Développement durable ne doit pas non plus être abrogée ou remplacée par une référence à l'Institut.

À titre d'exemple, citons les arrêtés royaux et dispositions suivants :

- les articles 1^{er}, 2^o, c), et 8, de l'arrêté royal du 22 septembre 2004 'portant création des cellules de développement durable au sein des services publics fédéraux, des services publics fédéraux de programmation et du Ministère de la Défense';
- l'annexe de l'arrêté royal du 28 septembre 1984 'portant exécution de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités';
- l'article 1^{er}, b), de l'arrêté royal du 9 janvier 2000 'fixant les règles générales pour la consultation de la population sur l'avant-projet de plan fédéral de développement durable';
- l'arrêté royal du 25 février 2007 'fixant les cadres linguistiques du Service public fédéral de Programmation Développement durable';
- l'article 1^{er}, 4^o, de l'arrêté royal du 19 mars 2007 'fixant les règles générales relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Commission interdépartementale pour le Développement durable'.

Article 15

13. Un secrétaire d'État ne peut pas être désigné pour exécuter des arrêtés royaux, même s'il les a proposés ou contresignés. Dans la formule exécutoire, les ministres doivent être désignés par la mention de leurs attributions concernant la matière réglée (par exemple « le

ministre qui a la Santé publique dans ses attributions »)¹. L'article 15 du projet doit être adapté sur ces deux points.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

¹ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 167, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).