

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.886/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Coopération au développement, le 11 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non gouvernementales de développement agréées", a donné le 8 août 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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.

1. L'article 3 du projet dispose comme suit :

"Les ONG et organisations qui répondent à la condition de l'article 2, 1° de l'arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement, et dont l'un des objectifs est la coopération au développement, peuvent s'associer pour la réalisation d'un programme ou d'un projet. Cette association doit faire l'objet d'une convention de collaboration précisant les rôles et devoirs de chaque associé.

Si une ONG introduit un programme ou un projet impliquant une collaboration de plusieurs organisations, agréées ou non, seule l'ONG requérante reçoit le subside et est responsable de l'affectation et de la justification de celui-ci."

Les "organisations qui répondent à la condition de l'article 2, 1° de l'arrêté royal du 14 décembre 2005 relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement" satisfont à la condition suivante :

"(...) être constituée conformément à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations, telle que modifiée par la loi du 2 mai 2002 ou être une société à finalité sociale conformément à la loi du 13 avril 1996 modifiant les lois sur les sociétés commerciales, coordonnées le 30 novembre 1935".

Dans son avis 32.566/4, donné le 18 février 2002, sur le projet devenu l'arrêté royal du 8 avril 2002 modifiant l'arrêté royal du 18 juillet 1997 relatif à l'agrément et à la subvention d'organisations non gouvernementales de développement et de leurs fédérations, la section de législation du Conseil d'État a formulé notamment l'observation suivante :

"L'article 3 du projet insère à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 18 juillet 1997, précité, un 12° donnant une définition de la notion de «groupement». Selon cette définition le «groupement» est une «association de fait établie via une convention entre deux personnes juridiques dont au moins une est une ONG reconnue, ayant

.../...

toutes une forme juridique telle que définie à l'article 10, 1° de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge, et ayant toutes la coopération au développement comme objet social principal».

L'article 10 de la loi du 25 mai 1999, qui selon le préambule de l'arrêté en projet en constitue le fondement légal, ne vise que les seules ONG agréées ⁽¹⁾. Il ne constitue donc pas le cadre juridique dans lequel pour bénéficier de subventions, ces ONG peuvent s'associer avec d'autres partenaires non agréés sous la forme d'un «groupement».

La question se pose de savoir si la disposition en projet peut trouver son fondement juridique dans l'article 11 de la loi précitée, dont la phrase introductive dispose :

«La coopération internationale belge concentre la coopération bilatérale indirecte sur les sociétés, groupements, associations ou institutions de droit public, notamment les communautés, les régions, les provinces et les communes, ou de droit privé, autres que les organisations visées à l'article 10, sélectionnées, selon une procédure et des modalités fixées par le Roi, comme 'partenaires de la coopération bilatérale indirecte'».

En organisant de manière séparée la coopération bilatérale indirecte à l'intervention, d'une part, d'«organisations non gouvernementales» à l'article 10 de la loi, et à celle, d'autre part, des «autres partenaires» à l'article 11, le législateur a entendu opérer une distinction nette entre ces deux régimes. Cette distinction est confirmée par l'usage des termes «autres que les organisations visées à l'article 10» dans l'article 11. En conséquence, la figure juridique envisagée par l'article 3 du projet n'entre dans aucune des deux prévisions légales. La disposition doit dès lors être omise.

Par identité de motifs, il en va de même de l'article 17 du projet qui traite de la convention par laquelle se constitue le «groupement» et impose des obligations à celui-ci.

La même observation vaut pour les articles 8, 14 et 27, du projet en tant qu'ils introduisent la notion de «groupement» dans certaines dispositions de l'arrêté royal du 18 juillet 1997.

Par ailleurs, comme il a été dit ci-dessus, l'auteur du projet est invité à revoir l'arrêté royal du 18 juillet 1997 en tant qu'il vise des «groupements» composés à la fois d'ONG agréées et d'autres associations qui n'ont pas la qualité d'ONG agréées au sens de la loi du 25 mai 1999."

