LC

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 39.130/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Coopération au développement, le 22 septembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "instituant un service volontaire d'utilité collective en Coopération au développement", a donné le 19 octobre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'article 2 de la loi du 11 avril 2003 instituant un service volontaire d'utilité collective dispose comme suit :

> "§ 1er. Un service volontaire d'utilité collective peut être effectué au sein de la Défense nationale.
>
> § 2. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, étendre le service volontaire d'utilité collective à d'autres services publics fédéraux."

Il résulte tant du texte que des travaux préparatoires (1) que le service volontaire d'utilité collective ne peut être étendu à d'autres services publics fédéraux que la Défense qu'après avoir été institué au sein de ce département.

Le projet est dès lors actuellement dépourvu de fondement légal.

2. Plus fondamentalement, il y a lieu de vérifier si la mise en oeuvre de l'article 2, § 2, de la loi du 11 avril 2003 précitée, telle qu'elle est envisagée par l'ensemble du projet, est compatible avec le régime juridique de la coopération au développement telle qu'il résulte de la loi du 21 décembre 1998 portant création de la "Coopération Technique Belge" sous la forme d'une société de droit public et de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge.

Par la loi du 21 décembre 1998, le législateur a créé une société spécialisée, la "Coopération technique belge", en abrégé "CTB", qui est définie à l'article 2,1° comme :

---

(1) Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 50-2228/5, notamment pages 6 et 8.

"la société de droit public à finalité sociale chargée (...) de l'exécution de la politique en matière de coopération au développement définie par le membre du Gouvernement qui a la Coopération au développement dans ses attributions et de missions de développement dans des pays-partenaires en vertu de conventions conclues avec une personne morale de droit public belge, étranger ou international".

Le législateur a organisé la CTB selon un régime spécifique singulièrement quant aux catégories de personnel susceptibles de remplir les missions de coopération bilatérale directe dont l'article 5, § 1er, de la loi du 21 décembre 1998 précitée, attribue l'exclusivité à la CTB.

Cette société fonctionne en effet avec trois catégories de personnel notamment :

a) des experts en coopération technique, c'est-à-dire des experts occupés dans un pays-partenaire sur ordre de la CTB (article 2, 14°);

b) des attachés à la coopération au développement, c'est-à-dire des experts occupés dans un pays-partenaire auprès des autorités diplomatiques belges compétentes sur ordre du ministre dont relève la CTB et qui exercent leurs fonctions dans le pays-partenaire sous le contrôle du ministre dont relève la CTB (article 2, 15°);

c) du personnel d'outre-mer, c'est-à-dire des experts en coopération technique, attachés à la coopération au développement et des experts occupés dans un pays-partenaire sur ordre d'une organisation subventionnée par le ministre dont relève la CTB (article 2, 16°).

Certes, les catégories de personnes visées sont différentes : d'une part, le projet d'arrêté royal vise les "jeunes", d'autre part, la loi précitée mentionne des experts ou des attachés de la coopération au développement. Mais, dans la mesure où, pour un secteur où l'on avait connu de grandes difficultés, le législateur a créé une institution spécialisée, la CTB, société anonyme de droit public distincte de l'administration ordinaire de l'État fédéral, on peut difficilement admettre que le Gouvernement prenne l'initiative de créer un nouvel outil de coopération.

L'observation est renforcée par le fait qu'en cas de difficultés dans la réalisation de ses propres missions par l'administration de la coopération, le Ministre dont relève la CTB doit, en vertu de l'article 6, § 1er, de la loi précitée, proposer exclusivement et au cas par cas à la CTB l'exécution de certaines tâches de service public. En outre, la loi prévoit deux situations particulières à l'article 6, §§ 2 et 3 :

> "§ 2. En cas de refus formellement motivé de la CTB d'exécuter les tâches qui lui auront été proposées conformément au § 1er, le Ministre dont relève la CTB pourra, par dérogation à cette disposition, proposer celles-ci à des 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.
>
> § 3. Par dérogation aux §§ 1er et 2, sur proposition motivée du Ministre dont relève la CTB justifiant l'impossibilité pour l'administration et pour la CTB d'exécuter les tâches de service public visées au § 1er, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, autoriser, au cas par cas, le Ministre dont relève la CTB à proposer des tâches de service public visées au § 1er directement à des 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."

La loi du 21 décembre 1998 précitée, lue conjointement avec celle du 25 mai 1999 précitée, exclut que le Gouvernement puisse encore développer de nouveaux modes de coopération au développement en dehors des instruments définis par le législateur.

La loi du 11 avril 2003 précitée présente un caractère tout à fait général qui ne permet pas de la considérer, quand bien même elle est postérieure à celle du 21 décembre 1998 précitée, comme autorisant le Gouvernement de déroger à cette dernière.

Force est donc de constater que le projet est dépourvu de fondement légal.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. DEBUSSCHERE, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS

LC

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.130/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 22 september 2005 door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van een vrijwillige dienst voor collectief nut voor ontwikkelingssamenwerking", heeft op 19 oktober 2005 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerkingen

1. Artikel 2 van de wet van 11 april 2003 tot instelling van een vrijwillige dienst van collectief nut luidt als volgt :

> "§ 1. Een vrijwillige dienst van collectief nut kan worden uitgeoefend bij Landsverdediging.
>
> § 2. De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de vrijwillige dienst van collectief nut uitbreiden tot andere federale overheidsdiensten."

Zowel uit die wettekst als uit de parlementaire voorbereiding ervan [(1)] blijkt dat de vrijwillige dienst van collectief nut pas tot andere federale overheidsdiensten dan Landsverdediging kan worden uitgebreid nadat die dienst binnen dat departement is opgericht.

