23 12. 1975
Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération au développement, le 8 décembre 1975, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "organisant le régime de cofinancement par l'Etat belge et les organisations non gouvernementales d'actions de coopération dans les pays en voie de développement", a donné le 10 décembre 1975 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 8e december 1975 door de Minister van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot organisatie van een regime van medefinanciering door de Belgische Staat en niet-goevernementale organisaties voor samenwerkingsakties in de ontwikkelingslanden", heeft de 10e december 1975 het volgend advies gegeven :

23/12/75

Dans le court délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se borner aux observations suivantes :

INTITULE.

Le mot "cofinancement" qui figure dans l'intitulé du projet ne se trouve dans aucun dictionnaire. Ce mot pourrait être remplacé, sans difficulté, par "financement".

PREAMBULE.

L'alinéa 1er du préambule vise les articles 29 et 67 de la Constitution.

La loi budgétaire ne constitue pas le fondement légal du projet et ce fondement n'est d'ailleurs pas invoqué par celui-ci.

Une loi budgétaire n'est, en principe, qu'un acte de prévision, d'évaluation et d'autorisation de recettes ou de dépenses, soumis à la règle de l'annalité. Hormis le cas où une disposition normative est introduite dans la loi budgétaire, cet acte de nature administrative, accompli dans la forme de la loi, ne peut servir de fondement légal à un arrêté réglementaire.

Par conséquent, ce n'est pas l'article 67 de la Constitution, concernant l'exécution des lois, qu'il convient de viser au préambule, mais uniquement l'article 29 de la Constitution qui permet, notamment, au Roi en vertu de son pouvoir exécutif propre, de déterminer les conditions et les modalités de l'octroi de subventions.

.../...

En conséquence, la mention de l'article 67 de la Constitution doit être omise.

*

Ni l'arrêté royal du 15 janvier 1962, ni l'arrêté royal n° 5 du 18 avril 1967, ni l'arrêté royal du 5 octobre 1961 ne constituent le fondement légal du projet et leur mention dans le préambule est dépourvue d'utilité. Les alinéas 2, 3 et 4 du préambule pourraient, dès lors, être omis.

*

Les trois "considérant" semblent d'autant plus inutiles qu'un rapport au Roi expose la politique du Gouvernement en la matière et les objectifs poursuivis par le projet.

DISPOSITIF.

Le Conseil d'Etat propose de rédiger l'article 1er de la manière suivante :

"Article 1er.-

Dans les limites des crédits inscrits au budget et aux conditions déterminées par le présent arrêté, le ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions peut accorder aux organisations non-gouvernementales belges qu'il agrée, des subventions destinées à des projets ou programmes de coopération dans les pays en voie de développement que ces organisations exécutent ou finançent de leur propre initiative".

.../...

Cette rédaction rend inutile l'article 3.

Article 2.

Les mots "au sens du présent arrêté" sont inutiles et doivent être omis.

Par ailleurs, la fin du 1° devrait être rédigée comme suit : "... et avoir pour objet social notamment la coopération au développement;".

Article 4.

A l'alinéa 1er, les mots "pour les projets entrant en ligne de compte pour le cofinancement prévus à l'article 1er" devraient être remplacés par "pour les projets qui peuvent être subventionnés en vertu de l'article 1er".

Article 5.

La rédaction suivante est proposée pour cet article :

"Article 5.-

Pour pouvoir être subventionné, le projet doit :

1° poursuivre un objectif localisé dans un pays en voie de développement et être relatif au développement social ou économique;

.../...

2° être clairement défini quant à ses objectifs et être réalisable par les moyens à mettre en oeuvre dans un temps déterminé;

3° être présenté ... (comme le 4°);

4° être dirigé ... (comme le 5°);

5° présenter les garanties suffisantes que l'entreprise qui fait l'objet du projet pourra subvenir elle-même à ses besoins dans un délai raisonnable;

6° donner des indications ... (comme le 7°)".

Article 6.

Selon les explications données au Conseil d'Etat, cet article n'établit pas un ordre de priorité impératif, en telle sorte que le Ministre serait lié par l'énumération des caractéristiques des projets, mais tend à indiquer que les projets mentionnés du 1° au 6° peuvent bénéficier d'une priorité sur les projets d'une autre nature.

Le texte suivant traduirait mieux les intentions du Gouvernement.

"Article 6.-

Pour l'octroi des subventions, le Ministre peut accorder une priorité sur tout autre projet, aux projets :

1° ... (la suite comme au projet)".

.../...

Article 7.

Selon les explications données au Conseil d'Etat, la seconde phrase de cet article est sans rapport avec la première et ne vise donc pas une décision portant sur la recevabilité des demandes.

Concernant une décision portant sur le fond de la demande, cette phrase est inutile puisque l'article 1er donne, déjà, au ministre le pouvoir d'accorder les subventions et, par conséquent, de les refuser. La seconde phrase doit, dès lors, être omise.

Article 8 et 9.

L'intitulé de chacun de ces articles est inutile et doit être omis.

De plus, à l'article 9, les mots "Cet arrêté" doivent être remplacés par "Le présent arrêté".

Binnen de hem toegestane korte termijn moet de Raad van State zich tot de volgende opmerkingen beperken :

OPSCHRIFT.

Het woord "medefinanciering" in het opschrift van het ontwerp kan zonder bezwaar worden vervangen door "financiering".

AANHEF.

Het eerste lid van de aanhef verwijst naar de artikelen 29 en 67 van de Grondwet.

De begrotingswet levert geen rechtsgrond op voor het ontwerp, dat er zich trouwens niet op beroept.

Een begrotingswet is in beginsel slechts een aan de regel van de eenjarigheid onderworpen handeling tot voorziening, raming en machtiging van ontvangsten of uitgaven. Buiten het geval dat een normatieve bepaling in de begrotingswet is opgenomen, kan die in de vorm van de wet verrichte administratieve handeling geen rechtsgrond opleveren voor een verordeningsbesluit.

Niet dus naar artikel 67 van de Grondwet, dat betrekking heeft op de uitvoering van de wetten, maar naar artikel 29 van de Grondwet, krachtens hetwelk de Koning op grond van zijn eigen uitvoeringsmacht onder meer de voorwaarden en regelen inzake subsidiëring kan vaststellen, moet in de aanhef worden verwezen.

.../...

Derhalve moet de vermelding van artikel 67 van de Grondwet achterwege blijven.

*

Noch het koninklijk besluit van 15 januari 1962, noch het koninklijk besluit van 18 april 1967, noch het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 leveren de rechtsgrond voor het ontwerp op. Het heeft geen nut die besluiten in de aanhef te vermelden. Het tweede, het derde en het vierde lid van de aanhef kunnen derhalve wegvallen.

*

De drie consideransen blijken des te overbodiger te zijn, daar een verslag aan de Koning het Regeringsbeleid ter zake en de doelstellingen van het ontwerp-besluit uiteenzet.

DE ARTIKELEN.

De Raad van State stelt voor artikel 1 als volgt te lezen :

"Artikel 1.-

Binnen de grenzen van de op de begroting ingeschreven kredieten en onder de bij dit besluit vastgestelde voorwaarden kan de Minister tot wiens bevoegdheid de ontwikkelingssamenwerking behoort, aan de

.../...

door hem erkende Belgische niet-gouvernementele organisaties toelagen verlenen die bestemd zijn voor ontwikkelingsprojecten of -programma's in ontwikkelingslanden, welke die organisaties op eigen initiatief uitvoeren of financieren".

Met die redactie wordt artikel 3 overbodig.

Artikel 2.

De woorden "in de zin van dit besluit" zijn overbodig en kunnen worden geschrapt.

Voorts kan het slot van 1° als volgt worden gelezen : "... en tot maatschappelijk doel onder meer de ontwikkelingssamenwerking hebben";.

Artikel 4.

In het eerste lid kunnen de woorden "Om van toelagen te kunnen genieten moeten de erkende niet-goevernementele organisaties voor de in artikel 1 bedoelde mede te financieren projekten" worden vervangen door de woorden "Om toelagen te kunnen genieten moeten de erkende niet-gouvernementele organisaties, voor de projecten die krachtens artikel 1 gesubsidieerd kunnen worden, ...".

.../...

Artikel 5.

Voor dit artikel wordt de volgende lezing voorgesteld :

"Artikel 5.-

Om gesubsidieerd te kunnen worden moet het project :

1° een in een ontwikkelingsland gelocaliseerd doel nastreven en betrekking hebben op de sociale of economische ontwikkeling;

2° duidelijk omschreven zijn in zijn doelstellingen, en met de in het werk te stellen middelen haalbaar zijn binnen een bepaalde tijd;

3° nauwkeurig uiteengezet zijn ... (zoals in 4°);

4° geleid worden ... (zoals in 5°);

5° voldoende waarborgen bieden dat de onderneming waarop het project betrekking heeft, zelf binnen een redelijke termijn in haar behoeften zal kunnen voorzien;

6° aanwijzingen geven omtrent de ... (zoals 7°)".

.../...

Artikel 6.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg bepaalt dit artikel geen dwingende voorrangsregeling, die zou maken dat de Minister gebonden is door de opsomming van de kenmerken van de projecten; de bedoeling is, aan te geven dat de onder 1° tot 6° genoemde ontwerpen voorrang kunnen genieten boven projecten van een andere aard.

De hiernavolgende tekst zou de bedoeling van de Regering beter weergeven :

"Artikel 6.-

Voor de toekenning van de toelagen kan de minister voorrang boven enig ander project verlenen aan de projecten die :

1° ... (voorts zoals in het ontwerp)".

Artikel 7.

Volgens de aan de Raad van State verstrekte uitleg houdt de tweede volzin van dit artikel geen verband met de eerste, en doelt hij derhalve niet op een beslissing met betrekking tot de ontvankelijkheid van de aanvragen.

Nu die volzin betrekking heeft op een beslissing betreffende de grond van de aanvraag, is hij over-

bodig aangezien artikel 1 de Minister reeds bevoegd maakt tot het verlenen en derhalve ook tot het weigeren van toelagen. De tweede volzin moet derhalve worden geschrapt.

De artikelen 8 en 9.

Het opschrift van ieder van die artikelen is overbodig en dient te worden geschrapt.

Bovendien moeten in artikel 9 de woorden "maakt geen afbreuk" vervangen worden door "doet geen afbreuk".

La chambre était composée de

Messieurs : J. MASQUELIN, président,
de Heren : voorzitter,

H. ROUSSEAU, conseillers d'Etat,
J. van den BOSSCHE, staatsraden,

Madame : J. TRUYENS, greffier.
Mevrouw : griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. van den BOSSCHE.

Le rapport a été présenté par M. J. COOLEN, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. van den BOSSCHE.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. COOLEN, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER, LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. TRUYENS. J. MASQUELIN.