

## ROYAUME DE BELGIQUE

-----

## KONINKRIJK BELGIE

-----

## AVIS DU CONSEIL D'ETAT

-----

## ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

-----

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Coopération au développement, le 19 janvier 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités de gestion et d'affectation du Fonds belge de survie", a donné le 31 janvier 2000 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 19 januari 2000 door de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste een maand, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de nadere regels inzake het beheer en de bestemming van het Belgisch Overlevingsfonds", heeft op 31 januari 2000 het volgende advies gegeven :

### Observations particulières

#### Examen du projet

##### Intitulé

L'intitulé de l'arrêté royal en projet ne reflète pas suffisamment son contenu. En effet, l'arrêté en projet exécute non seulement l'article 4 de la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de survie, en vertu duquel le Roi est habilité à fixer les modalités de gestion et d'affectation du Fonds, mais également ses articles 7, 11 et 13.

Mieux vaut, dès lors, rédiger l'intitulé de la manière suivante :

"Arrêté royal du ... portant exécution de la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de survie.".

##### Préambule

##### Alinéas 1er et 2

L'arrêté en projet ne trouve pas de fondement juridique dans les textes légaux visés aux deux premiers alinéas; la mention doit, par conséquent, être omise.

.../...

Alinéas 3 et 4 (devenant les alinéas 1er et 2)

Sous réserve de l'observation qui sera formulée sous l'article 5, il est proposé de rédiger les deux alinéas comme suit :

"Vu la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge, notamment l'article 5;

Vu la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de survie, notamment les articles 4, 7 et 11;"

Alinéas 5, 6 et 7 (devenant les alinéas 3, 4 et 5)

Ces alinéas doivent mentionner les dates auxquelles les formalités préalables, qui y sont visées, ont été accomplies.

Le texte néerlandais des alinéas 6 et 7 (devenant les alinéas 4 et 5) devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Alinéa 8 (devenant l'alinéa 6)

Il sera rédigé comme suit :

"Vu la délibération du Conseil des Ministres, le 14 janvier 2000, sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;"

.../...

Alinéa 9 (devenant l'alinéa 7)

Le texte néerlandais de cet alinéa devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Alinéa 10 (devenant l'alinéa 8)

Cet alinéa sera complété par les mots suivants :

"... et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil;".

DispositifArticle 2

1. Le point 2 de la version française de l'article à l'examen indique que les programmes et les projets qui seront financés dans le cadre du Fonds belge de survie seront approuvés par le Ministre qui a la coopération internationale dans ses attributions.

Par contre, la version néerlandaise ne précise pas quelle sera l'autorité qui approuvera les programmes et les projets.

Il y a lieu d'assurer une meilleure concordance entre les versions française et néerlandaise du texte en projet.

.../...

2. Mieux vaudrait rédiger le point 2 en projet de la manière suivante :

"2. Les programmes et les projets des partenaires visés à l'article 6, 5°, de la loi sont soumis à l'approbation du Ministre.

Ces partenaires sont répartis en trois catégories :

- 1° les organisations internationales ...;
- 2° les organisations non-gouvernementales ...;
- 3° les autorités nationales ou locales des pays bénéficiaires ainsi que les organisations non gouvernementales de l'hémisphère Sud."

En ce qui concerne le 3°, le Conseil d'Etat pense qu'il n'est pas totalement en conformité avec l'article 6, 5°, de la loi du 9 février 1999, précitée, qui n'a nullement prévu que les autorités nationales ou locales des pays bénéficiaires ou les organisations non gouvernementales de l'hémisphère Sud, doivent présenter leurs programmes et leurs projets par l'intermédiaire de la "Coopération Technique Belge", en abrégé "CTB".

Quant à la loi du 21 décembre 1998 qui a créé la "CTB", il y a lieu de se référer notamment aux articles 5 et 6 qui, d'une part, définissent les tâches de service public qui lui sont confiées et, d'autre part, déterminent leur mode d'attribution.

.../...

Enfin en vertu de l'article 15, § 1er, de la même loi, les règles et les conditions selon lesquelles la "CTB" doit exercer ces tâches de service public, sont déterminées dans un contrat de gestion passé avec l'Etat belge.

C'est un arrêté royal du 5 mai 1999 qui a porté assentiment au premier contrat de gestion.

A sa lecture, le Conseil d'Etat constate qu'une procédure spécifique a été mise en place pour la gestion des projets et des programmes relevant de la coopération bilatérale directe.

Ainsi, l'article 9 de ce contrat dispose qu'il revient à l'attaché de la Coopération internationale, saisi par un pays partenaire ou par l'Etat belge qui a lui-même été saisi par le pays partenaire, de statuer sur la recevabilité des propositions de prestation de coopération qui lui sont transmises.

Le rôle de la "CTB" semble complémentaire dans cette hypothèse.

En effet, le représentant résident de la "CTB" dans le pays partenaire pourra éventuellement intervenir, mais à la demande de l'Etat belge.

L'Etat belge peut aussi proposer à la "CTB" de réaliser une étude exploratoire au cas où il est dans l'impossibilité de rédiger le rapport d'identification.

.../...

Dans ce contexte s'établit alors une relation contractuelle entre la "CTB" et l'Etat belge portant sur le prix de l'étude, sur les conditions de sa réalisation et les délais.

En cas de désaccord, l'Etat belge peut alors confier l'étude à un tiers dans le respect de la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services.

Au vu des dispositions légales précitées et de celles du contrat de gestion, l'arrêté en projet ne peut donc obliger la "CTB" à devenir systématiquement l'intermédiaire des partenaires étrangers sollicitant l'aide du Fonds belge de survie.

C'est au cas par cas et à la demande de l'Etat belge que la "CTB" intervient en ce domaine.

En conséquence, les termes "pour lesquelles la S.A. "Coopération Technique Belge" sera l'intermédiaire" doivent être omis du 3°.

3. Par ailleurs, le texte ne contient aucune précision sur la manière suivant laquelle les projets seront introduits, ni sur les délais dans lesquels ils devront l'être.

Il convient également de prévoir des délais pour l'examen des projets par le Ministre afin que les différents partenaires concernés soient rapidement en mesure de

.../...

solliciter d'autres aides en cas de refus d'approbation du Ministre.

Il ressort des explications du délégué du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement que l'intention est d'apporter ces précisions dans des directives ministérielles.

Ces précisions étant contraignantes non seulement pour les organisations non gouvernementales belges mais également pour les autres partenaires de la coopération internationale, elles doivent être consacrées dans l'arrêté en projet.

Celui-ci sera en conséquence complété sur ces différents points.

### Article 3

1. Cette disposition détermine notamment la composition du groupe de travail "Fonds belge de survie".

Le point 1 de l'alinéa 1er concerne les membres de la Chambre des représentants et indique que le Président de la Chambre est invité à les désigner.

A cet égard, il n'appartient pas au Roi de déterminer la manière suivant laquelle il sera procédé à cette désignation. En effet, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs et de l'article 60 de la Constitution, chaque

.../...

Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions.

Le point 1 doit être revu en conséquence.

2. Les points 2 et 3 de l'alinéa 1er utilisent des abréviations. Il est recommandé de reproduire la dénomination correcte de l'ensemble de ces organismes (1).

3. Le point 4 de l'alinéa 1er prévoit également la présence au sein du groupe de travail "Fonds belge de survie", d'un représentant de la "Coopération Technique Belge".

Or, l'article 7, § 1er, alinéa 2, de la loi du 9 février 1999, précitée, ne prévoit nullement une telle représentation et n'habilite point le Roi à modifier la composition de ce groupe de travail.

En conséquence, les termes "et un représentant de la S.A. "Coopération Technique Belge"" doivent être omis du point 4.

---

(1) Voir en ce sens la recommandation 4.10 de la circulaire relative à la légistique formelle à consulter sur le site internet du Conseil d'Etat (<http://www.raadvst-consetat.be>).

4. A l'alinéa 3, il y aurait lieu de spécifier de quelle administration il s'agit (1).

#### Article 4

1. L'alinéa 1er du point 1 doit être rédigé comme suit :

"1. 75 % au moins des dépenses inscrites annuellement au budget du Fonds seront réservées à la subvention de projets présentés par des organisations internationales de développement ou par des organisations non gouvernementales agréées en Belgique."

2. L'alinéa 2 du point 3 est particulièrement mal rédigé.

La rédaction suivante est proposée :

"Les moyens budgétaires accordés par le Fonds pour la réalisation des projets visés à l'alinéa précédent peuvent être utilisés, à concurrence de 15 % du budget total du projet, pour le paiement des frais dus aux coopérants des organisations non gouvernementales travaillant dans le cadre de ces projets, dans le respect des articles 16, § 2, et 17 de l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et

---

(1) Voir en ce sens la lettre du Ministre ayant le budget dans ses attributions du 7 janvier 2000, jointe à la demande d'avis.

à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations.".

3. Au point 4, il convient de préciser que ce sont des projets confiés à la "Coopération Technique Belge" dans le cadre de la loi du 21 décembre 1998, précitée.

#### Article 5

Aux termes de l'article 11 de la loi du 9 février 1999, précitée, il revient au Roi de fixer les modalités précises d'exécution de l'évaluation des projets et des programmes pris en charge par le Fonds belge de survie ainsi que les critères à utiliser dans ce cadre.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas, à première vue, pour quelle raison il est fait référence dans la disposition en projet à l'article 5 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge qui concerne l'évaluation externe de la Coopération internationale belge.

En vertu de cet article, il appartient au Roi de déterminer les instruments nécessaires à l'évaluation de la coopération internationale belge au regard des objectifs de cette coopération visés à l'article 3 et des critères de pertinence consacrés à l'article 4 de la même loi.

Il ressort des explications données par le délégué du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement que l'évaluation de tout programme ou projet s'inscrivant dans

.../...

le cadre de la coopération internationale belge est confiée au "service évaluation" adjoint au secrétariat général du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale.

Par un arrêté royal du 3 juin 1999 portant règlement organique du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale (1), le Roi a créé un service d'évaluation chargé d'examiner, pour chaque dépense prise en compte à titre d'aide officielle belge de coopération (ODA), "si les objectifs de la coopération internationale belge sont atteints" et de fixer sur la base de ces constatations les actions futures.

C'est dans le même cadre juridique que doivent également être évaluées les initiatives financées par le Fonds belge de survie.

Ces explications mettent en évidence le manque de cohérence existant entre les diverses lois qui régissent les activités de la Belgique en matière de coopération internationale, c'est-à-dire la loi du 21 décembre 1998 portant création de la "Coopération technique belge" sous la forme d'une société de droit public, en particulier l'article 6, § 1er, alinéa 1er, 2° (2), la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de survie, singulièrement l'article 11, et la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale

---

(1) Voir l'article 40 de cet arrêté royal.

(2) Cette disposition concerne les programmes et projets dans le cadre de la coopération bilatérale indirecte et multilatérale, non visée par le projet examiné.

belge, notamment l'article 5. Ce manque de cohérence est dû à l'absence de dispositions établissant les liens nécessaires entre les matières qu'elles régissent.

L'article 5 de l'arrêté en projet tente de remédier à cette carence en établissant un lien entre, d'une part, la loi du 9 février 1999 et, d'autre part, la loi du 25 mai 1999 précitée.

Toutefois, il ne détermine pas avec suffisamment de précision le rôle du groupe de travail auprès du Fonds belge de survie par rapport à celui du service d'évaluation mis en place au sein du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération internationale.

Le texte en projet doit être revu à la lumière de cette observation.

#### Article 6

Mieux vaut écrire :

"Art. 6. Le Ministre arrête le programme de la campagne d'information prévue à l'article 13 de la loi, au plus tard le 15 novembre de l'année qui précède celle de sa réalisation.".

.../...

### Article 7

Cette disposition donne un effet rétroactif à l'arrêté en projet, celui-ci produisant ses effets au 1er janvier 1999.

Interrogé à ce propos, le délégué du secrétaire d'Etat à la Coopération au développement a expliqué que cette date correspond à celle de l'entrée en vigueur de la loi du 9 février 1999 créant le Fonds belge de survie, laquelle a abrogé la loi du 3 octobre 1983 portant création d'un "Fonds de survie pour le Tiers monde" en vue d'assurer l'exécution des résolutions du Sénat et de la Chambre des représentants sur le manifeste - appel des Prix Nobel contre l'extermination par la faim et sur la contribution que la Belgique doit apporter à cette action.

C'est afin d'assurer la continuité du financement des projets pris en charge par ce Fonds de survie pour le Tiers-Monde, que l'arrêté en projet produit ses effets au 1er janvier 1999.

Cette rétroactivité n'est pas critiquable dans la mesure où elle ne porte pas atteinte à des droits acquis.

.../...

### Article 8

Il convient d'indiquer plus précisément quel est le ministre qui sera chargé de l'exécution de l'arrêté en recourant à une formule telle que :

"Le Ministre qui a (désignation de la matière) dans ses attributions est chargé ...".

### Observations finales

1. A plusieurs endroits du texte examiné, il est question de la S.A. "Coopération Technique Belge". Cette dénomination est incorrecte. Il y a lieu de se référer, à cet égard, à l'article 2, 1°, et à l'article 3 de la loi du 21 décembre 1998 précitée.

2. Il convient de ne pas numéroter les alinéas.

3. Les subdivisions destinées à marquer une suite de propositions ou une énumération sont précédées par 1°, 2°, 3° et ainsi de suite.

4. Du point de vue de la correction de la langue et de la concordance des textes français et néerlandais du projet, le texte néerlandais est souvent très mal rédigé. Celui-ci doit être revu en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

-----

Bijzondere opmerkingenOnderzoek van het ontwerpOpschrift

Het opschrift van het ontworpen koninklijk besluit geeft niet voldoende de inhoud ervan weer. Het ontworpen besluit geeft immers niet alleen uitvoering aan artikel 4 van de wet van 9 februari 1999 tot oprichting van het Belgisch Overlevingsfonds, dat de Koning machtigt om de nadere regels inzake het beheer en de bestemming van het Fonds te bepalen, maar ook aan de artikelen 7, 11 en 13 van die wet.

Het is derhalve beter het opschrift als volgt te stellen :

"Koninklijk besluit van ... tot uitvoering van de wet van 9 februari 1999 tot oprichting van het Belgisch Overlevingsfonds.".

AanhefEerste en tweede lid

De wetsbepalingen waarnaar in de eerste twee leden verwezen wordt, vormen niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit; beide leden dienen bijgevolg te vervallen.

.../...

Derde en vierde lid (die het eerste en het tweede lid worden)

Onder voorbehoud van de opmerking die over artikel 5 wordt gemaakt, wordt voorgesteld beide leden als volgt te stellen :

"Gelet op de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking, inzonderheid op artikel 5;

Gelet op de wet van 9 februari 1999 tot oprichting van het Belgisch overlevingsfonds, inzonderheid op de artikelen 4, 7 en 11;"

Vijfde, zesde en zevende lid (die het derde, vierde en vijfde lid worden)

In deze leden dient de datum te worden vermeld waarop voldaan is aan de verplichte voorafgaande vormvereisten die zij noemen.

Voorts schrijve men in het zesde en zevende lid (die het vierde en vijfde lid worden) "de akkoordbevinding ... van" en niet "de akkoordbevinding ... gegeven op".

.../...

Achtste lid (dat het zesde lid wordt)

Dit dient als volgt te worden gesteld :

"Gelet op het besluit van de Ministerraad van 14 januari 2000 over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;".

Negende lid (dat het zevende lid wordt)

In het negende lid (dat het zevende lid wordt) schrijve men "... met toepassing van art. 84, eerste lid, ...".

Tiende lid (dat het achtste lid wordt)

Dit lid dient te worden aangevuld met de volgende woorden :

"... en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers;".

Dispositief

Artikel 2

1. In punt 2 van de Franse versie van het onderzochte artikel staat dat de programma's en projecten die in

.../...

het kader van het Belgisch Overlevingsfonds gefinancierd zullen worden, worden goedgekeurd door de minister tot wiens bevoegdheid de internationale ontwikkelingssamenwerking behoort.

In de Nederlandse versie daarentegen wordt niet vermeld welke overheid de programma's en projecten goedkeurt.

De Nederlandse en Franse versie van de ontworpen tekst dienen beter met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

2. Het ontworpen punt 2 wordt beter als volgt gesteld :

"2. De programma's en projecten van de in artikel 6, 5°, van de wet bedoelde partners worden ter goedkeuring aan de Minister voorgelegd.

Deze partners worden in drie categorieën ingedeeld :

1° internationale organisaties ...;

2° erkende Belgische niet-gouvernementele organisaties ...;

3° nationale of lokale overheden van de begunstigde landen, alsmede niet-gouvernementele organisaties van het zuidelijk halfrond."

.../...

In verband met onderdeel 3° meent de Raad van State dat het niet volledig in overeenstemming is met artikel 6, 5°, van de voormelde wet van 9 februari 1999, dat geenszins bepaalt dat nationale of lokale overheden van de begunstigde landen of niet-gouvernementele organisaties van het zuidelijk halfrond hun programma's en projecten moeten voorleggen door bemiddeling van de "Belgische Technische Coöperatie", afgekort als "BTC".

Wat betreft de wet van 21 december 1998 tot oprichting van de "BTC", dient inzonderheid te worden verwezen naar de artikelen 5 en 6, die respectievelijk de aan de "BTC" opgedragen taken van openbare dienst omschrijven en de nadere regels voor de toewijzing ervan bepalen.

Krachtens artikel 15, § 1, van dezelfde wet, ten slotte, worden de bijzondere regels en voorwaarden waaronder de "BTC" die taken van openbare dienst dient uit te oefenen, vastgelegd in een met de Belgische Staat gesloten beheerscontract.

Bij koninklijk besluit van 5 mei 1999 is met het eerste beheerscontract instemming verleend.

Bij het lezen ervan stelt de Raad van State vast dat een bijzondere procedure vastgelegd is voor het beheer van de projecten en programma's op het gebied van de directe bilaterale samenwerking.

.../...

Zo wordt in artikel 9 van dat contract bepaald dat een attaché voor internationale samenwerking die een voorstel voor een samenwerkingsprestatie gekregen heeft van een partnerland of van de Belgische Staat die zelf door het partnerland in dat verband is aangezocht, gerechtigd is om uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van een zodanig voorstel.

In dat geval lijkt de rol van de "BTC" complementair.

De plaatselijke vertegenwoordiger van de "BTC" in het partnerland kan immers eventueel optreden, maar op verzoek van de Belgische Staat.

De Belgische Staat kan ook aan de "BTC" voorstellen om een verkennende studie uit te voeren voor het geval hij in de onmogelijkheid verkeert het identificatieverslag op te stellen.

In dat verband ontstaat dan een contractuele verhouding tussen de "BTC" en de Belgische Staat aangaande de prijs van de studie, de voorwaarden waarop die tot stand komt en de termijnen.

Bij gebrek aan een akkoord kan de Belgische Staat, met inachtneming van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, de studie door een derde laten uitvoeren.

.../...

Gelet op de voormelde wetsbepalingen en op die van het beheerscontract, mag dus in het ontworpen besluit aan de "BTC" niet de verplichting worden opgelegd om systematisch op te treden namens de buitenlandse partners die verzoeken om steun van het Belgisch Overlevingsfonds.

De "BTC" treedt wat dat betreft op geval voor geval en op verzoek van de Belgische Staat.

Bijgevolg dienen in onderdeel 3° de woorden "voor dewelke de n.v. "Belgische Technische Coöperatie" de intermediair zal zijn" te vervallen.

3. Bovendien wordt in de tekst niet gepreciseerd hoe de projecten dienen te worden ingediend, noch binnen welke termijn dat moet geschieden.

Er dient eveneens te worden bepaald binnen welke termijn de minister de projecten moet onderzoeken, opdat de verschillende betrokken partners snel om andere steun kunnen verzoeken als de minister zijn goedkeuring weigert.

Uit de uitleg van de gemachtigde van de Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking blijkt dat het de bedoeling is die verduidelijkingen te verstrekken in ministeriële richtlijnen.

.../...

Die verduidelijkingen dienen in het ontworpen besluit te worden opgenomen omdat ze niet alleen voor de Belgische niet-gouvernementele organisaties, maar ook voor de andere partners van de internationale ontwikkelings-samenwerking bindend zijn.

Het ontworpen besluit dient bijgevolg op die verschillende punten te worden aangevuld.

### Artikel 3

1. In die bepaling wordt inzonderheid de samenstelling van de werkgroep "Belgisch Overlevingsfonds" bepaald.

Punt 1 van het eerste lid betreft de leden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en bepaalt dat de Voorzitter van de Kamer verzocht wordt dezen aan te wijzen.

In dit verband staat het niet aan de Koning om de wijze te bepalen waarop die aanwijzing zal verlopen. Krachtens het beginsel van de scheiding der machten en artikel 60 van de Grondwet bepaalt elke Kamer, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent.

Punt 1 behoort derhalve te worden herzien.

.../...

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs  
de Heren

R. ANDERSEN,

président de chambre,  
kamervoorzitter,

P. HANSE,  
P. LIENARDY,

conseillers d'Etat,  
staatsraden,

P. GOTHOT,  
J. van COMPERNOLLE,

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

Madame  
Mevrouw

C. GIGOT,

greffier assumé,  
toegevoegd griffier.

Le rapport a été présenté par  
Mme P. VANDERNACHT, auditeur. La  
note du Bureau de coordination a  
été rédigée et exposée par  
M. B. RONGVAUX, référendaire  
adjoint.

Het verslag werd uitgebracht  
door Mevr. P. VANDERNACHT,  
auditeur. De nota van het  
Coördinatiebureau werd opge-  
steld en toegelicht door de  
H. B. RONGVAUX, adjunct-  
referendaris.

La concordance entre la version  
française et la version néerlandai-  
se a été vérifiée sous le contrôle  
de M. R. ANDERSEN.

De overeenstemming tussen de  
Franse en de Nederlandse tekst  
werd nagezien onder toezicht van  
de H. R. ANDERSEN.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

R. ANDERSEN