Het ontwerp bezit thans bijgevolg geen rechtsgrond.

2. Fundamenteler nog is dat behoort te worden nagegaan of de tenuitvoerlegging van artikel 2, § 2, van de voormelde wet van 11 april 2003, zoals ze in het gehele ontwerp in het vooruitzicht wordt gesteld, verenigbaar is met het rechtsstelsel van de ontwikkelingssamenwerking zoals dat voortkomt uit de wet van 21 december 1998

---

(1) Gedr. St., Kamer, 2002-2003, nr. 50-2228/5, inzonderheid blz. 6 en 8.

tot oprichting van de "Belgische Technische Coöperatie" in de vorm van een vennootschap van publiek recht en de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking.

Bij de wet van 21 december 1998 heeft de wetgever een gespecialiseerde vennootschap opgericht, de "Belgische Technische Coöperatie", afgekort als "BTC", die in artikel 2, 1°, als volgt wordt gedefinieerd :

> "de vennootschap van publiek recht met sociaal oogmerk (...) belast met de uitvoering van het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, zoals bepaald door het regeringslid bevoegd voor Ontwikkelingssamenwerking, en van ontwikkelingsopdrachten in partnerlanden, krachtens de overeenkomsten gesloten met rechtspersonen van Belgisch, buitenlands of internationaal publiek recht".

De wetgever heeft voor de organisatie van de BTC een specifieke regeling uitgewerkt, in het bijzonder wat betreft de categorieën personeel die in aanmerking komen voor het uitvoeren van taken van directe bilaterale samenwerking waarvan de exclusieve bevoegdheid bij artikel 5, § 1, van de voormelde wet van 21 december 1998 aan de BTC wordt opgedragen.

Deze vennootschap stelt immers drie categorieën personeel tewerk, namelijk :

a) technische samenwerkingsdeskundigen, dat wil zeggen deskundigen die in opdracht van de BTC in een partnerland worden tewerkgesteld (artikel 2, 14°);

b) attachés voor Ontwikkelingssamenwerking, dat wil zeggen deskundigen die in opdracht van de minister onder wie de BTC ressorteert, in een partnerland worden tewerkgesteld bij de bevoegde Belgische diplomatieke overheden en die hun functies onder het toezicht van de minister onder wie de BTC ressorteert in het partnerland uitoefenen (artikel 2, 15°);

c) overzees personeel, dat wil zeggen technische samenwerkingsdeskundigen, attachés voor Ontwikkelingssamenwerking en deskundigen die in opdracht van een organisatie die gesubsidieerd wordt door de minister onder wie de BTC ressorteert in een partnerland worden tewerkgesteld (artikel 2, 16°).

.../...

Er worden weliswaar andere categorieën van personen beoogd : terwijl in het ontwerp van koninklijk besluit sprake is van "jongeren", wordt in de voornoemde wet melding gemaakt van deskundigen inzake of attachés voor ontwikkelingssamenwerking. Doordat de wetgever, in een sector waar zich grote moeilijkheden hadden voorgedaan, een gespecialiseerde instelling heeft opgericht, namelijk de BTC, een naamloze vennootschap van publiek recht die losstaat van het gewone bestuur van de Federale Overheid, kan evenwel moeilijk worden aanvaard dat de Regering het initiatief neemt om een nieuw instrument inzake ontwikkelingssamenwerking op te richten.

Het belang van deze opmerking wordt versterkt door het feit dat, als het Bestuur van de Ontwikkelingssamenwerking moeilijkheden ondervindt bij het uitvoeren van zijn eigen taken, de Minister bevoegd voor de BTC, krachtens artikel 6, § 1, van de voormelde wet, geval per geval en uitsluitend aan de BTC dient voor te stellen bepaalde taken van openbare dienst uit te oefenen. Bovendien is in artikel 6, §§ 2 en 3, van de wet sprake van twee bijzondere gevallen :

> "§ 2. Indien de BTC op uitdrukkelijk met redenen omklede gronden weigert om taken uit te voeren die haar in overeenstemming met § 1 werden voorgesteld, kan de minister onder wie de BTC ressorteert, in afwijking van deze bepaling, deze voorstellen aan derden, mits inachtneming van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten.
>
> § 3. In afwijking van §§ 1 en 2 kan de Koning, op gemotiveerd voorstel van de minister onder wie de BTC ressorteert, welke rechtvaardigt waarom het Bestuur en BTC onmogelijk de in § 1 genoemde taken van openbare dienst kunnen uitvoeren, bij een in Ministerraad overlegd besluit, aan de minister, onder wie de BTC ressorteert, geval per geval, de toelating verlenen om de in § 1 bedoelde taken van openbare dienst rechtstreeks toe te wijzen aan derden, mits inachtneming van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten."

Krachtens de voormelde wet van 21 december 1998, in onderlinge samenhang gelezen met de voormelde wet van 25 mei 1999, is het uitgesloten dat de Regering nog andere manieren van ontwikkelingssamenwerking ontwikkelt dan de instrumenten waarin de wetgever voorziet.

De voornoemde wet van 11 april 2003 is volkomen algemeen van aard, waardoor er niet van uit kan worden gegaan dat die wet, ook al is ze van recentere datum

dan de voormelde wet van 21 december 1998, de Regering de mogelijkheid laat om van laatstgenoemde wet af te wijken.

De bevinding is dan ook dat het ontwerp geen rechtsgrond bezit.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L.	WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P.	LIÉNARDY,	staatsraden,
	P.	VANDERNOOT,	
Mevrouw	C.	GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. DEBUSSCHERE, eerste auditeur.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS