



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.923/4
du 19 février 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la création d'une
Commission
interdépartementale sur la
cohérence des politiques en
faveur du développement'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.923/4
van 19 februari 2014

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'inzake de oprichting
van een Interdepartementale
Commissie voor
beleidscoherentie ten gunste
van ontwikkeling'

Le 23 décembre 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 prorogé jusqu'au 21 février 2014 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la création d'une Commission interdépartementale sur la cohérence des politiques en faveur du développement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 février 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

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 19 février 2014.

(*) Par courriel du 30 décembre 2013.

*

Op 23 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 21 februari 2014 ^(*), een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'inzake de oprichting van een Interdepartementale Commissie voor beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 19 februari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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 19 februari 2014.

(*) Bij e-mail van 30 december 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Le projet d'arrêté tend à créer et à organiser, auprès du ministre qui a la Coopération au développement dans ses attributions, une commission interdépartementale sur la cohérence des politiques en faveur du développement.

Il résulte des articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution, qu'en principe, les organes rattachés au pouvoir exécutif doivent être créés et réglés par celui-ci, et non pas par le législateur, qui n'a pas à s'immiscer dans cette matière. Toutefois, dans certaines hypothèses, c'est au législateur qu'il revient de créer un tel organe, de définir ses missions, sa composition, les indemnités ou rétributions éventuellement accordées à ses membres, et les règles essentielles de son fonctionnement ; ainsi en va-t-il, en particulier, lorsque l'intervention de l'organe en question est conçue comme étant obligatoire ou que ses avis sont susceptibles de lier l'autorité, ou encore lorsque des obligations sont imposées à des tiers, par exemple l'obligation imposée à des institutions déterminées de faire des propositions de candidats en vue de composer l'organe considéré ¹.

En l'espèce, il ressort du projet d'arrêté que la commission interdépartementale sur la cohérence des politiques en faveur du développement est tenue d'exercer diverses missions ². Une disposition législative est donc requise pour la création et l'organisation de cette commission.

Il en irait autrement si la commission était composée uniquement de représentants de services ou d'instances de l'État, en manière telle que le projet d'arrêté s'analyserait alors comme établissant des règles purement internes à l'administration de l'État. Mais ce n'est pas le cas, dans la mesure où la commission est appelée à être composée, non seulement de représentants de divers services ou instances de l'État, mais aussi de représentants d'institutions dotées d'une personnalité juridique distincte de l'État ³.

¹ Sur les compétences respectives du pouvoir exécutif et du législateur en matière de création d'organes rattachés au pouvoir exécutif, voir de nombreux avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment l'avis 40.040/2, donné le 10 avril 2006 sur l'avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2006 'instaurant la Commission de modernisation de l'ordre judiciaire et le Conseil général des partenaires de l'ordre judiciaire' (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 1720/1, pp. 40 à 42).

² Voir l'article 2, § 1^{er}.

³ Voir sur ce dernier point l'article 4, § 1^{er}, 15° à 18°.

Le préambule du projet d'arrêté vise diverses dispositions de la loi du 19 mars 2013 'relative à la coopération au développement'. Toutefois, aucune d'elles ne contient de disposition prévoyant expressément la création d'un organe tel que la commission envisagée par le projet d'arrêté ⁴.

Le préambule vise aussi l'article 108 de la Constitution. Si cette disposition permet au Roi de dégager du principe et de l'économie générale d'un texte de nature législative les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit ⁵, elle ne l'autorise toutefois à créer et à organiser sans habilitation expresse un organe dont la création et l'organisation requièrent l'intervention du législateur.

Tel qu'il est conçu, le projet d'arrêté est donc dépourvu de fondement légal.

*

⁴ Il est vrai que, comme le relève le commentaire de l'article 2 du projet d'arrêté figurant dans le rapport au Roi, la volonté a été exprimée, lors des travaux préparatoires de la loi du 19 mars 2013, de mettre en place un mécanisme institutionnel pour la cohérence des politiques belges en faveur du développement. Les travaux préparatoires de la loi du 19 mars 2013 ont même, plus précisément, fait état de la volonté de créer à cette fin une commission interdépartementale (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 2465/1, p. 35). Cette intention n'a toutefois pas été reflétée expressément dans le texte de la loi.

⁵ Sur la portée et les limites du pouvoir réglementaire général d'exécution des lois que l'article 108 de la Constitution reconnaît au Roi, lire Cass., 18 novembre 1924, *Pas.*, 1925, I, p. 25, et 23 septembre 1993, *Pas.*, 1993, I, p. 744 ; les conclusions du procureur général W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH avant Cass., 17 mai 1963, *J.T.*, 1963, p. 589 ; M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1987, n° 16.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, 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.

Het ontwerpbesluit strekt tot de oprichting en de organisatie van een interdepartementale commissie voor beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling, ressorterend onder de minister bevoegd voor Ontwikkelingssamenwerking.

Uit de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet volgt dat de organen die ressorteren onder de uitvoerende macht in principe door die macht moeten worden opgericht en georganiseerd en niet door de wetgever, die zich niet mag mengen in die materie. In bepaalde gevallen staat het evenwel aan de wetgever om een dergelijk orgaan op te richten en de samenstelling, de opdrachten en de essentiële regels inzake de werkwijze ervan te bepalen, alsmede de eventueel aan de leden toegekende vergoedingen of bezoldigingen; dat is in het bijzonder zo wanneer de raadpleging van het orgaan in kwestie verplicht is of wanneer de adviezen ervan de overheid kunnen binden, of nog wanneer verplichtingen worden opgelegd aan derden, zoals de verplichting voor bepaalde instellingen om kandidaten voor te dragen met het oog op de samenstelling van het betrokken orgaan.¹

In casu volgt uit het ontwerpbesluit dat de interdepartementale commissie voor beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling verscheidene opdrachten dient te vervullen.² Er is dus een wetsbepaling vereist voor de oprichting en de organisatie van die commissie.

Dat zou anders zijn mocht de commissie zijn samengesteld uit uitsluitend vertegenwoordigers van diensten of instanties van de Staat, zodat het ontwerpbesluit dan in die zin zou kunnen worden opgevat dat het louter interne regels vastlegt voor de bestuurslichamen van de Staat. Maar dat is niet het geval, aangezien de commissie niet uitsluitend dient te worden samengesteld uit vertegenwoordigers van verschillende diensten of instanties van de Staat, maar ook uit vertegenwoordigers van instellingen met een rechtspersoonlijkheid die onderscheiden is van de Staat.³

In de aanhef van het ontwerpbesluit wordt verwezen naar verscheidene bepalingen van de wet van 19 maart 2013 ‘betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking’. Geen

¹ Aangaande de respectieve bevoegdheden van de uitvoerende macht en van de wetgever op het stuk van de oprichting van organen toegevoegd aan de uitvoerende macht, zie de talloze adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, inzonderheid advies 40.040/2, op 10 april 2006 verstrekt over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 juli 2006 ‘tot instelling van de Commissie voor de Modernisering van de Rechterlijke Orde en de Algemene Raad van de partners van de Rechterlijke Orde’ (*Parl.St.* Senaat 2005-2006, nr. 1720/1, 40 tot 42).

² Zie artikel 2, § 1.

³ Zie in verband met dat laatste punt artikel 4, § 1, 15° tot 18°.

enkele van die bepalingen voorziet echter uitdrukkelijk in de oprichting van een orgaan zoals de in het ontwerpbesluit beoogde commissie.⁴

In de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 108 van de Grondwet. Hoewel die bepaling de Koning de bevoegdheid verleent om uit het beginsel en uit de algemene economie van een wetgevende tekst 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,⁵ geeft ze Hem echter niet de bevoegdheid om zonder uitdrukkelijke machtiging een orgaan op te richten en te organiseren waarvan de oprichting en de organisatie dienen uit te gaan van de wetgever.

Bijgevolg heeft het ontwerpbesluit, zoals het is geconcipieerd, geen rechtsgrond.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ Zoals blijkt uit de bespreking van artikel 2 van het ontwerpbesluit in het verslag aan de Koning, is tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 maart 2013 de wens uitgedrukt om een institutioneel mechanisme op te richten voor de Belgische beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling. Tijdens diezelfde parlementaire voorbereiding is zelfs specifiek sprake geweest van de wens om daartoe een interdepartementale commissie op te richten (*Parl.St.* Kamer 2012-2013, nr. 2465/1, 35). Die bedoeling is evenwel niet uitdrukkelijk weergegeven in de wettekst.

⁵ In verband met de draagwijdte en de beperkingen van de algemene verordeningsbevoegdheid inzake de tenuitvoerlegging van wetten, die artikel 108 van de Grondwet aan de Koning verleent, zie Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25, en 23 september 1993, *Pas.* 1993, I, 744; de conclusie van procureur-generaal W. J. GANSHOF VAN DER MEERSCH voor Cass., 17 mei 1963, *JT*, 1963, 589; M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1987, nr. 16.