CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.924/4
du 19 février 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'régissant l'agrément et la subvention des coupoles et modifiant l'arrêté royal du 7 février 2007 régissant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de développement'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.924/4
van 19 februari 2014

over

een ontwerp van koninklijk besluit 'tot erkenning en betoelaging van de koepels en tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 februari 2007 voor de erkenning en betoelaging van de Federaties van de niet gouvernementele ontwikkelingsorganisaties'

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 'régissant l'agrément et la subvention des coupoles et modifiant l'arrêté royal du 7 février 2007 régissant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de 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 'tot erkenning en betoelaging van de koepels en tot wijziging van het koninklijk besluit van 7 februari 2007 voor de erkenning en betoelaging van de Federaties van de niet gouvernementele ontwikkelingsorganisaties'.

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, § 1er, alinéa 1er, 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.

1. À l'alinéa 1er du préambule, il y a lieu de mentionner que les articles 26, § 3, et 27, § 6, ont été modifiés par la loi du 9 janvier 2014 'modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération au Développement'.

2. En ce que l'article 1er, alinéa 2, 1°, impose à l'organisation demandeuse, qui est une association sans but lucratif, de joindre ses statuts lors de sa demande de reconnaissance, cette disposition méconnait les articles 17, 2°, deuxième tiret, et 22, alinéa 1er de la loi du 16 janvier 2003 'portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréées et portant diverses dispositions' [1]. Cette disposition sera omise.

En ce qui concerne l'article 1er, alinéa 2, 2°, qui impose à l'organisation demandeuse de fournir « la liste des membres de l'organisation », la section de législation observe que l'obligation de déposer dans le dossier de l'association sans but lucratif une liste de ses membres et de compléter annuellement celle-ci, a été supprimée, dans un souci de simplification administrative, par la loi du 2 mai 2002 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations', cette liste étant remplacée par la tenue d'un registre des membres au siège de l'association [2]. La section de législation se demande si la « liste des membres » dont l'auteur du texte entend imposer la production vise seulement les membres ou également les membres adhérents [3].

La disposition sera revue à la lumière de ces observations.

3. À l'article 2, alinéa 1er, il appartient par essence à l'administration de préparer les décisions soumises au ministre et de l'éclairer sur la portée de celles-ci. Les mots « sur base de l'avis de l'administration » sont inutiles et seront omis.

4. Les articles 2, alinéa 2, et 3, alinéa 3, précisent que les décisions administratives qu'ils visent doivent être motivées.

Ce faisant, ces dispositions n'ont d'autre objet que de rappeler une obligation résultant de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

---

[1] Dans les faits, le site de la Banque-Carrefour des Entreprises donne intégralement accès aux données soumises à des dispositions de publicité en application de la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations'.

[2] Voir l'article 10 de la loi du 27 juin 1921.

[3] L'article 2*ter* de la loi du 27 juin 1921 distingue précisément ces deux catégories de membres.

Un tel rappel est inutile. En outre, le rappel, par un arrêté, d'une disposition législative présente l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de celle-ci.

Aussi, dans les dispositions à l'examen, le mot « motivée » sera omis.

5. En ce qui concerne l'article 4, 4°, a), il est renvoyé aux avis 54.922/4 [4] et 54.925/4 [5] donnés ce jour, qui concluent à l'absence de fondement légal de dispositions réglementaires tendant à créer et à organiser, respectivement, un conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement et un conseil consultatif genre et développement.

6. Selon l'article 6, alinéa 4, les comptes annuels des coupoles sont contrôlés par un réviseur d'entreprises, membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

On ne peut perdre de vue qu'en vertu de l'article 26, § 3, alinéa 1er, 1°, de la loi du 19 mars 2013 'relative à la coopération au développement', les coupoles doivent être constituées conformément à la loi du 27 juin 1921 'sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations' et que, partant, elles sont soumises aux obligations que leur impose cette dernière loi.

Il résulte des articles 17, § 5, et 53, § 5, de la loi du 27 juin 1921 que toute association soumise à ces dispositions est tenue de confier à un ou plusieurs commissaires nommés parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises le contrôle de sa situation financière, des comptes annuels et de la régularité au regard de la loi et des statuts, ainsi que des opérations à constater dans les comptes annuels.

En tant qu'il s'applique à des coupoles soumises aux dispositions précitées de la loi du 27 juin 1921, l'article 6, alinéa 4, du projet semble n'avoir d'autre objet que de rappeler celles-ci.

Dans cette mesure, la seule portée réellement nouvelle de l'article 6, alinéa 4, du projet consiste à imposer aux coupoles qui ne sont pas soumises aux articles 17, § 5, et 53, § 5, de la loi du 27 juin 1921 l'obligation de charger un réviseur d'entreprises, membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises, de contrôler leurs comptes annuels.

