

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.047/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Secrétaire d'Etat à la Coopération au Développement, le 13 août 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de l'article 11 de la loi du 25 mai 1999 relative à la Coopération internationale belge", a donné le 6 septembre 2002 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.047/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 13 augustus 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 uitvoering van artikel 11 van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking", heeft op 6 september 2002 het volgende advies gegeven :

Observation générale

L'arrêté en projet exécute l'article 11 de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge. Cet article n'a jamais été mis en vigueur. Seule la modification partiellement apportée à cette disposition par l'article 80 de la loi-programme du 2 janvier 2001 est entrée en vigueur le 3 janvier 2001. Il convient dès lors que le Roi fasse intégralement entrer en vigueur l'article 11, ainsi modifié, de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge. Le projet doit être complété sur ce point.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 4.

Article 3

L'alinéa 2 laisse entendre que le programme introduit par l'organisation pourrait contenir d'autres données que celles dont il est question dans cette disposition. La question se pose de savoir s'il s'agit uniquement des données supplémentaires visées à l'article 4 du projet. D'après le délégué du ministre, tel n'est pas le cas. Il convient dès lors, comme en a convenu le délégué du ministre, de compléter l'article 3 du projet en précisant la nature de ces autres données.

Article 4

La formulation du paragraphe 2, 3°, est ambiguë. En effet, le texte n'indique pas dans quelles conditions l'on pourra considérer que l'organisation a comme "objectif important" la coopération au développement. Il peut dès lors donner lieu à des interprétations divergentes et doit être précisé.

Par ailleurs, l'objet social mentionné dans les statuts d'une association sans but lucratif n'indiquera pas toujours que l'association exerce des missions dans le cadre de la coopération au développement. Mieux vaudrait dès lors non seulement exiger une copie des statuts publiés au Moniteur belge mais aussi vérifier, par le biais des rapports d'activités, que l'association est effectivement apte à remplir des missions dans le domaine de la coopération au développement.

L'article 4 devrait en conséquence se limiter à énumérer les documents qui doivent être produits et l'article 2 devrait être complété en exigeant comme critère supplémentaire pour les organisations de droit privé, la preuve qu'elles ont comme "objectif important" la coopération au développement.

Article 5

Au paragraphe 2, suite à l'observation formulée sous l'article 4, il y a lieu d'écrire :

"(...) si l'organisation répond aux exigences des articles 1^{er}, § 2, (lire : 1^{er}, 2°, - voir observation finale) et 2, et si le dossier (...).".

Article 6

1. Le paragraphe 1^{er} prévoit que le ministre dispose de trois mois pour examiner la demande de l'organisation tendant à l'obtention du statut de partenaire de la coopération bilatérale indirecte. Le texte n'indique pas les conséquences du dépassement de ce délai. Dans un tel cas, l'organisation doit-elle considérer sa demande comme rejetée ?

Selon le délégué du ministre, cette disposition doit être complétée sur ce point.

.../...

2. Tant la version française que la version néerlandaise du paragraphe 2, 1°, sont peu claires. Leur rédaction doit être améliorée.

3. Selon le 2°, le ministre prend sa décision en tenant compte de "l'expertise, l'expérience et la capacité de l'organisation à réaliser le programme introduit".

Or, ces éléments ne figurent pas dans les articles 3 et 4 du projet.

Si ces informations doivent être déduites du rapport d'activités et du rapport financier visés à l'article 4 du projet, il convient de le préciser.

Comme en a convenu le délégué du ministre, ces éléments d'informations doivent être davantage explicités.

Article 8

1. Le retrait du statut de partenaire à la coopération bilatérale indirecte peut notamment intervenir lorsque l'organisation "fait obstacle à l'exercice du contrôle". Le projet n'apporte toutefois aucune précision sur la nature de ce contrôle. La disposition doit être plus explicite sur ce point.

2. En ce qui concerne le paragraphe 2, il est renvoyé à l'observation formulée sous l'article 4. Il y a lieu d'écrire :

"(...) aux articles 1^{er}, § 2, (lire : 1^{er}, 2°, - voir observation finale), et 2, s'il est constaté (...).".