⁽¹⁾ Cette disposition n'interdit pas aux ONG agréées de former entre elles un "groupement".

Cette observation doit être réitérée en ce qui concerne l'article 3 du projet. L'association d'organisations non gouvernementales visées à l'article 10 de la loi avec d'"autres partenaires" que ces organisations, visés par son article 11, en vue du cofinancement par l'État de programmes ou de projets pour la réalisation desquels ils collaborent dans un cadre conventionnel, n'entre dans les prévisions d'aucun de ces deux articles et est par conséquent dépourvue de fondement légal.

Les articles 3, 11, 6°, et 18, 7°, du projet doivent donc être omis ou revus pour limiter cette faculté d'association aux organisations non gouvernementales visées à l'article 10 de la loi.

2. L'article 2, 6°, de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge définit la "coopération bilatérale indirecte" comme "la coopération, financée ou cofinancée par l'État belge, dans laquelle un tiers, qui n'est pas un État étranger ni une organisation internationale, répond de l'exécution des programmes ou des projets, sur la base d'un système réglementaire de subventions ou d'une convention".

Les 8° et 9° de ce même article définissent respectivement le "programme" comme l'"ensemble cohérent d'objectifs à court ou à moyen terme, axé, directement ou indirectement, sur une amélioration structurelle et durable de la position de groupes d'individus et d'individus issus des catégories sociales pauvres des pays partenaires" et le "projet" comme l'"initiative qui peut notamment prendre la forme d'interventions, de dons, d'aides financières ou de bourses".

Le Conseil d'État constate que l'article 1^{er}, 6° et 7°, du projet définit autrement que ces dispositions légales le "programme" et le "projet", de sorte qu'en particulier, le projet ne garantit pas que les programmes dont il organise le cofinancement ne peuvent être que ceux pour lesquels l'article 2, 6°, précité, le permet.

Pour ce motif, la légalité du projet est pour le moins incertaine en ce qui concerne les programmes et l'octroi de subsides en vue de leur réalisation.

.../...

3. Le projet comporte plusieurs délégations du pouvoir réglementaire au ministre.

Puisque c'est au Roi que l'article 108 de la Constitution confie le soin de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, pareilles délégations ne sont cependant jugées compatibles avec ce principe que si elles portent exclusivement sur des mesures secondaires ou complémentaires de détail de ses propres règlements et arrêtés.

Or, certaines des délégations prévues par le projet ne satisfont pas à cette exigence.

Tel est spécialement le cas des articles 4, 5, § 1^{er}, alinéa 2, 7, 14 et 21 : le pouvoir d'établir l'ensemble des règles visées par ces dispositions ne peut être délégué au ministre, eu égard à l'étendue du pouvoir d'appréciation qui lui serait ainsi abandonné. L'essentiel de ces règles doit par conséquent faire l'objet d'un arrêté royal. Le projet peut être complété à cet effet, mais en tout état de cause, les habilitations au Ministre prévues par les articles précités doivent être restreintes pour respecter les compétences attribuées au Roi.

La chambre était composée de

Messieurs	M. HANOTIAU,	président de chambre,
	Ph. QUERTAINMONT,	conseillers d'État,
	F. DAOÛT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU

RF

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.886/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 11 juli 2006 door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de subsidiering van programma's en projecten voorgelegd door de erkende niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties", heeft op 8 augustus 2006 het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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.

1. Artikel 3 van het ontwerp luidt als volgt :

"De NGO's en organisaties die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, 1° van het koninklijk besluit van 14 december 2005, betreffende de erkenning van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties en waarvan een van de doelstellingen ontwikkelingssamenwerking is, kunnen zich verenigen om een programma of een project uit te voeren. Deze samenwerking moet gebaseerd zijn op een samenwerkingsovereenkomst die de rol en de plichten van elke partij preciseert.

Als een NGO een programma of een project indient dat een samenwerking impliceert van verschillende al dan niet erkende organisaties, is het enkel de aanvragende NGO die de subsidie ontvangt en verantwoordelijk is voor de aanwending en de verantwoording ervan."

De "organisaties die voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, 1° van het koninklijk besluit van 14 december 2005, betreffende de erkenning van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties" voldoen aan de volgende voorwaarde :

"(...) opgericht zijn overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, zoals gewijzigd door de wet van 2 mei 2002 of een vennootschap met sociaal oogmerk zijn, overeenkomstig de wet van 13 april 1996 tot wijziging van de wetten op de handelsvennootschappen, gecoördineerd op 30 november 1935".

De afdeling wetgeving van de Raad van State heeft in haar advies 32.566/4, gegeven op 18 februari 2002, over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 8 april 2002 tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli

.../...

1997 betreffende de erkenning en subsidiëring van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties en van hun federaties", de volgende opmerking gemaakt :

"Artikel 3 van het ontwerp voegt in artikel 1 van het genoemde koninklijk besluit van 18 juli 1997 een onderdeel 12° in, waarin een definitie wordt gegeven van het begrip «samenwerkingsverband». Luidens die definitie is een «samenwerkingsverband» een «feitelijke vereniging die tot stand komt via een overeenkomst tussen minstens twee rechtspersonen waarvan minstens één een erkende NGO is, die alle een rechtsvorm hebben zoals bepaald in artikel 10, 1°, van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking, en die alle ontwikkelingssamenwerking als belangrijk maatschappelijk doel hebben».

Artikel 10 van de wet van 25 mei 1999, dat luidens de aanhef van het ontworpen besluit de rechtsgrond is van het besluit, gaat enkel over de erkende NGO's ⁽¹⁾. Het geeft dus niet het juridisch kader aan waarbinnen die NGO's een samenwerkingsverband met andere, niet-erkende partners kunnen aangaan om subsidies te krijgen.

De vraag rijst of artikel 11 van de genoemde wet de rechtsgrond kan zijn van de ontworpen bepaling. De inleidende zin van dat artikel 11 luidt als volgt :

«De Belgische internationale samenwerking richt de indirecte bilaterale samenwerking op maatschappijen, groeperingen, verenigingen of instellingen van publiek recht, zoals de gemeenschappen, de gewesten, de provincies en de gemeenten, of van privaatrechtelijke aard, andere dan de organisaties bedoeld in artikel 10, die uitgekozen worden 'als partners van de indirecte bilaterale samenwerking' volgens een procedure en modaliteiten vastgesteld door de Koning.»

Door de indirecte bilaterale samenwerking afzonderlijk te regelen, enerzijds in artikel 10 van de wet - samenwerking via «niet-gouvernementele organisaties» - en anderzijds in artikel 11 - samenwerking via «andere partners» - heeft de wetgever een duidelijk onderscheid willen maken tussen die twee regelingen. Dat onderscheid wordt bevestigd door het gebruik van de woorden «andere dan de organisaties bedoeld in artikel 10» in artikel 11. De rechtsfiguur bedoeld in artikel 3 van het ontwerp valt bijgevolg onder geen van de twee wettelijk vastgelegde mogelijkheden. De bepaling moet dan ook vervallen.

Dat geldt ook, om dezelfde reden, voor artikel 17 van het ontwerp dat betrekking heeft op de overeenkomst waarbij het «samenwerkingsverband» tot stand komt, en aan dat «samenwerkingsverband» verplichtingen oplegt.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 8, 14 en 27 van het ontwerp voor zover hierbij het begrip «samenwerkingsverband» wordt ingevoerd in sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 18 juli 1997.

⁽¹⁾ Deze bepaling verbiedt de erkende NGO's niet onderling een "samenwerkingsverband" aan te gaan.

Bovendien wordt de steller van het ontwerp, zoals reeds gezegd, verzocht het koninklijk besluit van 18 juli 1997 te herzien voor zover het betrekking heeft op «samenwerkingsverbanden» die tegelijkertijd bestaan uit erkende NGO's en andere verenigingen, die geen erkende NGO's zijn in de zin van de wet van 25 mei 1999."

Deze opmerking moet worden herhaald met betrekking tot artikel 3 van het ontwerp. Het in artikel 10 van de wet bedoelde zich verenigen van niet-gouvernementele organisaties met "andere partners" dan die organisaties, waarnaar artikel 11 ervan verwijst, met het oog op de medefinanciering, door de Staat, van programma's of projecten voor de verwezenlijking waarvan zij samenwerken in het verband van een overeenkomst, beantwoordt niet aan de bepalingen van een van beide artikelen en mist bijgevolg rechtsgrond.

De artikelen 3, 11, 6°, en 18, 7°, van het ontwerp moeten dus vervallen of worden herzien om die mogelijkheid om zich te verenigen te beperken tot de in artikel 10 van de wet omschreven niet-gouvernementele organisaties.

2. Artikel 2, 6°, van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking definieert "indirecte bilaterale samenwerking" als "samenwerking, gefinancierd of medegefinancierd door de Belgische Staat, waarbij een derde, die niet een vreemde staat of internationale organisatie is, instaat voor de uitvoering van de programma's of projecten, op basis van een reglementair stelsel van subsidiëring of op basis van een overeenkomst".

De onderdelen 8° en 9° van datzelfde artikel definiëren respectievelijk het "programma" als het "samenhangend geheel van doelstellingen op korte of middellange termijn, rechtstreeks of onrechtstreeks, gericht op een structurele en duurzame verbetering van de positie van groepen individuen en individuen uit arme sociale categorieën van de partnerlanden" en het "project" als het "initiatief dat onder meer de vorm kan aannemen van interventies, giften, financiële steun of beurzen".

De Raad van State stelt vast dat artikel 1, 6° en 7°, van het ontwerp het "programma" en het "project" anders definieert dan die wetsbepalingen, zodat in het bijzonder het ontwerp niet waarborgt dat de programma's waarvan het de medefinanciering regelt alleen die kunnen zijn waarvoor het voormelde artikel 2, 6°, zulks toestaat.

Om die reden is de wettigheid van het ontwerp op zijn minst twijfelachtig wat de programma's en de toekenning van subsidies met het oog op de uitvoering ervan betreft.

3. Het ontwerp bevat verscheidene delegaties van verordeningsbevoegdheid aan de minister.

Aangezien het aan de Koning is dat artikel 108 van de Grondwet opdraagt de verordeningen en besluiten uit te vaardigen die noodzakelijk zijn ter uitvoering van de wetten, worden zulke delegaties pas geacht bestaanbaar te zijn met dat beginsel als zij uitsluitend betrekking hebben op detailmaatregelen van zijn eigen verordeningen en besluiten.

Sommige delegaties waarin het ontwerp voorziet, voldoen evenwel niet aan dat vereiste.

Zulks is inzonderheid het geval met de artikelen 4, 5, § 1, tweede lid, 7, 14 en 21: de bevoegdheid om de gezamenlijke regels vermeld in deze bepalingen vast te stellen, mag niet aan de minister worden overgedragen vanwege de omvang van de beoordelingsbevoegdheid die hem zodoende zou worden gelaten. Het merendeel van die regels moet bijgevolg worden opgenomen in een koninklijk besluit. Het ontwerp kan dus daartoe worden aangevuld, maar hoe dan ook moeten de machtigingen aan de Minister waarin de voormelde artikelen voorzien, worden beperkt om de aan de Koning opgedragen bevoegdheden in acht te nemen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. HANOTIAU,	kamervoorzitter,
	Ph. QUERTAINMONT,	staatsraden,
	F. DAOÛT,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-L. PAQUET, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN, eerste voorzitter van de Raad van State.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M. HANOTIAU