La disposition à l'examen gagnerait à être rédigée en conséquence.

7. Les articles 11 et 12 du projet d'arrêté tendent à remplacer les articles 9 et 10 de l'arrêté royal du 7 février 2007 'régissant l'agrément et la subvention des fédérations des organisations non gouvernementales de développement' en vue de créer et d'organiser, respectivement, un comité de concertation technique et un comité de concertation stratégique, que les dispositions en projet chargent de diverses missions.

---

[4] Sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la création d'un conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement'.

[5] Sur un projet d'arrêté 'portant création du conseil consultatif genre et développement'.

Ces deux comités seraient composés, d'une part, de fonctionnaires fédéraux ainsi que, s'agissant du comité de concertation stratégique, d'un membre de la cellule stratégique du ministre et, d'autre part, de « cinq représentants des acteurs de la coopération non gouvernementale », parmi lesquels, « au moins un représentant des fédérations » dans le cas du comité de concertation technique, et « au moins un représentant des coupoles » en ce qui concerne le comité de concertation stratégique.

Un arrêté royal pourrait créer et organiser des organes de concertation entre l'autorité fédérale et les acteurs de la coopération non gouvernementale en se fondant, comme en l'espèce, sur des dispositions de la loi du 19 mars 2013 qui habilitent le Roi à prendre des règles diverses relatives aux fédérations et aux coupoles d'organisations non gouvernementales [6], s'il était prévu que ce sont uniquement ces fédérations ou ces coupoles qui représentent les acteurs de la coopération non gouvernementale dans les organes de concertation en question.

Or, tel n'est pas le cas, puisque le projet d'arrêté ne garantit la présence, parmi les cinq acteurs de la coopération non gouvernementale représentés dans chacun des comités de concertation envisagés, que d'un seul représentant, selon le cas, des fédérations ou des coupoles.

En l'état, les dispositions à l'examen sont donc dépourvues de fondement légal.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

*

[6] À savoir l'article 26, § 3, et l'article 27, § 6, de la loi du 19 mars 2013, que vise l'alinéa 1er du préambule du projet d'arrêté.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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. In het eerste lid van de aanhef dient te worden vermeld dat de artikelen 26, § 3, en 27, § 6, gewijzigd zijn bij de wet van 9 januari 2014 'tot wijziging van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking'.

2. In zoverre artikel 1, tweede lid, 1°, bepaalt dat de aanvragende organisatie, die een vereniging zonder winstoogmerk is, haar statuten bij de erkenningsaanvraag moet voegen, schendt die bepaling artikel 17, 2°, tweede streepje, en artikel 22, eerste lid, van de wet van 16 januari 2003 'tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen'.[1] Deze bepaling dient te worden weggelaten.

Wat betreft artikel 1, tweede lid, 2°, waarbij de aanvragende organisatie wordt verplicht "de ledenlijst van de organisatie" over te leggen, merkt de afdeling Wetgeving op dat de verplichting om een ledenlijst neer te leggen die wordt opgenomen in het dossier van de vereniging zonder winstoogmerk en die lijst jaarlijks bij te werken, ter wille van de administratieve vereenvoudiging is opgeheven bij de wet van 2 mei 2002 'betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen', en die lijst is vervangen door een register van de leden dat wordt bijgehouden op de zetel van de vereniging.[2] De afdeling Wetgeving vraagt zich af of de "ledenlijst" die volgens het ontwerp verplicht moet worden overgelegd enkel slaat op de leden of eveneens op de toegetreden leden.[3]

De bepaling dient te worden herzien in het licht van deze opmerkingen.

3. Wat betreft artikel 2, eerste lid, is het bij uitstek de taak van de administratie om de beslissingen voor te bereiden en voor te leggen aan de minister, en hem nader in te lichten over de strekking ervan. De woorden "op basis van het advies van de administratie" zijn overbodig en moeten worden weggelaten.

[1] In feite geeft de website van de Kruispuntbank van Ondernemingen integraal toegang tot de gegevens die openbaar gemaakt moeten worden met toepassing van de wet van 27 juni 1921 'betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen'.

[2] Zie artikel 10 van de wet van 27 juni 1921.

[3] In artikel 2*ter* van de wet van 27 juni 1921 wordt duidelijk een onderscheid gemaakt tussen die twee categorieën van leden.

4. In artikel 2, tweede lid, en artikel 3, derde lid, wordt gepreciseerd dat de administratieve beslissingen die daarin worden beoogd, gemotiveerd moeten zijn.

Wat betreft, strekken die bepalingen enkel tot het in herinnering brengen van een verplichting die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen'.

Het is niet nodig aan die bepalingen te herinneren. Bovendien kan het in herinnering brengen van een wettelijke bepaling, bij een besluit, het nadeel hebben verwarring te doen ontstaan over de juiste juridische aard ervan.

Daarom moet in de voorliggende bepalingen het woord "gemotiveerde" worden weggelaten.

5. Wat betreft artikel 4, 4°, a), wordt verwezen naar de adviezen 54.922/4[4] en 54.925/4[5] die heden zijn gegeven en waarin wordt geconcludeerd dat er geen rechtsgrond is voor verordeningsbepalingen die respectievelijk strekken tot het oprichten en organiseren van, een adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling en een adviesraad gender en ontwikkeling.

6. Volgens artikel 6, vierde lid, wordt de jaarrekening van de koepels gecontroleerd door een bedrijfsrevisor, lid van het Instituut der Bedrijfsrevisoren.

Er mag niet uit het oog worden verloren dat krachtens artikel 26, § 3, eerste lid, 1°, van de wet van 19 maart 2013 'betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking', de koepels opgericht moeten zijn overeenkomstig de wet van 27 juni 1921 'betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen' en ze bijgevolg moeten voldoen aan de verplichtingen die hun bij die laatste wet worden opgelegd.

Uit de artikelen 17, § 5, en 53, § 5, van de wet van 27 juni 1921 volgt dat elke vereniging die onder die bepalingen valt, verplicht is om aan één of meer commissarissen benoemd onder de leden van het Instituut van Bedrijfsrevisoren de controle op te dragen van de financiële situatie, van de jaarrekening en van de regelmatigheid in het licht van de wet en van de statuten, alsook van de verrichtingen die in de jaarrekening moeten worden vastgesteld.

In zoverre artikel 6, vierde lid, van het ontwerp van toepassing is op koepels die onder de voornoemde bepalingen van de wet van 27 juni 1921 vallen, lijkt het enkel te strekken tot het in herinnering brengen van die bepalingen.

In dat opzicht bestaat de enige echt nieuwe strekking van artikel 6, vierde lid, van het ontwerp erin dat het de koepels die niet onder aan de artikelen 17, § 5, en 53, § 5, van de wet

[4] Over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de oprichting van een Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling'.

[5] Over een ontwerpbesluit 'tot oprichting van de adviesraad gender en ontwikkeling'.

van 27 juni 1921 vallen, oplegt om een bedrijfsrevisor, lid van het Instituut van Bedrijfsrevisoren, te belasten met de controle van hun jaarrekening.

Het zou beter zijn de onderzochte bepaling in die zin te redigeren.

7. De artikelen 11 en 12 van het ontwerpbesluit strekken tot de vervanging van de artikelen 9 en 10 van het koninklijk besluit van 7 februari 2007 'voor de erkenning en betoelaging van de Federaties van de niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties' met het oog op de oprichting en organisatie van respectievelijk een technisch overlegcomité en een strategisch overlegcomité, die bij de ontworpen bepalingen belast worden met verscheidene opdrachten.

Die twee comités zouden zijn samengesteld uit enerzijds federale ambtenaren en, in het geval van het strategisch overlegcomité, een lid van de beleidscel van de minister, en anderzijds "vijf vertegenwoordigers van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking", onder wie "minstens één vertegenwoordiger van de Federaties" in het geval van het technisch overlegcomité, en "minstens één vertegenwoordiger van de koepels" wat betreft het strategisch overlegcomité.

Organen voor het overleg tussen de federale overheid en de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking zouden bij een koninklijk besluit kunnen worden opgericht en georganiseerd op basis van, zoals *in casu*, de bepalingen van de wet van 19 maart 2013 die de Koning machtigen om diverse regels uit te vaardigen met betrekking tot de federaties en de koepels van niet-gouvernementele organisaties,[6] indien bepaald was dat enkel die federaties en koepels de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking vertegenwoordigen in de kwestieuze overlegorganen.

Dat is evenwel niet het geval aangezien in het ontwerpbesluit alleen de aanwezigheid wordt gegarandeerd, onder de vijf actoren van de niet-gouvernementele samenwerking die vertegenwoordigd zijn in elk van de bedoelde overlegcomités, van één enkele vertegenwoordiger van, naar gelang het geval, de federaties of de koepels.

Zoals ze thans zijn gesteld, hebben de onderzochte bepalingen geen rechtsgrond.

Het ontwerpbesluit moet dienovereenkomstig worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[6] Te weten artikel 26, § 3, en artikel 27, § 6, van de wet van 19 maart 2013, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerpbesluit.