ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Coopération au développement, le 17 octobre 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif aux personnes agréées en qualité de coopérants ONG", a donné le 16 janvier 1991 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, negende kamer, op 17 oktober 1990 door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de personen die worden erkend in de hoedanigheid van NGO-cooperant", heeft op 16 januari 1991 het volgend advies gegeven :

Le fondement de l'arrêté royal en projet se trouve, selon son préambule, tant dans l'article 29 de la Constitution que dans l'article 2, § 1er, de la loi du 10 août 1981 relative à la création d'un Fonds de la coopération au développement et d'un Fonds des prêts à des Etats étrangers.

Cependant, le projet tend à revoir fondamentalement les conditions d'agrément des coopérants et des organismes de coopération, son article 18 abrogeant d'ailleurs, l'arrêté royal du 24 septembre 1964 relatif aux personnes agréées en qualité de volontaire de la coopération avec les pays en voie de développement.

Il est manifeste que l'intention de l'auteur du projet est de créer une sorte de statut générateur de droits subjectifs dont pourront se prévaloir tous ceux qui réunissent les conditions fixées par le futur règlement.

Un arrêté qui ne se borne pas à organiser l'octroi de subventions dans les limites des crédits budgétaires mais qui fixe des conditions d'agrément et confère des droits subjectifs à l'obtention de subventions au profit de personnes qui remplissent ces conditions, ne peut trouver un fondement suffisant dans l'article 29 de la Constitution.

Il reste donc à vérifier si l'arrêté en projet peut trouver sa justification légale dans l'article 2, § 1er, de la loi du 10 août 1981.

Cette disposition n'habilite nullement le Roi aux fins de définir les conditions d'agrément des coopérants (comme le fait l'article 3 du projet d'arrêté), pas plus qu'elle ne lui permet de reconnaître des "fédérations" (article 5) et des "organisations d'envoi" (article 7), de créer une "Commission de concertation des coopérants ONG" (article 6) ou de définir la formation qui devrait être suivie par les coopérants (article 8).

L'article 2, § 1er, de la loi détermine les différentes formes - directe ou indirecte - que peut prendre l'intervention du Fonds de la coopération au développement [1]. Le paragraphe désigne le bénéficiaire des interventions indirectes : soit l'Etat étranger, soit une entreprise publique ou d'économie mixte de cet Etat, soit une institution dont les engagements sont garantis par cet Etat, soit encore une banque de développement nationale ou régionale. Le paragraphe 3 définit cinq modes d'intervention financière. Enfin, le paragraphe 4, qui seul contient une habilitation faite au Roi, précise :

> "Le Roi détermine par un arrêté délibéré en Conseil des Ministres les règles d'octroi de prêts, de bonifications d'intérêts, de garanties et de prise de participations".

On le voit, il n'est nullement question de définir des conditions d'agrément. Seul le paragraphe 1er de l'article 2 évoque, comme forme d'intervention, "l'octroi de

[1] Doc. Sénat 581 (1980-1981), nE 2, p. 5.

subsides à des organisations non gouvernementales belges", mais l'arrêté en projet dépasse très largement le cadre ainsi précisé, en ne se limitant pas à déterminer les conditions d'octroi de subventions à de telles organisations.

Par conséquent, l'arrêté en projet manque de fondement légal.

Volgens de aanhef vormt zowel artikel 29 van de Grondwet als artikel 2, § 1, van de wet van 10 augustus 1981 tot oprichting van een Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking en een Fonds voor Leningen aan Vreemde Staten de rechtsgrond voor het ontworpen koninklijk besluit.

Met het ontwerp wordt er evenwel naar gestreefd de voorwaarden voor de erkenning van de ontwikkelingswerkers en de instellingen die aan ontwikkelingswerk doen grondig te herzien. Het koninklijk besluit van 24 september 1964 betreffende de personen die worden erkend in de hoedanigheid van vrijwilliger voor de samenwerking met de ontwikkelingslanden wordt overigens door artikel 18 van het ontwerp opgeheven.

De bedoeling van de steller van het ontwerp bestaat er kennelijk in een soort statuut in het leven te roepen dat subjectieve rechten doet ontstaan. Hierop zouden zij die de in het toekomstige reglement te stellen voorwaarden vervullen zich kunnen beroepen.

Een besluit dat niet alleen de toekenning van subsidies binnen de perken van de begrotingskredieten regelt maar ook de erkenningsvoorwaarden vaststelt en subjectieve rechten op subsidie verleent aan personen die deze voorwaarden vervullen, kan geen voldoende rechtsgrond vinden in artikel 29 van de Grondwet.

Er moet bijgevolg alleen nog worden nagegaan of artikel 2, § 1, van de wet van 10 augustus 1981 een rechtsgrond kan opleveren voor het ontworpen besluit.

Die bepaling verleent de Koning geenszins bevoegdheid om de voorwaarden voor de erkenning van de ontwikkelingswerkers vast te stellen (zoals in artikel 3 van het

ontwerp-besluit) en staat hem evenmin toe "federaties" (artikel 5) en uitzendorganisaties (artikel 7) te erkennen, een "NGO-coöperant Overlegcommissie" (artikel 6) op te richten en de door de ontwikkelingswerkers te volgen opleiding (artikel 8) vast te stellen.

Artikel 2, § 1, van de wet bepaalt de diverse vormen - rechtstreeks of onrechtstreeks - die de bijdrage van het Fonds voor Ontwikkelingssamenwerking kan aannemen [2]. Paragraaf 2 bepaalt aan wie de onrechtstreekse bijdrage ten goede komt : ofwel de vreemde Staat, ofwel de openbare onderneming of onderneming met gemengd beheer van die Staat, ofwel een instelling waarvan de verbintenissen door die Staat gewaarborgd zijn, ofwel een nationale of regionale ontwikkelingsbank. Paragraaf 3 omschrijft de vijf wijzen waarop de financiële bijdrage wordt verleend. Tenslotte wordt in paragraaf 4 gepreciseerd dat "de Koning ... bij een in Ministerraad overlegd besluit de toekenningsregelen (bepaalt) van de leningen, van de rentevergoedingen, van de waarborgen en van het nemen van participaties". Dit is de enige bepaling waarin aan de Koning bevoegdheid wordt verleend.

Zoals men kan merken is er geenszins sprake van erkenningsvoorwaarden vast te stellen. Alleen in paragraaf 1 van artikel 2 wordt "het verlenen van subsidies aan Belgische niet-gouvernementele organisaties" als vorm van bijdrage aan de orde gesteld. Het ontworpen besluit gaat echter het aldus afgebakende bestek ruimschoots te buiten doordat het er zich

[2] Gedr. St. Senaat 581 (1980-1981), nr. 2, blz. 5.

niet toe beperkt de voorwaarden voor de toekenning van subsidies aan zulke organisaties vast te stellen.

Er is bijgevolg geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

La chambre était composée de

Messieurs :
de Heren :

R. ANDERSEN, président,
M. LEROY, voorzitter,

F. RIGAUX, conseillers d'Etat,
J. DE GAVRE, staatsraden,

assesseurs de la section de législation,
assessoren van de afdeling wetgeving,

Madame : R. DEROY, greffier,
Mevrouw : griffier.

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

Le rapport a été présenté par M. Y. BOUCQUEY, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. TAPIE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. Y. BOUCQUEY, auditeur.

De nota van het Coör- dinatiebureau werd opge- steld door de H. J.-F. NEURAY, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

R. DEROY.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

P. TAPIE.