3. Les paragraphes 4 et 5 font référence au délai de soixante jours fixé au paragraphe 3. Ce délai est accordé à l'organisation pour lui permettre de réagir par rapport aux manquements qui lui sont reprochés. Or, les paragraphes 4 et 5 concernent la décision du ministre de retirer le statut de partenaire à la coopération bilatérale indirecte à l'organisation visée. Il convient de prévoir un autre délai afin que le ministre puisse prendre sa décision dans un délai raisonnable.

Observations finales de nature légistique et linguistique

La version française du projet est très approximative et doit être améliorée afin d'en assurer, d'une part, une meilleure lisibilité et, d'autre part, une exacte correspondance avec sa version néerlandaise.

La version néerlandaise est, elle aussi, susceptible d'être améliorée du point de vue de la correction de la langue. Ainsi, on écrira, à titre d'exemple, "specifieke" au lieu de "punctuele" (préambule, alinéa 4), "algemene strategie" au lieu de "globale strategie" (article 3, 1^{er}), "het verzoek om subsidiëring" au lieu de "vraag tot subsidiëring" (article 3, 6^e), "aanvullende gegevens" au lieu de "bijkomende gegevens" (article 4), "voorafgaand aan" au lieu de "voorafgaand op" (article 5, § 1^{er}), "kalenderdagen" au lieu de "(werk) kalenderdagen" (article 8, § 3).

Par ailleurs, il convient de revoir la rédaction des dispositions du projet afin de respecter les recommandations de légistique contenues dans la circulaire établie par le Conseil d'Etat le 20 novembre 2001 ¹.

A titre d'exemple :

1. Pour marquer une obligation, il est préférable d'avoir recours au présent de l'indicatif (point 4.11. de la circulaire).
2. Les références au sein d'un même texte ou d'une même disposition se font sans rappeler qu'il s'agit du même texte. Il convient d'écrire : "les organisations telles que définies à l'article 1^{er}, § 2," et non : "les organisations telles que définies à l'article 1^{er}, § 2, de cet arrêté" (point 5.11.).
3. Il y a lieu de veiller au bon emploi de la virgule dans la mention d'articles de lois, décrets, arrêtés et de leurs subdivisions. Dans l'exemple cité au point 2 et tiré de l'article 2 du projet, l'on n'omettra notamment pas la dernière virgule (point 5.12.).

⁽¹⁾ Légistique formelle - Recommandations et formules (<http://www.raadvst-consetat.be>).

4. Il n'est pas d'usage de donner un intitulé distinct à chaque article (point 8.5.1.3.).
5. Les articles sont numérotés en chiffres arabes; le premier article en chiffre ordinal ("Article 1^{er}" - l'on écrira cependant en néerlandais : "Artikel 1"), et les suivants "Art. 2", "Art. 3", etc. (point 8.5.1.5).
6. La division en paragraphes (indiqués par le signe : "§") d'un article ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa (point 8.5.2.1.).
7. Le début d'un alinéa doit être indiqué par un léger retrait sur l'alignement du texte (point 8.5.2.3.).
8. En français, le premier paragraphe s'indique en chiffre ordinal : "§ 1^{er}", contrairement aux paragraphes suivants qui s'indiquent en chiffres cardinaux (point 8.5.2.4).
9. Les subdivisions en 1°, 2°, 3°, elles-mêmes éventuellement subdivisées en a), b), c), ne peuvent être utilisées qu'à l'intérieur des phrases composant un alinéa ou un paragraphe, pour marquer une suite de propositions ou une énumération (point 8.5.2.6).
10. Le recours aux tirets est à éviter, l'identification des dispositions qu'ils comportent étant malaisée, tout spécialement lors de modifications (point 8.5.2.7.).
11. Il convient d'éviter l'introduction de phrases incidentes dans une énumération (point 8.5.2.8.).

L'alinéa 9 du préambule, enfin, devrait être rédigé comme suit (légistique formelle, formule F32) :

"Vu la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;"

Algemene opmerking

Het ontworpen besluit legt artikel 11 van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking ten uitvoer. Dat artikel is nooit in werking gesteld. Alleen de gedeeltelijke wijziging die bij artikel 80 van de programmawet van 2 januari 2001 in die bepaling is aangebracht, is op 3 januari 2001 in werking getreden. De Koning moet bijgevolg het volledige aldus gewijzigde artikel 11 van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking in werking stellen. Het ontwerp moet wat dat betreft worden aangevuld.

Bijzondere opmerkingen

Dispositief

Artikel 2

Verwezen wordt naar de opmerking gemaakt bij artikel 4.

Artikel 3

Uit het tweede lid kan worden afgeleid dat het door de organisatie ingediende programma andere gegevens kan bevatten dan die genoemd in deze bepaling. De vraag rijst of het enkel gaat om de aanvullende gegevens bedoeld in artikel 4 van het ontwerp. Volgens de gemachtigde van de minister is dat niet het geval. Hij is het ermee eens dat artikel 3 van het ontwerp vervolledigd moet worden door aan te geven om wat voor andere gegevens het gaat.

Artikel 4

De formulering van paragraaf 2, 3°, is onduidelijk. De bepaling geeft immers niet aan onder welke voorwaarden ervan uitgegaan kan worden dat de organisatie als "belangrijke doelstelling" ontwikkelingssamenwerking heeft. Ze kan dus aanleiding geven tot uiteenlopende interpretaties en moet duidelijker worden gesteld.

Bovendien geeft het doel dat in de statuten van een vereniging zonder winstoogmerk wordt vermeld, niet altijd aan dat de vereniging opdrachten uitvoert in het kader van ontwikkelingssamenwerking. Het zou dan ook beter zijn niet alleen te eisen dat een afschrift van de statuten die in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt wordt overgelegd, maar ook na te gaan, aan de hand van de activiteitenrapporten, dat de vereniging daadwerkelijk in staat is opdrachten te vervullen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

In artikel 4 zouden bijgevolg alleen de stukken moeten worden vermeld die overgelegd moeten worden, en artikel 2 zou moeten worden, aangevuld door als extra criterium aan de privaatrechtelijke organisaties op te leggen dat ze het bewijs moeten leveren dat ontwikkelingssamenwerking voor hen "een belangrijke doelstelling" is.

Artikel 5

In paragraaf 2 schrijve men, als gevolg van de opmerking gemaakt bij artikel 4 :

"(...) of de organisatie beantwoordt aan de vereisten van de artikelen 1, § 2, (lees : 1, 2°, - zie slotopmerking) en 2, en of het dossier (...).".

Artikel 6

1. Paragraaf 1 bepaalt dat de minister over drie maanden beschikt om de aanvraag van de organisatie tot het verkrijgen van het statuut van partner van de indirecte bilaterale samenwerking te onderzoeken. De bepaling zegt niets over de gevolgen van het overschrijden van die termijn. Moet de organisatie in zulk een geval ervan uitgaan dat haar aanvraag afgewezen is ?

Volgens de gemachtigde van de minister moet deze bepaling wat dat betreft worden aangevuld.

.../...

2. Zowel de Nederlandse als de Franse versie van paragraaf 2, 1°, zijn onduidelijk. De redactie ervan behoort verbeterd te worden.

3. Luidens onderdeel 2° houdt de minister wanneer hij een beslissing neemt rekening met "de expertise, de ervaring en de capaciteit van de organisatie om het ingediende programma te realiseren".

Die gegevens staan evenwel niet in de artikelen 3 en 4 van het ontwerp.

Indien die informatie afgeleid moet worden uit het activiteitenrapport en uit het financieel rapport bedoeld in artikel 4 van het ontwerp, behoort zulks te worden vermeld.

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat het ontwerp duidelijker behoort te zijn wat die informatiegegevens betreft.

Artikel 8

1. Het statuut van partner van de indirecte bilaterale samenwerking kan onder meer worden ingetrokken wanneer de organisatie "de uitoefening van controle verhindert". In het ontwerp wordt echter geen enkele precisering gegeven omtrent de aard van die controle. De bepaling behoort wat dat betreft concreter te zijn.

2. Wat paragraaf 2 betreft wordt verwezen naar de opmerking gemaakt bij artikel 4. Men schrijve :

"(...) in de artikelen 1, § 2 (lees : 1, 2°, - zie slotopmerking), en 2, dat er ernstige tekortkomingen zijn (...).".

3. In de paragrafen 4 en 5 wordt verwezen naar de termijn van zestig dagen bepaald in paragraaf 3. Die termijn wordt verleend aan de organisatie om haar in staat te stellen te reageren met betrekking tot de tekortkomingen die haar worden verweten. De paragrafen 4 en 5 hebben evenwel betrekking op de beslissing van de minister om het statuut van partner van de indirecte bilaterale samenwerking van de betrokken organisatie in te trekken. Er moet in een andere termijn worden voorzien opdat de minister zijn beslissing binnen een redelijke termijn kan nemen.

Slotopmerkingen van wetgevingstechnische
en taalkundige aard

De Franse versie van het ontwerp is zeer onnauwkeurig en moet verbeterd worden zodat ze enerzijds vlotter leesbaar wordt en anderzijds volledig overeenstemt met de Nederlandse versie.

Ook de Nederlandse versie is uit het oogpunt van correct taalgebruik voor verbetering vatbaar. Zo schrijve men, bij wijze van voorbeeld, "specifieke" in plaats van "punctuele" (aanhef, vierde lid), "algemene strategie" in plaats van "globale strategie" (artikel 3, 1°), "het verzoek om subsidiëring" in plaats van "vraag tot subsidiëring" (artikel 3, 6°), "aanvullende gegevens" in plaats van "bijkomende gegevens" (artikel 4), "voorafgaand aan" in plaats van "voorafgaand op" (artikel 5, § 1), "kalenderdagen" in plaats van "(werk) kalenderdagen" (artikel 8, § 3).

Bovendien behoort het opstellen van de bepalingen van het ontwerp herzien te worden in het licht van de wetgevingstechnische aanbevelingen vervat in de circulaire die op 20 november 2001 door de Raad van State is vastgesteld ¹.

Bij wijze van voorbeeld :

1. Een verplichting wordt niet uitgedrukt in de toekomstige tijd, maar in de tegenwoordige tijd (punt 4.11. van de circulaire).

⁽¹⁾ Wetgevingstechniek - Aanbevelingen en formules (<http://www.raadvst-consetat.be>)

2. Bij verwijzingen binnen eenzelfde tekst of binnen eenzelfde bepaling wordt niet vermeld dat het om dezelfde tekst of dezelfde bepaling gaat. Men schrijve : "organisaties zoals bepaald in artikel 1, § 2," en niet : "organisaties zoals bepaald in artikel 1, § 2, van dit besluit" (punt 5.11.).
3. Let op het gebruik van de komma bij de vermelding van artikelen van wetten, decreten, besluiten en onderverdelingen ervan. In het voorbeeld gegeven in punt 2., dat uit artikel 2 van het ontwerp komt, mag onder meer de laatste komma niet vergeten worden (punt 5.12.).
4. Het is niet gebruikelijk elk artikel van een afzonderlijk opschrift te voorzien (punt 8.5.1.3.).
5. In het Frans wordt het eerste artikel aangeduid met een rangtelwoord "Article 1^{er}" en de volgende met een hoofdtelwoord : "Art. 2", "Art. 3", enz. (punt 8.5.1.5.).
6. Een indeling in paragrafen (aangegeven met het teken "\$") is niet verantwoord als elke paragraaf uit slechts één lid bestaat (punt 8.5.2.1.).
7. Het begin van een nieuw lid wordt aangegeven door het inspringen van de eerste regel (punt 8.5.2.3.).
8. In het Frans wordt de eerste paragraaf aangeduid met een rangtelwoord : "§ 1^{er}", in tegenstelling tot de volgende paragrafen die aangegeven worden met een hoofdtelwoord (punt 8.5.2.4.).

9. Onderverdelingen in 1°, 2°, 3°, eventueel verder onderverdeeld in a), b), c), kunnen alleen worden gebruikt in zinnen die een lid of een paragraaf vormen, om opeenvolgende stellingen of een opsomming aan te geven (punt 8.5.2.6.).

10. Streepjes moeten worden vermeden, omdat moeilijk kan worden onderkend welke bepalingen ze bevatten, inzonderheid bij wijzigingen (punt 8.5.2.7.).

11. Het is af te raden om tussenzinnen in te voegen in een opsomming (punt 8.5.2.8.).

Het negende lid van de aanhef, ten slotte, behoort als volgt te worden gesteld (formule F32 van de wetgevingstechniek) :

"Gelet op het besluit van de Regering over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs
de Heren

Y. KREINS,

président de chambre,
kamervoorzitter,

Mesdames
Mevrouwen

J. JAUMOTTE,
M. BAGUET,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

A.-C. VAN GEERSDAELE,

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. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. P. VANDERNACHT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

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

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS