



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 53.205/4
du 13 mai 2013

advies 53.205/4
van 13 mei 2013

sur

over

un projet d'arrêté royal
'concernant la subvention des
programmes, projets, projets de
synergie et projets de
partenariat avec la coopération
gouvernementale des acteurs
de la coopération au
développement non
gouvernementale'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
subsiëring van de
programma's, projecten,
synergieprojecten en
partnerschapsprojecten met de
gouvernementele
samenwerking van de actoren
van de niet-gouvernementele
ontwikkelingssamenwerking'

Le 17 avril 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Coopération au développement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'concernant la subvention des programmes, projets, projets de synergie et projets de partenariat avec la coopération gouvernementale des acteurs de la coopération au développement non gouvernementale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 mai 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mai 2013.

*

Op 17 april 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de subsidiëring van de programma's, projecten, synergieprojecten en partnerschapsprojecten met de gouvernementele samenwerking van de actoren van de niet-gouvernementele ontwikkelingssamenwerking'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 mei 2013. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Yves DE CORDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 mei 2013.

*

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

FONDEMENT JURIDIQUE

1. Selon l'article 2 du projet, celui-ci a pour objet d'exécuter les articles 26, 27 et 28 de la loi du 19 mars 2013 'relative à la Coopération au Développement'. Cette loi a abrogé la loi du 25 mai 1999 'relative à la coopération internationale belge', laquelle avait, selon l'exposé des motifs, « besoin d'être modernisée »¹.

Ainsi, l'arrêté en projet vise à remplacer plusieurs arrêtés d'exécution de la loi du 25 mai 1999², à savoir :

- l'arrêté royal du 23 décembre 2002 'portant exécution de l'article 11 de la loi du 25 mai 1999 relatif à la Coopération internationale belge' ;

- l'arrêté royal du 14 décembre 2005 'relatif aux agréments d'organisations non gouvernementales de développement' ;

- l'arrêté royal du 24 septembre 2006 'relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non gouvernementales de développement agréées' ;

- l'arrêté royal du 7 février 2007 'régissant l'agrément et à la subvention des Fédérations des organisations non gouvernementales de développement' ;

- l'arrêté ministériel du 30 mai 2007 'portant exécution de l'arrêté royal du 24 septembre 2006 relatif à la subvention des programmes et projets présentés par les organisations non gouvernementales de développement agréées'.

Ces arrêtés, que les articles 82 à 86 du projet entendent abroger, se donnaient comme fondements juridiques les articles 10 et 11 de la loi du 25 mai 1999.

2. Au chapitre 6 intitulé « Coopération non gouvernementale », la loi du 19 mars 2013 prévoit :

« Art. 26. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la procédure et les modalités d'agrément des organisations non gouvernementales, ainsi que

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2465/1, p. 4.

² L'article 37 de la loi du 19 mars 2013 dispose :

« La loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge est abrogée.

Les arrêtés d'exécution de la loi du 25 mai 1999 continuent de sortir leurs effets jusqu'au moment de leur abrogation par le Roi ».

les règles de subvention de leurs activités, dans le respect de leur autonomie et de leur droit d'initiative.

Art. 27. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, la procédure et les modalités de sélection des sociétés, groupements, associations et institutions de droit public ou de droit privé, autres que les organisations visées à l'article 26, comme partenaires de la coopération non gouvernementale, ainsi que les règles de subvention de leurs activités ».

Comme le précise le commentaire des articles, ceux-ci reprennent les dispositions des articles 10 et 11 de la loi du 25 mai 1999³. Ils contiennent des habilitations très larges⁴. Il en est d'autant plus ainsi que la nouvelle loi ne fixe plus les critères minimaux à remplir par les organisations non gouvernementales et les partenaires de la coopération non gouvernementale.

L'omission des critères énumérés dans la loi du 25 mai 1999⁵, critères qui constituaient de réelles conditions d'agrément des organisations non gouvernementales, ainsi que de l'habilitation nécessaire pour encadrer le régime des fédérations d'organisations non gouvernementales⁶, ne peut être palliée par l'invocation des modalités prévues aux articles 26 et 27 et nécessite par conséquent une intervention du législateur compte tenu du cadre général tracé par la loi du 19 mars 2013.

Il s'ensuit que les règles figurant sous les articles 3 et 19 manquent de fondement légal et, par voie de conséquence, les articles 4 à 7 et 20 à 23 du projet sont sans objet.

Il en est de même des articles 24 à 28 du projet quant aux modalités relatives à l'agrément comme « ONG-programme »⁷.

L'article 28 de la loi du 19 mars 2013 ne procure quant à lui aucun fondement juridique à l'arrêté en projet.

3. Au vu des dispositions visées au préambule⁸, l'auteur du projet semble considérer que les autres dispositions de l'arrêté en projet peuvent se fonder sur le pouvoir du Roi d'organiser ses services administratifs (article 37 de la Constitution) ou sur le pouvoir général d'exécution (article 108 de la Constitution).

Or, l'arrêté en projet ne vise pas à exécuter l'article 37 de la Constitution.

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2465/1, p. 31.

⁴ Dans son avis 51.798/2/V donné le 5 septembre 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 19 mars 2013, la section de législation a relevé :

« Il y a encore lieu de noter que plusieurs habilitations que l'avant-projet envisage de donner au Roi sont excessivement larges. Ainsi en va-t-il, en particulier, des habilitations que contiennent les articles 26, 27 [...] » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2465/1, p. 54).

⁵ Voir l'article 10, alinéa 1^{er}, de la loi du 25 mai 1999.

⁶ Voir l'article 10, alinéa 2, de la loi du 25 mai 1999, inséré par la loi du 2 janvier 2001.

⁷ La section de législation observe de surcroît qu'il résulte de la lecture combinée des articles 26 et 27 que le législateur a exclu la possibilité d'un cumul des agréments.

⁸ À savoir les articles 37 et 108 de la Constitution, la loi du 19 mars 2013 et la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'.

Par contre, si l'article 108 de la Constitution confère au Roi le pouvoir de dégager du principe et de l'économie générale d'une loi les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, il ne l'autorise nullement à étendre ou à restreindre la portée de la loi, à la compléter ou à la modifier, ou encore à en combler les éventuelles lacunes.

Les articles 8 à 18 du projet fixent les conditions et modalités relatives à l'agrément comme « structures représentatives des ONG », soit comme fédérations (articles 8 à 12) soit comme coupoles (articles 13 à 17).

Or, contrairement à l'article 10, alinéa 2, de la loi du 25 mai 1999, inséré par la loi du 2 janvier 2001, la loi du 19 mars 2013 ne contient aucune habilitation expresse relative aux « structures représentatives des ONG ». L'arrêté en projet étend dès lors le champ d'application de l'article 26 de la loi du 19 mars 2013.

4. L'arrêté en projet utilise certaines notions définies dans la loi du 19 mars 2013 dont celles d'« organisations non gouvernementales » et de « coopération non gouvernementale » (article 2, 6° et 7°, de la loi) qui figurent aux articles 26 et 27 de la loi ou celles de « programme » et de « projet » (article 2, 8° et 9°, de la loi) qui ne figurent cependant nulle part ailleurs.

L'article 1^{er}, 9° et 10°, du projet donne une autre définition à ces deux dernières notions. Les dispositions du projet qui font référence à ces deux notions ont donc pour effet de modifier la loi du 19 mars 2013 précitée alors que l'auteur du projet n'est pas habilité à le faire.

Par ailleurs, ces définitions légales ne suffisent pas à elles seules pour procurer un fondement juridique aux dispositions du projet qui fixent un régime de subventionnement. En effet, comme la section de législation l'avait déjà constaté dans son avis 51.798/2/V précité, « l'avant-projet [de loi] est particulièrement défectueux quant au régime juridique des interventions financières qu'il prévoit »⁹.

Il ne revient pas à l'auteur du projet de combler ces lacunes.

5. Aucune disposition de la loi du 19 mars 2013 n'est consacrée aux « projets de synergie » et aux « projets de partenariat avec la coopération gouvernementale ».

Certes, l'article 13, § 1^{er}, de la loi prévoit que « [l]a Coopération belge au Développement recherche synergies, coordination et complémentarités entre les différents acteurs visés à l'article 2, 5°, 6° et 7°, afin d'atteindre une efficacité maximale des moyens mis en œuvre ».

⁹ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2465/1, p. 53.

À ce propos, la section de législation du Conseil d'État a néanmoins relevé dans son avis 51.798/2/V précité¹⁰ :

« [...] force est de constater que le texte soumis au Conseil d'État est conçu et rédigé en des termes qui manquent généralement du minimum de clarté, de la précision et de la rigueur que requiert une loi.

Ainsi, de très nombreuses dispositions – en particulier celles qui figurent aux articles 3 à 15 [...] – sont libellées, non pas sous la forme de véritables règles de droit, mais plutôt comme de simples déclarations d'intention dont on ne décèle pas quelle est ou pourrait être la portée juridique exacte ».

L'arrêté en projet a donc pour effet de compléter la loi du 19 mars 2013.

6. En conclusion, la plupart des dispositions sont dépourvues de fondement juridique et compte tenu du fait que l'ensemble du projet forme un tout indivisible, le projet ne sera pas examiné plus avant.

*

¹⁰ *Ibid.*

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.

RECHTSGROND

1. Luidens artikel 2 van het ontwerp strekt het ontwerp ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 26, 27 en 28 van de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’. Deze wet heeft de wet van 25 mei 1999 ‘betreffende de Belgische internationale samenwerking’ opgeheven, die volgens de memorie van toelichting “moe[s]t worden gemoderniseerd”.¹

Zo beoogt ontworpen besluit meerdere uitvoeringsbesluiten van de wet van 25 mei 1999² te vervangen, te weten:

- het koninklijk besluit van 23 december 2002 ‘tot uitvoering van artikel 11 van de wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking’;
- het koninklijk besluit van 14 december 2005 ‘betreffende de erkenning van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties’;
- het koninklijk besluit van 24 september 2006 ‘betreffende de subsidiëring van programma’s en projecten voorgelegd door de erkende niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties’;
- het koninklijk besluit van 7 februari 2007 ‘voor de erkenning en betoelaging van de Federaties van de niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties’;
- het ministerieel besluit van 30 mei 2007 ‘houdende uitvoering van het koninklijk besluit van 24 september 2006 betreffende de subsidiëring van programma's en projecten voorgelegd door de erkende niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties’.

Deze besluiten, die bij de artikelen 82 tot 86 van het ontwerp worden opgeheven, geven als rechtsgrond de artikelen 10 en 11 van de wet van 25 mei 1999 op.

¹ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2465/1, 4.

² Artikel 37 van de wet van 19 maart 2013 luidt als volgt: “De wet van 25 mei 1999 betreffende de Belgische internationale samenwerking wordt opgeheven. De uitvoeringsbesluiten van de wet van 25 mei 1999 behouden hun uitwerking tot op het ogenblik waarop zij door de Koning worden opgeheven”.

2. In hoofdstuk 6 van de wet van 19 maart 2013, met als opschrift “Niet-gouvernementele samenwerking”, wordt het volgende bepaald:

“Art. 26. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de procedure en nadere regels voor de erkenning van de niet-gouvernementele organisaties, alsook de regeling voor het subsidiëren van hun activiteiten, met inachtneming van hun autonomie en hun initiatiefrecht.

Art. 27. De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de procedure en de nadere regels voor de selectie van de maatschappijen, groeperingen, verenigingen en instellingen van publiek of privaat recht, andere dan de organisaties bedoeld in artikel 26, als partners van de niet-gouvernementele samenwerking, alsook de regeling voor het subsidiëren van hun activiteiten”.

Zoals in de artikelsgewijze bespreking wordt aangegeven, nemen deze artikelen de bepalingen van de artikelen 10 en 11 van de wet van 25 mei 1999 over.³ Ze bevatten zeer ruime machtigingen.⁴ Dat geldt des te meer daar de nieuwe wet niet meer de minimumcriteria vaststelt waaraan de niet-gouvernementele organisaties en de partners van de gouvernementele samenwerking moeten voldoen.

Het weglaten van de criteria die in de wet van 25 mei 1999 zijn vermeld,⁵ die wezenlijke voorwaarden vormden voor de erkenning van niet-gouvernementele organisaties, en van de noodzakelijke machtiging om het systeem van de federaties van niet-gouvernementele organisaties te regelen⁶ kan niet worden ondervangen door te verwijzen naar de nadere regels bepaald in de artikelen 26 en 27, en noopt bijgevolg tot het optreden van de wetgever, gelet op het algemeen kader dat door de wet van 19 maart 2013 wordt afgebakend.

Daaruit volgt dat de regels vervat in de artikelen 3 en 19 verstoken zijn van enige rechtsgrond en dat de artikelen 4 tot 7 en 20 tot 23 bijgevolg doelloos zijn.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 24 tot 28 van het ontwerp wat de nadere regels inzake de erkenning als “programma-NGO” betreft.⁷

Artikel 28 van de wet van 19 maart 2013 verschaft zijnerzijds het ontworpen besluit geen rechtsgrond.

3. Gezien de bepalingen die in de aanhef worden vermeld,⁸ lijkt de steller van het ontwerp ervan uit te gaan dat de overige bepalingen van het ontworpen besluit kunnen steunen op

³ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2465/1, 31.

⁴ In haar advies 51.798/2/V, op 5 september 2012 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 19 maart 2013, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt: “Voorts behoort erop gewezen te worden dat verscheidene machtigingen die het voorontwerp aan de Koning beoogt te geven, veel te ruim zijn. Dat geldt meer in het bijzonder voor de machtigingen in de artikelen 26, 27 (...)” (*Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2465/1, 54).

⁵ Zie artikel 10, eerste lid, van de wet van 25 mei 1999.

⁶ Zie artikel 10, tweede lid, van de wet van 25 mei 1999, ingevoegd bij de wet van 2 januari 2001.

⁷ De afdeling Wetgeving merkt daarenboven op dat uit de lezing van artikel 26 *juncto* artikel 27 volgt dat de wetgever de mogelijkheid heeft uitgesloten erkenningen te cumuleren.

de bevoegdheid van de Koning om Zijn administratieve diensten te regelen (artikel 37 van de Grondwet) of op de algemene uitvoeringsbevoegdheid (artikel 108 van de Grondwet).

Het ontworpen besluit beoogt evenwel niet uitvoering te geven aan artikel 37 van de Grondwet.

Wat artikel 108 van de Grondwet betreft, dit artikel verleent de Koning weliswaar de bevoegdheid om uit het beginsel en uit de algemene economie van een wet de gevolgtrekkingen te maken die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die zij nastreeft, maar machtigt Hem geenszins om de draagwijdte van de wet te verruimen of te beperken, om de wet aan te vullen of te wijzigen of nog om de eventuele leemten ervan op te vullen.

De artikelen 8 tot 18 van het ontwerp stellen de voorwaarden en de nadere regels vast inzake de erkenning als “representatieve structuren van de NGO’s”, hetzij als federaties (artikelen 8 tot 12), hetzij als koepels (artikelen 13 tot 17).

Anders dan artikel 10, tweede lid, van de wet van 25 mei 1999, ingevoegd bij de wet van 2 januari 2001, bevat de wet van 19 maart 2013 echter geen uitdrukkelijke machtiging in verband met de “representatieve structuren van de NGO’s”. Het ontworpen besluit verruimt dus de werkingssfeer van artikel 26 van de wet van 19 maart 2013.

4. In het ontworpen besluit worden bepaalde begrippen gebezigd die in de wet van 19 maart 2013 zijn gedefinieerd, onder andere de begrippen “niet-gouvernementele organisaties” en “niet-gouvernementele samenwerking” (artikel 2, 6° en 7°, van de wet) die in de artikelen 26 en 27 van de wet voorkomen, en de begrippen “programma” en “project” (artikel 2, 8° en 9°, van de wet) die evenwel nergens anders voorkomen.

In artikel 1, 9° en 10°, van het ontwerp krijgen deze laatste twee begrippen een andere definitie. De bepalingen van het ontwerp waarin naar deze twee begrippen wordt verwezen, wijzigen hierdoor dus de voornoemde wet van 19 maart 2013 terwijl de steller van het ontwerp daartoe niet gerechtigd is.

Voorts leveren deze wettelijke definities op zichzelf geen voldoende rechtsgrond op voor de bepalingen van het ontwerp die de subsidiëring regelen. Zoals de afdeling Wetgeving immers heeft opgemerkt in haar voornoemde advies 51.798/2/V is “het voorontwerp [van wet] bijzonder gebrekkig [...] wat betreft het juridische stelsel van de financiële tegemoetkomingen waarin het voorziet”.⁹

Het komt de steller van het ontwerp niet toe deze leemtes aan te vullen.

5. Geen enkele bepaling van de wet van 19 maart 2013 handelt over de “synergieprojecten” of over de “partnerschapsprojecten met de gouvernementele samenwerking”.

⁸ Te weten de artikelen 37 en 108 van de Grondwet, de wet van 19 maart 2013 en de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’.

⁹ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2465/1, 53.

Artikel 13, § 1, van de wet bepaalt weliswaar het volgende: “De Belgische Ontwikkelingssamenwerking streeft naar synergie, coördinatie en complementariteit tussen de verschillende actoren bedoeld in artikel 2, 5°, 6° en 7°, om een maximale effectiviteit van de aangewende middelen te bereiken”.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft hierover in haar voornoemde advies 51.798/2/V evenwel het volgende opgemerkt:¹⁰

“[...] de tekst die aan de Raad van State is voorgelegd, [is] geconcipieerd en gesteld [...] in bewoordingen die over het algemeen geen minimum aan helderheid, nauwkeurigheid en consequentie bieden zoals een wet die vereist.

Aldus zijn talrijke bepalingen - in het bijzonder die welke vervat zijn in de artikelen 3 tot 15 [...] - niet gesteld als echte rechtsregels, maar eerder als loutere intentieverklaringen, waaruit niet kan worden afgeleid wat de exacte juridische draagwijdte ervan is of zou kunnen zijn”.

Het ontworpen besluit heeft dus tot gevolg dat de wet van 19 maart 2013 wordt aangevuld.

6. De conclusie is dat de meeste bepalingen van enige rechtsgrond verstoken zijn. Gelet op het feit dat het ontwerp een ondeelbaar geheel vormt, wordt het niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Collette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹⁰ *Ibid.*